

Artigos

Robert Sutter – *Equilíbrio positivo nas relações China-EUA: duradouro ou não?* (1-15)

Paula Marques Santos e Mónica Silva – *A identidade europeia – a cidadania supranacional* (16-28)

Ana Baltazar – *A disputa do espaço pela Europa – um novo desafio* (29-45)

Rafael Caldach Cervera – *Nuevo concepto estratégico de la OTAN: una visión crítica* (46-54)

Amélie Gauthier e Madalena Moita – *Aprender a construir uma paz sustentável: «apropriação local» e práticas de construção da paz. O caso da reforma da justiça no Haiti* (55-72)

Gustavo Cardoso e Cláudia Lamy – *Redes sociais: comunicação e mudança* (73-96)

João Paulo Feijóo – *A gestão das pessoas e do conhecimento nas organizações – os desafios das próximas décadas* (97-118)

Notas e Reflexões

Luís Alves de Fraga – *As Relações Internacionais, a História e a Estratégia: o conflito como dinâmica explicativa* (119-123)

Manuel Farto e Henrique Morais – *A crise portuguesa, o resgate internacional e o crescimento económico* (124-132)

Jorge Malheiros – *Portugal 2010: o regresso do País de emigração?* (133-142)

Nancy Elena Ferreira Gomes – *Bolívar, 200 anos depois* (143-147)

Recensões Críticas

Barbé, Esther (Directora) (2010). *La Unión Europea más allá de sus fronteras. Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?*. Madrid: Tecnos: 196 pp – por Rita Duarte (148-152)

Blair, Tony (2010). *A Journey*. London: Hutchinson: 718 pp – por Evanthia Balla (153-156)

Rajan, Raghuram G. (2011). *Linhas de Fractura – As fracturas escondidas que ameaçam a economia mundial*. Lisboa: Babel: 429 pp. ISBN 978-972-22-3024-7 (Tradução de Carla Pedro) – por Amadeu Paiva (157-162)

EQUILÍBRIO POSITIVO NAS RELAÇÕES CHINA-EUA: DURADOURO OU NÃO?

Robert Sutter

Professor Visitante na *School of Foreign Service* da Universidade de Georgetown. Especialista em assuntos da Ásia e do Pacífico e em política externa dos EUA. Ocupou várias posições de análise e de supervisão na Biblioteca do Congresso e trabalhou com a CIA, o Departamento de Estado e a Comissão de Relações Externas do Senado.

Foi Especialista Principal em Política Internacional do Serviço de Investigação do Congresso, Director Nacional de Inteligência para a Ásia Oriental e o Pacífico do *National Intelligence Council* do Governo dos Estados Unidos. Doutor em História e em Línguas do Ásia Oriental pela Universidade de Harvard e Professor Adjunto nas Universidades de Georgetown, George Washington, Johns Hopkins e da Virgínia. Tem publicados 18 livros, numerosos artigos e centenas de relatórios governamentais sobre países da Ásia Oriental e Pacífico e respectivas relações com os Estados Unidos.

Resumo

Os vários exemplos de pressão exercida pela opinião pública chinesa sobre os Estados Unidos durante 2009 e 2010, acerca de uma vasta gama de questões que envolvem os Mares perto da China, Taiwan e o Tibete, assim como as disputas económicas, estão sujeitas a interpretações diferentes, mas, no geral, não parecem perturbar seriamente o actual equilíbrio positivo entre os Governos Chinês e Norte-americano.

Palavras-chave

Estados Unidos; China; envolvimento; assertividade; *push-back*

Como citar este artigo

Sutter, Robert (2011). "Equilíbrio positivo nas relações China-EUA: duradouro ou não?". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 1, Primavera 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n1_art1

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



EQUILÍBRIO POSITIVO NAS RELAÇÕES CHINA-EUA: DURADOURO OU NÃO?

Robert Sutter

Introdução

As relações entre os Estados Unidos e a China surgem como a mais importante relação bilateral do Século XXI. A importância económica global da China e o seu crescente poder político e militar decorreu numa ordem mundial na qual os Estados Unidos enfrentavam muitos desafios, mas onde continuava a exercer uma ampla liderança que reflectia o seu estatuto de superpotência. Até que ponto é que os dois poderes apoiarão a paz internacional e o desenvolvimento, estreitando as suas ligações de cooperação, ou se tornarão antagonistas à medida que os seus interesses colidem, ou optarão por qualquer outro caminho em matéria de assuntos mundiais, continua a ser assunto de debate entre especialistas e decisores políticos dos dois países.¹

Publicamente, ao longo da presente década, os dirigentes da China e dos Estados Unidos têm tendido a enfatizar os aspectos positivos da relação, onde se incluem ligações comerciais e de investimento cada vez mais estreitas conducentes ao aprofundamento da interdependência económica e interesses convergentes em matéria de segurança relativamente ao terrorismo internacional, o programa de armas nucleares da Coreia do Norte, missões de paz da ONU e outros assuntos que envolvem situações delicadas na Ásia e no mundo. No período pós Mao Zedong (falecido em 1976), a China, apoiada pelos Estados Unidos, avançou muito na adopção de normas que traduziam um comportamento económico assente no mercado livre e que eram essenciais para poder gerir com sucesso as condições impostas pela globalização económica da presente era. A China alterou igualmente a sua política sobre proliferação de armas de destruição massiva de forma significativa, com vista a uma maior sintonia com as normas internacionais apoiadas pelos EUA.

Nos últimos tempos, a cooperação EUA-China em matéria de alterações climáticas e questões ambientais aumentou, e as discussões bilaterais sobre direitos humanos prosseguem no seio de análises contraditórias sobre os progressos da China em aceitar as normas internacionais de inspiração norte-americana.

As diferenças entre os EUA e a China relativamente a Taiwan diminuíram com a chegada de Ma Ying-jeou à Presidência de Taiwan em 2008, que rapidamente fez Taipé mudar de direcção a favor de uma atitude de maior cooperação nas relações com a China. De uma forma geral e com algumas reservas, o Governo norte-americano aceita e apoia a China como actor principal nos assuntos mundiais; o Governo chinês acabaria por aceitar, pelo menos até à data, a ordem internacional vigente na qual os Estados Unidos assumem um papel preponderante nos assuntos asiáticos e mundiais.²

¹ Aaron Friedberg, "Is China a Military Threat?—Menace," *The National Interest* (Setembro-Outubro de 2009, 19-25, 31-32.

² Kenneth Liberthal, "The China-US Relationship Goes Global," *Current History* 108: 719 (Setembro de 2009) 243-246.



A imagem benigna das relações China-EUA que transparece no recente discurso público das autoridades chinesas e norte-americanas foi reforçada por analistas proeminentes, especialmente nos Estados Unidos, que destacaram a convergência de interesses entre os dois países, tendo alguns defendido a necessidade de uma ordem internacional definida essencialmente pela cooperação entre os dois Governos, a que se chamou uma ordem mundial "G-2" para o século XXI.³

Na prática, porém, as relações sino-americanas continuam a ser mais complicadas e conflituosas do que o recente discurso oficial e os argumentos avançados pelos analistas a favor de um condomínio internacional sino-americano levaria a crer.

A análise das relações sino-americanas indica a presença de enormes mudanças ao longo do tempo, com padrões de confronto, animosidade e desconfiança muito mais prevalentes do que os padrões de concordância e de cooperação.

Paralelamente, nas últimas quatro décadas assistiu-se, em várias ocasiões, a melhorias notáveis nas relações entre os dois países, na medida em que dirigentes de ambos os lados se propuseram alcançar benefícios práticos recorrendo a meios pragmáticos. O facto de a base da cooperação ser frequentemente incompleta, precária e dependente de uma série de circunstâncias variáveis, tanto internamente como no exterior, demonstra que, frequentemente, as sociedades e Governos revelam ter posições muito distintas sobre uma multiplicidade de assuntos críticos em matéria de segurança, valores e economia. Se olharmos mais aprofundadamente e para além do recente discurso oficial positivo, a análise dos desenvolvimentos e tendências indicam que as autoridades, elites e opinião pública dos dois países sentem suspeita e desconfiança umas das outras e das possíveis intenções negativas, ou das implicações das mesmas, que afectarão as relações entre os dois países.⁴

Equilíbrio positivo nas relações entre os Governos dos EUA e da China

Felizmente para aqueles que procuram uma melhoria nas relações sino-americanas, as muitas diferenças entre os Estados Unidos e a China na primeira década do século XXI foram frequentemente despoletadas por circunstâncias que levaram a que as duas lideranças gerissem as suas disputas de forma pragmática, ao mesmo tempo que procuraram evitar confrontos e, sempre que possível, desenvolver uma base comum.

O processo não foi uniforme ou fácil, mas o resultado foi um equilíbrio positivo entre os Governos norte-americano e chinês que provavelmente continuará na segunda década do século XXI, apesar das muitas diferenças e conflitos.⁵ Durante este período, ambos se mostraram relutantes em exacerbar as tensões um com o outro.

A crescente interdependência económica e a cooperação sobre questões chave dos assuntos asiáticos e mundiais vieram reforçar a tendência de cada Governo em acentuar os aspectos positivos e manter relações construtivas com o outro. A emergente situação positiva nas relações sino-americanas serve de base a uma maior cooperação em matéria de segurança, economia, e outros assuntos e interesses. No

³ Elizabeth Economy and Adam Segal, "The G-2 Mirage," *Foreign Affairs* 88:3 (Maio-Junho de 2009) 56-72.

⁴ Robert Sutter, *U.S.-Chinese Relations: Perilous Past, Pragmatic Present* Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 2010

⁵ Sutter, *U.S.-Chinese Relations*, 147-168.



entanto, as diferenças em assuntos de cariz estratégico, económico e político e outros interesses também se mantiveram fortes e levantam grandes obstáculos a uma maior cooperação entre os dois países. Os responsáveis políticos de ambos os lados continuam a alimentar suspeitas sobre as intenções de cada um, e permanecem em alerta relativamente a qualquer mudança de circunstâncias em Taiwan, no Japão e na Coreia do Norte, assim como face a tendências económicas internacionais, políticas internas nos EUA e na China e outros desenvolvimentos que poderiam complicar seriamente a relação bilateral.

Assim, surgiu um modelo dualista nas relações EUA-China como parte do equilíbrio aparentemente positivo nesta década. O modelo envolve, por um lado, uma participação construtiva e cooperação e, por outro, planos de contingência ou de prevenção de risco. Tal postura reflecte a combinação acima referida entre concorrência e suspeitas e convergência e cooperação.

Os planos de contingência e de prevenção chineses e norte-americanos contra o outro envolvem, por vezes, acções com os respectivos armamentos militares e que constituem iniciativas separadas que são levadas a cabo em simultâneo com as respectivas políticas de envolvimento entre os dois países. O dualismo revela-se ainda na forma como cada Governo usou o envolvimento para estabelecer laços positivos e de cooperação com o outro, ao mesmo tempo que os utilizavam na construção de interdependências e teias de relações que têm o efeito de limitar o outro na tomada de medidas que se oponham aos seus interesses. Apesar de a analogia não ser exacta, as políticas de envolvimento seguidas pelos Estados Unidos e pela China para com o outro contêm as suas respectivas "estratégias Gulliver", que se destinam a reprimir tendências políticas agressivas, assertivas ou negativas do outro país através de teias de interdependência criadas nas relações bilaterais e multilaterais.

A recente situação positiva nas relações EUA-China baseia-se numa convergência crescente entre as respectivas políticas de envolvimento e as estratégias Gulliver. Contudo, o facto é que essas estratégias Gulliver reflectem suspeitas subjacentes e conflito de interesses que influenciam significativamente os cálculos dos Governos dos EUA e da China nas relações que mantêm um com o outro.⁶

No início da última metade da década de noventa, os líderes chineses reexaminaram e reavaliaram a atitude confrontacional que até então haviam mantido face às pressões exercidas pelos Estados Unidos contra a China e a velha oposição chinesa ao domínio e à denominada "hegemonia" americana em assuntos asiáticos e mundiais. Essas pressões e o domínio dos EUA tinham anteriormente sido encarados como contrários aos interesses chineses, exigindo uma forte oposição e resistência por parte da China. Isto conduziu a um debate entre especialistas estrangeiros e chineses sobre o significado desta reavaliação. De acordo com alguns especialistas estrangeiros que entrevistaram várias autoridades chinesas e especialistas em política externa, os dirigentes chineses no final da década de noventa adoptaram uma estratégia que minimizava a oposição e as diferenças relativamente aos Estados Unidos, a favor de uma abordagem de maior cooperação com o Governo americano. Diz-se que esta abordagem permaneceu sensível às intromissões norte-americanas nos interesses

⁶ Este dualismo e respectivas estratégias Gulliver são analisados in Robert Sutter, "China and US Security and Economic Interests: Opportunities and Challenges," in Robert Ross e Oystein Tunsjo eds., *US-China EU Relations: Managing The New World Order* Londres: Routledge, 2010.



chineses fundamentais como questão de Taiwan, mas retirou importância às preocupações chinesas relativamente às políticas e atitude dos EUA, concebidas para solidificar a liderança americana nos assuntos asiáticos e mundiais.⁷

Neste contexto, alguns especialistas americanos e chineses consideram que a nova abordagem de adaptação pragmática dos chineses obteve a aprovação dos EUA e continuará a obtê-la, resultando numa maior convergência e cooperação nas relações EUA-China. Alegam que a adaptação chinesa se baseou numa maior maturidade e confiança por parte dos líderes chineses na forma como lidavam com os Estados Unidos e os assuntos mundiais. A maturidade e confiança chinesas são encaradas como resultado do sucesso dos líderes chineses na promoção do notável crescimento económico ao longo de décadas, juntamente com a modernização militar e mudança social na China. Na verdade, a maturidade e a confiança são interpretadas como estando por trás da "nova forma de pensar" que alegadamente estava a influenciar o maior envolvimento chinês em organizações regionais e multilaterais e a contrabalançar a opinião tradicional chinesa de vitimização pelos poderes externos e necessidade de estar de sobreaviso para prevenir quaisquer formas de opressão ou exploração futuras.⁸

Uma escola de pensamento oposta que reúne especialistas chineses e norte americanos, onde me incluo, acredita que as circunstâncias em torno da política externa chinesa e da política chinesa relativamente aos Estados Unidos foram e continuam a ser excessivamente incertas para que seja possível postular uma verdadeira e duradoura estratégia chinesa de cooperação e convergência com os Estados Unidos. Tem havido reviravoltas marcantes nas relações sino-americanas, mesmo após a publicitada decisão dos líderes chineses, na década de noventa, de adoptar uma política moderada para com os Estados Unidos.

A estabilidade do que se apresenta como uma frágil relação inerente foi contestada na presente década pela antipatia dos Estados Unidos relativamente às políticas e práticas chinesas em matéria de segurança, economia e direitos humanos, bem como às políticas de Taiwan, da Coreia do Norte, do Japão e de outros actores internacionais.⁹ Nem eu nem outros especialistas no grupo nos convencemos que os líderes chineses estão confiantes e suficientemente maduros na sua nova atitude de moderação para com os Estados Unidos. Pelo contrário, os líderes chineses mostram-se frequentemente vulneráveis e imprevisíveis na forma como reagem e respondem a certas políticas e práticas, particularmente por parte do poderoso e por vezes imprevisível Governo dos Estados Unidos, mas também dos líderes de Taiwan, do Japão, da Rússia, da Coreia do Norte e da Índia, entre outros. Adaptam-se à medida que as circunstâncias se alteram, pesando a cada instante as vantagens e custos de manterem ou modificarem as suas políticas para assim poderem manter as principais prioridades da liderança chinesa e promover o que denominam por "poder nacional abrangente" da China.

Na opinião deste grupo de analistas onde me incluo, nos últimos anos, os líderes chineses têm apostado em convencer os Estados Unidos e outras importantes potências

⁷ Avery Goldstein. *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2005.

⁸ Evan Medeiros e R. Taylor Fravel, "China's New Diplomacy," *Foreign Affairs* 82:6 (Novembro-Dezembro 2003) 22-35.

⁹ Susan Shirk, *China: Fragile Superpower*. New York: Oxford University Press, 2007. Robert Sutter, *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War* Lanham, Md.: Rowman e Littlefield 2007, p. 3-12.



mundiais da determinação da China em prosseguir o caminho da paz e do desenvolvimento. Assim, a nova forma de pensar, traduzida num maior activismo internacional chinês e na atitude positiva para com organizações multilaterais e a política mundial realçados, em Dezembro de 2005, no Livro Branco chinês *Via do Desenvolvimento Pacífico da China (China's Peaceful Development Road)* parece ser apenas uma parte da recente política externa chinesa.

Esta nova forma de pensar positiva e equilibrada aparenta ter por contrapeso um grande aumento das capacidades militares chinesas, que corre em paralelo e é apoiado por afirmações nos livros brancos chineses sobre segurança nacional, declarações oficiais e acções diplomáticas e militares assertivas que indicam claramente que os líderes chineses estão efectivamente preparados para proteger os seus interesses de forma intensa e assertiva face a situações que justifiquem esse tipo de medidas.

Entretanto, o novo activismo internacional chinês e a atitude positiva não só promovem uma imagem positiva e benéfica para a China como são interpretados pelos analistas acima referidos como servindo um objectivo prático importante de promoção das normas e práticas em organizações internacionais e regionais, tentando atenuar aquilo que interpretam como sendo os esforços do EUA para "conter" a China e impedir a ascensão do poder da China. Geralmente consistentes com a imagem da "estratégia Gulliver" referida anteriormente, os chineses promovem teias de relações de interdependência que visam prejudicar e dificultar acções unilaterais ou de outro tipo por parte da superpotência EUA que poderiam interferir em importantes interesses chineses no mundo e nos assuntos asiáticos.¹⁰

2009-2010- período de "teste" nas relações sino-americanas

Eventos em 2009

Foi neste contexto que o Presidente Barack Obama tomou posse em Janeiro de 2009. O ano de 2009 expôs os pontos fortes e fracos do actual envolvimento americano com a China. O Presidente Barack Obama iniciou o seu mandato enfrentando uma série de importantes problemas internacionais e internos, mas a política com a China não se incluía nesses problemas. A campanha do Presidente fora invulgar na medida em que a política com a China esteve ausente como questão importante do debate. A opinião dos peritos insistiu junto do novo Governo dos EUA para que prosseguisse o equilíbrio positivo no envolvimento entre os EUA e a China que se desenvolvera durante os últimos anos da Administração de George W. Bush.¹¹

Como referido anteriormente, figuras americanas de relevo encaravam a cooperação entre a China e os Estados Unidos como a relação mais importante da política internacional do século XXI. Defendiam o estabelecimento de um condomínio "G-2" entre Washington e Pequim que dirigisse os assuntos internacionais mais importantes, incluindo a recessão económica mundial, alterações climáticas, conflito no Afeganistão

¹⁰ Phillip Saunders *China's Global Activism: Strategy, Drivers, and Tools* (Washington, D.C.: National Defense University Press Institute for National Strategic Studies Occasional Paper 4 de Junho de 2006) 8-9.

¹¹ Jacques deLisle, *China Policy Under Obama* Foreign Policy Research Institute *E-Notes* 15 de Fevereiro de 2009.



e Paquistão ou o desenvolvimento de armas nucleares na Coreia do Norte e no Irão. A Administração Obama foi mais realista quanto ao que se podia esperar da cooperação com Pequim. Procurou a ajuda da China, assim como a de outras potências, para lidar com as complexas questões internacionais, e tentou tranquilizar os líderes chineses que o Governo dos EUA não desafiaria seriamente a China na forma de lidar com questões sensíveis, tais como o proteccionismo comercial, direitos humanos, o encontro com o Dalai Lama e a venda de armas a Taiwan. Prosseguiu, no fundo, o modelo desenvolvido durante a Administração Bush para lidar com as muitas diferenças nas relações EUA-China, através de diálogo e articulação. Realizaram-se mais de sessenta encontros bilaterais, incluindo uma reunião anual conduzida pelos Secretários americanos de Estado e do Tesouro, onde líderes americanos e chineses procuraram gerir as suas diferenças e alargar a base de cooperação, longe dos holofotes do escrutínio da comunicação social. Como resultado, a gestão cuidadosa do discurso público entre os Governos dos EUA e da China continuou a enfatizar os aspectos positivos do relacionamento, enquanto as diferenças eram discutidas em reuniões privadas.¹²

No entanto, muitas diferenças importantes tornaram-se claramente perceptíveis à medida que o ano se desenrolava, sublinhando os limites do envolvimento positivo entre os EUA e a China. As autoridades chinesas criticaram a estratégia do Governo Obama no Sudoeste Asiático e evitaram qualquer envolvimento significativo contra os talibãs. Os líderes chineses queixaram-se frequentemente do peso dos EUA na economia global e fizeram várias alusões à diversificação do mercado dos EUA, investimento em títulos do Governo americano e utilização do dólar americano. Os americanos queixavam-se do acesso restrito ao mercado chinês no contexto do enorme défice comercial com a China e houve alguns movimentos com vista a limitar as importações chinesas e outras medidas, ripostando a China com uma retaliação comercial e elevadas taxas proteccionistas.¹³

As autoridades chinesas e norte-americanas esforçaram-se por desenvolver uma base comum sobre as alterações climáticas, mas os progressos foram limitados e a reunião internacional de Dezembro em Copenhaga ficou marcada pela animosidade pública entre as delegações dos EUA e da China. O Presidente Obama fez um esforço extraordinário de última hora para obter o apoio da China, Índia, Brasil e África do Sul no acordo limitado que foi estabelecido.¹⁴

A cooperação sino-americana obteve melhores resultados na forma como lidaram com o segundo teste de armas nucleares e outras provocações levadas a cabo pela Coreia do Norte, mas as duas potências continuaram a discordar sobre a utilidade de recorrer à pressão internacional para obrigar a Coreia do Norte a cooperar. Pequim mostrou-se ainda mais relutante em exercer pressão contra o desenvolvimento nuclear do Irão.¹⁵

As relações militares permaneceram tensas. Os navios da armada chinesa confrontaram e assediaram navios americanos que patrulhavam as águas internacionais reivindicadas pela China como zona de soberania no Mar da China Meridional. A China bloqueou intercâmbios militares durante meses por causa de uma

¹² Liberthal, "The China-US Relationship Goes Global."

¹³ Bonnie Glaser, "Obama-Hu Summit: Success or Disappointment?" *Comparative Connections* 11:4 (Janeiro 2010), 25-35.

¹⁴ Charles Babington and Jennifer Loven, "Obama raced clock, chaos, comedy for climate deal," www.ap.com 19 de Dezembro, 2009 (consultado em 21 de Dezembro, 2009)

¹⁵ Mark Landler, "Clinton warns China on Iran Sanctions," *New York Times* 29 de Janeiro de 2010 www.nytimes.com (consultado em 23 de Fevereiro de 2010).



transferência de armas dos EUA para Taiwan no termo do Governo Bush. Os renovados contactos militares em 2009 ocorreram no meio de fortes advertências chinesas contra a venda de armas dos Estados Unidos a Taiwan.¹⁶

Neste contexto, as expectativas quanto às relações entre os EUA e a China eram cautelosas. Os intercâmbios oficiais entre os EUA e a China caracterizaram-se por uma grande desconfiança mútua, e houve várias manifestações não-governamentais de repúdio, especialmente no lado americano. A comunicação social americana criticou duramente a “fraqueza” do Presidente Obama em questões de direitos humanos, trocas comerciais e outras matérias sensíveis aos americanos por ocasião da sua visita à China, em Novembro. A grande maioria dos americanos não se deixou impressionar com as alegadas vantagens do envolvimento com a China e continuou a não aprovar as medidas adoptadas pelo Governo chinês, encarando a China como uma ameaça crescente aos Estados Unidos.¹⁷

Apesar de importantes, as disputas e diferenças nas relações EUA-China em 2009 não foram suficientes para perturbar significativamente o modelo duradouro de decisão pragmática por parte dos líderes chineses e norte-americanos, que se mostraram decididos em manter um envolvimento contínuo entre os dois países.

A Administração Obama continuou a preocupar-se com um vasto leque de questões importantes da política externa e interna. Neste quadro, uma disputa significativa com a China era das últimas coisas que o Governo dos EUA pretendia. Pelo contrário, havia um forte incentivo em prosseguir nem que fosse um simulacro de cooperação e evitar conflitos com a China.

O Governo do Presidente Hu Jintao definiu os objectivos de uma política central interna e externa para a década seguinte centrada na China, que promovia a continuação da situação internacional em geral, encarada como vantajosa para a China, a fim de permitir a modernização rápida da China. As vantagens que se poderiam colher neste período, entendido como uma “oportunidade estratégica” nos assuntos internacionais, parecia exigir que as relações EUA-China continuassem a mover-se num sentido positivo.¹⁸ A Administração Hu Jintao envidou esforços na promoção de relações comerciais e construtivas com o Governo de George W. Bush. Em 2009, o Governo chinês garantiu que as suas iniciativas não perturbariam seriamente as vantagens que advinham para a China em manter, de forma geral, as suas relações positivas com os Estados Unidos.

Assim, as investidas chinesas contra a vigilância militar dos EUA no Mar da China Meridional diminuíram. Apesar das críticas e ameaças públicas, os investimentos chineses em títulos dos EUA continuaram e a dependência chinesa do dólar americano manteve-se. Embora as autoridades chinesas tivessem previsto que a China se apoiasse nos consumidores chineses para impulsionar o crescimento económico, os empresários chineses pareciam determinados em manter e expandir a sua quota no revitalizado mercado americano. A China também concordou, a vários níveis, com os argumentos dos EUA sobre a Coreia do Norte, o Irão e as alterações climáticas, e

¹⁶ Chris Buckley, “China PLA officers urge economic punch against US,” *Reuters* 9 de Fevereiro de 2010 www.reuters.com (consultado em 12 de Fevereiro de 2010)

¹⁷ Glaser, “Obama-Hu Summit.”

¹⁸ David Michael Lampton, *The Three Faces of Chinese Power* Berkely CA: University of California Press, 32-36.



retomou contactos militares no activo que haviam sido cortados devido à venda de armamento ao Taiwan por parte dos Estados Unidos em 2008.¹⁹

Início de 2010

Infelizmente para aqueles que procuram reforçar a imagem positiva de cooperação e envolvimento entre as duas potências mundiais, o início de 2010 foi marcado por desavenças. Fevereiro foi um mês particularmente mau. As autoridades chinesas e os comentários oficiais tomaram a iniciativa incomum de aumentar as críticas e ameaças contra os EUA perante notícias dos planos de venda de armas a Taiwan. O Governo chinês sabia que as vendas eram esperadas e que provavelmente tinham sido adiadas para evitar polémicas antes da visita do Presidente Obama à China, em Novembro de 2009. No entanto, no início de 2010 a comunicação social chinesa estava repleta de avisos contra a venda. Quando o pacote de vendas de sistemas de armamento americano, no valor de 6,4 bilhões de dólares, foi publicamente anunciado no início de Fevereiro, a reacção chinesa foi publicamente forte. As medidas concretas de retaliação incluíam travar algumas negociações em matéria de defesa, ameaças de represália contra empresas dos EUA que vendiam equipamento militar a Taiwan e advertências que a China colaboraria menos com as autoridades dos EUA em importantes questões internacionais, como as suspeitas em torno do programa de armas nucleares do Irão.²⁰

O Governo Obama não escondeu o facto de, em deferência para com a China e devido à preocupação com a viagem do Presidente a Pequim em Novembro, tinha adiado o encontro do Presidente com o Dalai Lama para não ter que se reunir com o líder tibetano aquando da visita deste último a Washington, em Outubro de 2009. Assim, quando a notícia da nova data do encontro entre Obama e o Dalai Lama foi anunciada em Fevereiro de 2010, as autoridades chinesas e a comunicação social mais uma vez pareceram intimidar os americanos, advertindo contra a reunião e respectivas consequências para as relações EUA-China.²¹

O endurecimento da atitude da China — posições opostas

Na sequência da por vezes interacção hostil sino-americana na cimeira internacional sobre alterações climáticas em Copenhaga, e do reduzido êxito dos Estados Unidos em obter um maior apoio da China aos objectivos internacionais fundamentais americanos em matéria de alterações climáticas, programa nuclear do Irão, e assuntos internacionais relacionadas com a questão cambial e o comércio, a posição pública endurecida da China despoletou uma série de especulações por parte de observadores da comunicação social e especialistas em assuntos internacionais nos Estados Unidos, China, e outros pontos da Ásia e do Ocidente. Apesar de frequentemente se esgrimirem posições e pontos de vista muito variados, o debate gerou-se entre dois grupos principais.

¹⁹ Veja-se as análises trimestrais das relações entre os EUA e a China in *Comparative Connections* www.csis.org/pacfor

²⁰ Alan Romberg, "Beijing's Hard Line against US Arms Sales to Taiwan," *PACNET Newsletter* #4 3 de Fevereiro de 2010 www.csis.org/pacfor

²¹ "China warns against Obama-Dalai Lama meeting," *Reuters* 3 de Fevereiro de 2010 www.reuters.com (consultado em 23 de Fevereiro de 2010).



O grupo mais proeminente alertou para um real ou eventual ponto de viragem na relação entre a China e os EUA.²² Os especialistas e analistas que faziam parte deste grupo tendiam a ver a China em ascensão como tendo alcançado maior poder e influência nos assuntos mundiais, e que este crescimento faria com que a China exercesse pressão sobre os Estados Unidos para que fizesse concessões em questões chave da disputa de longa data, como Taiwan e o Tibete. A "confiança" e "agressividade" acrescidas da China fazia igualmente com que Pequim tomasse posições duras nas disputas com os Estados Unidos sobre questões cambiais e comerciais, práticas de direitos humanos e ciberataques, cooperando também menos com os esforços internacionais apoiados pelos EUA relativamente ao Irão, Coreia do Norte e alterações climáticas. Alguns viam a China a assumir a liderança e a definir a agenda nas relações EUA-China, e os Estados Unidos a adoptarem uma posição mais fraca e reactiva.²³ Para esses analistas americanos, assim como para outros na Ásia e no Ocidente, era normal defenderem uma postura mais dura por parte dos Estados Unidos frente à China, o que se designou por "*push-back*" americano para conter a assertividade chinesa.²⁴ Contudo, alguns dos especialistas no grupo defendiam que o Governo Obama, com tanto assunto com que se preocupar, não estava à altura da tarefa de gerir a nova assertividade chinesa, e previram uma mudança na dinâmica do poder internacional em assuntos asiáticos e mundiais em detrimento dos Estados Unidos e a favor de uma liderança chinesa.²⁵

Os pontos específicos avançados por estes comentadores e especialistas incluíam o seguinte:

- A China emergiu da crise económica mundial de 2008-2009 mais forte que as outras grandes potências, incluindo os Estados Unidos, que ficou preso numa recuperação lenta e com desemprego elevado. No geral, os comentadores na China e no exterior encararam a economia como a principal causa para a mudança da liderança dos EUA a favor da China, que na sua opinião já estava amplamente em curso nos assuntos mundiais e asiáticos. De facto, alguns avançavam que o sistema económico internacional estava a atravessar uma mudança significativa que se afastava das normas e instituições ocidentais, aproximando-se de regimes internacionais onde a China desempenharia um papel cada vez mais significativo que se opunha à ordem liberal ocidental estimulada pelos Estados Unidos.
- Na sua visita à China, em Novembro de 2009, e noutras formas de envolvimento EUA-China, o Presidente Obama e a sua Administração sublinharam a grande necessidade de cooperação entre os EUA e a China numa série de questões internacionais e bilaterais. A agenda política dos EUA salientava a necessidade do Governo americano trabalhar em estreita colaboração com a China. Nestas circunstâncias, os especialistas chineses e estrangeiros indicaram que os líderes chineses se tinham apercebido que a América precisava mais da China do que a China precisava dos Estados Unidos. No passado, essa opinião foi entendida como

²² David Shambaugh, "The Chinese tiger shows its claws," *Financial Times* February 17, 2010 www.ft.com (consultado em 23 de Fevereiro de 2010).

²³ James Hoagland, "As Obama bets on Asia, regional players hedge," *Washington Post*, 11 de Fevereiro de 2010 www.washingtonpost.com (consultado em 23 de Fevereiro de 2010)

²⁴ Kendra Marr, "W.H. takes tougher tone with China," *Político* 16 de Fevereiro de 2010 www.politico.com (consultado em 23 de Fevereiro de 2010)

²⁵ Martin Jacques, "Crouching dragon, weakened eagle," *International Herald Tribune* 16 de Fevereiro de 2010 www.ihf.com (consultado em 23 de Fevereiro de 2010).



estando por trás dos surtos de pressão chinesa sobre o Governo dos EUA relativamente a Taiwan e outros assuntos. No caso actual, o Presidente Obama foi visto como “fraco” e a necessitar de ir ao encontro dos desejos da China que agora se encontrava em posição de poder fazer maiores exigências e satisfazer menos as do seu parceiro americano.

- Uma linha de análise neste grupo afirmou que o incentivo que levou os altos dirigentes chineses a adoptarem políticas mais duras e menos cooperantes com os Estados Unidos tinha menos a ver com a sua confiança nos assuntos internacionais e mais a ver com as suas preocupações sobre a gestão das pressões internas chinesas. As elites chinesas e a opinião pública foram, alegadamente, influenciadas pelos comentários internacionais e chineses que destacaram a ascensão da China na sua saída da crise económica, enquanto os Estados Unidos ficavam para trás. Estes segmentos da opinião chinesa foram acompanhados pelas autoridades militares e económicas chinesas, assim com outros intervenientes no crescente perfil internacional da China, que não estavam associados à abordagem geralmente mais experiente e profissional conduzida pelos responsáveis pela diplomacia externa chinesa profissional. As forças internas, militares e outras autoridades juntaram-se à opinião pública e à da elite na pressão por uma maior atenção para com os interesses chineses e maior resistência às exigências ou pressões exercidas pelos Estados Unidos. A fim de preservar a estabilidade interna e a continuidade serena do Governo do Partido Comunista Chinês, a posição assumida por Hu Jintao e outros líderes foi interpretada como não tendo grande escolha senão aceitar as exigências das forças internas a favor de uma posição mais dura contra os EUA.²⁶

O segundo grupo de observadores chineses e internacionais assumiu uma posição muito menos proeminente do que o grupo de comentadores referido acima no início de 2010. Os comentadores e especialistas do segundo grupo reconheceram devidamente a atitude pública mais assertiva da China em relação a Taiwan e ao Tibete. A reduzida cooperação da China com os Estados Unidos em assuntos que iam desde a questão cambial e comércio até às alterações climáticas e ao programa nuclear do Irão foi igualmente notada. Estes observadores previam um ano difícil para as relações sino-americanas, sobretudo porque o Governo Obama estava sob pressão das forças económicas e políticas internas a favor de uma atitude mais firme por parte dos Estados Unidos contra a China em assuntos relacionados com direitos internacionais, disputas comerciais e o Irão. Contudo, estes especialistas e comentadores viam maior continuidade do que mudança nas relações sino-americanas.²⁷ Discordavam da ideia que a China tivesse atingido um ponto em que se sentisse preparada para confrontar a América em assuntos chave, e que estivesse disposta a colocar em risco uma deterioração substancial das relações sino-americanas. Alguns destes analistas encaravam a pressão chinesa relativamente a Taiwan e ao Tibete como “testes” à determinação americana, semelhantes aos “ensaios” que a China aparentava ter conduzido no Mar da China Meridional, em 2009, e às ameaças que fez nesse ano de se afastar substancialmente do dólar americano e de desviar o centro da atenção das

²⁶ Edward Wong, “Rift grows as US and China seek differing goals,” *New York Times* 20 de Fevereiro de 2010 www.nytimes.com (consultado em 23 de Fevereiro de 2010).

²⁷ Minxin Pei, “The Tension is overstated,” *International Herald Tribune* February 16, 2010 www.iht.com (consultado em 23 de Fevereiro de 2010); Elizabeth Economy, “The US and China Have at it Again; but it’s much ado about nothing,” <http://blogs.cfr.org> 2 de Fevereiro de 2010 (consultado em 12 de Fevereiro de 2010).



exportações chinesas do mercado americano. Como foi já referido, a interpretação para o facto de a China ter desistido dessas iniciativas em 2009 foi o ter constatado que as consequências prejudicariam os interesses chineses na sua generalidade.²⁸

Entre as razões específicas a favor da continuidade dos esforços chineses para evitar um conflito substancial e manter o envolvimento positivo com os Estados Unidos destacam-se as seguintes:

- A dependência da China da economia dos Estados Unidos e a sua dependência da ordem internacional liderada pelos EUA continuava a ser enorme. A capacidade de uns Estados Unidos irritados de complicar e prejudicar os interesses chineses na manutenção da “oportunidade estratégica” fornecida por um ambiente internacional vantajoso nas primeiras duas décadas do século XXI continuava a ser igualmente enorme.
- Na década anterior, a China tinha sido obrigada a inverter a sua forte oposição ao hegemonismo dos Estados Unidos em prol de uma política que oferecesse garantias aos EUA e associados que a ascensão da China seria pacífica. Fê-lo em grande parte para evitar que os EUA reagissem e impedissem o crescimento da China, complicando a sua ascensão, de forma a conduzir ao fim do regime do Partido Comunista Chinês.²⁹ A inversão dessa abordagem política teria sido uma medida muito difícil de adoptar pela Administração Hu Jintao nos seus últimos anos, que se concentrava numa transição harmoniosa de uma geração de liderança para a seguinte. Dessa forma, o incentivo para a Administração Hu Jintao manter as geralmente positivas relações sino-americanas foi reforçado pela sucessão geracional de liderança que se aproximava e terá lugar no 18º Congresso do Partido Comunista Chinês em 2012. Os preparativos para este evento envolvem amplas negociações de bastidores sobre política, poder e nomeações que se conduzem melhor num ambiente em que os líderes chineses não são perturbados por assuntos controversos sérios, para além dos muitos com que têm que lidar em casa e no exterior, nomeadamente as relações sino-americanas.
- Se a China decidisse confrontar os Estados Unidos, provavelmente optaria pelo padrão utilizado anteriormente para lidar com iniciativas internacionais contra adversários reais ou em potência. Este padrão envolve o recurso a táticas de “frente unida”, através das quais a China se mostra sensibilizada e procura estreitar laços com outras potências à medida que se prepara para confrontar o adversário, o “alvo” principal. Contudo, as condições existentes nas relações diplomáticas chinesas indicavam que a China não mantinha relações particularmente favoráveis com muitos centros mundiais de poder caso optasse por enfrentar os Estados Unidos em 2010. Os laços com a Índia, o Japão, a Europa Ocidental, a Coreia do Sul, a Austrália e, discutivelmente, a Rússia, eram muito variáveis e por vezes conturbados. À excepção do Japão, as relações eram mais problemáticas e menos assentes na cooperação do que tinham sido na década anterior.

²⁸ Estes pontos e os referidos nos parágrafos assinalados por marcadores beneficiaram das trocas de impressões e reuniões extra-oficiais que o autor manteve com vinte e quatro especialistas americanos e cinco altos funcionários chineses em Washington DC em Fevereiro de 2010.

²⁹ Lampton, *Three Faces of Chinese Power* 32-34; Robert Sutter, *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War* (segunda edição) Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2010, p. 10.



Eventos posteriores - equilíbrio positivo sustentado

Os eventos que tiveram lugar no final de 2010 não resolveram o debate entre os comentadores que viam uma China assertiva disposta a pressionar os Estados Unidos relativamente às diferenças existentes, e os analistas que pensavam que os líderes americanos e chineses viam os seus interesses como estando bem servidos através de políticas e práticas que evitavam o conflito e mantinham um equilíbrio positivo nas relações entre a China e os Estados Unidos. Contudo, os ziguezagues na atitude chinesa de desafio às políticas e acções americanas pareciam ter limites. Os altos dirigentes chineses expressaram claramente a sua preocupação em manter e desenvolver o equilíbrio positivo nas relações sino-americanas, nomeadamente, dando início aos preparativos da visita oficial do Presidente HU aos Estados Unidos no início de 2011.³⁰

Os americanos ficaram decepcionados com a recusa da China em condenar a Coreia do Norte pelo afundamento de um navio de guerra sul-coreano, o *Choenan*, que causou a morte a 46 marinheiros sul-coreanos. A Coreia do Sul, apoiada pelos Estados Unidos, procurou punir a Coreia do Norte através de medidas que não chegassem a assumir contornos de violência, nomeadamente através das Nações Unidas. A China assegurou que a Coreia do Norte não se tornaria oficialmente o alvo das medidas da ONU. A Coreia do Sul e os Estados Unidos anunciaram manobras militares nos mares de cada lado da Península. Pela primeira vez na memória recente, a China opôs-se publicamente às manobras no Mar Amarelo como constituindo uma ameaça à China. Os protestos chineses tornaram-se o foco de comentários incisivos nos meios de comunicação oficiais e não oficiais chineses durante várias semanas. A opinião chinesa opunha-se particularmente ao envolvimento do porta-aviões americano posicionado no Japão, o *George Washington*, nas manobras no Mar Amarelo.

Enquanto isso, as autoridades chinesas expandiam e refinavam em privado e publicamente a sua preocupação mais recente em apoiar os "seus interesses fundamentais" de forma a incluir reivindicações mais abrangentes, onde se incluíam grupos de ilhas situadas no Mar da China Meridional igualmente reclamadas por outros Estados. As supostamente pretensões inflexíveis que envolviam os interesses "fundamentais" da China abrangiam afirmações unilaterais chinesas e tentativas de regulamentação de vigilância militar, pescas, prospecção de petróleo e outros direitos até então utilizados nos Estados Unidos e países vizinhos do Sudeste Asiático, entre outros.³¹

A China colocou-se na defensiva ao reagir às intervenções de líderes americanos, incluindo uma declaração notável pela Secretária de Estado dos EUA Hillary Clinton, no encontro anual do Fórum Regional da ASEAN (ARF) em Hanói, em 23 de Julho de 2010, sobre as tensões recentes no Mar da China Meridional. O Ministro dos Negócios Estrangeiros da China interpretou a intervenção dos EUA como um ataque à China. A reunião do ARF também assistiu a um novo compromisso por parte da Presidência dos EUA, apoiado pela ASEAN, de participar activamente na Cimeira da Ásia Oriental (EAS), alterando o perfil daquele mecanismo regional e contrariando a preferência da China por agrupamentos regionais exclusivamente asiáticos.

³⁰ Bonnie Glaser, "U.S.-Chinese Relations," *Comparative Connections* 12:3 (Outubro de 2010) www.csis.org/pacfor.

³¹ "China-Southeast Asia Relations," *Comparative Connections* 12:3 (Outubro de 2010) www.csis.org/pacfor



Os avanços importantes nas relações militares, entre outras, dos EUA com o Vietname, expostos durante as celebrações bilaterais, em Agosto, e que envolviam manobras com um porta-aviões dos Estados Unidos posicionado perto das regiões disputadas no Mar da China Meridional, vieram complicar ainda mais as previsões regionais da China. O porta-aviões *George Washington* era o mesmo navio cuja participação nas manobras americanas na Coreia do Sul e no Mar Amarelo a imprensa chinesa havia colocado sob severas objecções. O contingente de navios americanos incluía um torpedeiro avançado que tinha entrado no porto vietnamita de Danang e que tinha um nome simbólico importante, *The John McCain*.

Há muito que a China adoptara uma abordagem regional baseada no crescimento do comércio, noutros contactos económicos e na diplomacia bilateral e multilateral destinada a tranquilizar os vizinhos do Sudeste Asiático e o respectivo agrupamento regional, a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). À medida que as disputas no Mar da China Meridional com países regionais e os Estados Unidos ganharam relevo nos últimos anos, a China tornou-se mais assertiva na defesa das suas pretensões. Destacam-se a adaptação de navios militares para levar a cabo proibições unilaterais de pesca, a exibição de força das três frotas navais chinesas na região e a afirmação que as pretensões chinesas às ilhas, águas e recursos do Mar da China Meridional representavam um “interesse vital” para a China que não tolerava qualquer tipo de compromisso.

As autoridades chinesas e comentários na comunicação social chinesa começaram por se opor à intervenção dos EUA na reunião do ARF, e a outras iniciativas da política norte-americana no Sudeste da Ásia, com ataques dirigidos aos Estados Unidos pelas suas supostas intenções de servir os seus próprios interesses e intenções desestabilizadoras.

Essas críticas foram efectuadas juntamente com outros ataques públicos por parte da China contra as manobras militares que se realizavam em simultâneo com as forças sul-coreanas em retaliação ao afundamento do navio de guerra sul-coreano *Cheonan* pela Coreia do Norte.

Posteriormente, algumas das opiniões chinesas desviaram-se da dura abordagem pública contra os Estados Unidos. A crítica dos EUA e de outros países relativamente às disputas no Mar da China Meridional e outros assuntos diminuíram. Pelo menos momentaneamente, parecia que a China continuaria a afirmar publicamente a necessidade de manter os laços comerciais e uma diplomacia tranquilizadora no Sudeste Asiático, ao mesmo tempo que defendia as suas pretensões territoriais e continuava a construir as suas capacidades militares.

Em suma, a China parecia não estar preparada para permitir que as disputas com os Estados Unidos sobre o Mar da China Meridional, Mar Amarelo, e assuntos afins aumentassem de forma a poder prejudicar gravemente as relações EUA-China. O Presidente Hu Jintao e outros líderes chineses fizeram um grande esforço em receber enviados dos EUA de posição inferior, e transmitiram uma forte mensagem pública de confiança de que a China iria manter um envolvimento positivo com os Estados Unidos.

Como exemplo dos limites à assertividade chinesa perante os interesses dos Estados Unidos, destaca-se a atitude de altos dirigentes militares chineses ao inverterem críticas recentes, dando a entender aos dirigentes americanos e mundiais que a China procurava retomar trocas militares com os Estados Unidos. Ainda mais importante, o



Presidente Hu preparou com particular cuidado a sua visita oficial a Washington no início de 2011.

Bibliografia

Goldstein, Avery (2005). *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Lampton, David Michael (2008). *The Three Faces of Chinese Power* Berkeley CA: University of California Press.

Shirk, Susan (2007). *China: Fragile Superpower*. New York: Oxford University Press.

Sutter, Robert (2010). *U.S.-Chinese Relations: Perilous Past, Pragmatic Present* Lanham, Md.: Rowman and Littlefield.

A IDENTIDADE EUROPEIA – A CIDADANIA SUPRANACIONAL

Paula Marques Santos

Licenciada em Relações Internacionais e Doutora em História das Relações Internacionais.
Directora da licenciatura de Secretariado de Administração
da Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Lamego. Membro da Team Europe.

Mónica Silva

Licenciada e Mestranda em Relações Internacionais.
Docente da Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Lamego

Resumo

Pretende-se com esta comunicação apresentar uma reflexão sobre a construção da cidadania/identidade comunitária europeia, procurando identificar os principais desafios à consolidação desse vínculo de cidadania e as dificuldades em tornar os indivíduos do espaço comunitário mais participativos no processo de integração e as instituições europeias mais próximas do cidadão comum.

Palavras-chave

Cidadania Europeia; Tratado de Lisboa; supranacionalidade; direitos fundamentais; cidadania democrática; desafios

Como citar este artigo

Santos, Paula Marques; Silva, Mónica (2011). "A identidade europeia – a cidadania supranacional". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 1, Primavera 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n1_art2.

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



A IDENTIDADE EUROPEIA – A CIDADANIA SUPRANACIONAL

Paula Marques Santos e Mónica Silva

Contextualização

A cidadania europeia tem vindo, nos últimos anos a ganhar um espaço relevante no debate acerca da importância do seu reforço eficiente para que o próprio aprofundamento da integração europeia seja possível e passível de aproximar as instituições aos cidadãos.

De facto, embora já Monnet se referisse à construção comunitária como uma união de homens e não apenas de Estados, apenas na década de 1990¹ com o Tratado da União Europeia (TUE) e com o Tratado das Comunidades Europeias (TCE) se define claramente, nos termos do disposto no seu artigo 17º, a qualidade de cidadão da União – esta seria reconhecida a qualquer pessoa que detivesse a nacionalidade de um Estado-Membro (EM), sendo esta última definida com base na aplicação da legislação nacional desse mesmo Estado-Membro.

Este conceito de cidadania revestiu-se de imediato de um carácter supranacional e complementar ao de cidadania nacional. Ou seja, a cidadania da União complementaria a cidadania nacional, mas não a substituindo, e comportando um conjunto de direitos e deveres que vêm associar-se aos que decorrem da qualidade de cidadão de um EM².

O estatuto de cidadania da União implicava, até agora e apenas, para todos os cidadãos da União uma enumeração de direitos, dos quais destacamos: o **direito à livre circulação** e o direito à **permanência no território dos EMs**; o exercício da **capacidade eleitoral activa e passiva** nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições autárquicas do EM de residência, nas mesmas condições que os nacionais do EM em questão; o direito à concessão de **protecção diplomática**, por parte das autoridades diplomáticas e consulares de um outro EM, no território do país terceiro (não membro da UE) em que o EM de que é nacional não se encontrasse representado, nas condições aplicáveis aos nacionais do EM em causa; o direito de **petição ao Parlamento Europeu** e o direito de **recurso a um provedor de Justiça** nomeado pelo Parlamento Europeu sobre casos de má administração na actuação das Instituições e órgãos comunitários (cf. Art. 194.º e 195.º do TCE); o direito de se **dirigir por**

¹ Antes da assinatura do TUE e do TCE, houve um trabalho conjunto, com o objectivo de tornar o espaço comunitário mais coeso. Nos anos de 1990 foram feitos significativos desenvolvimentos para a conceptualização e implementação da cidadania e da educação para a cidadania na Europa, processo em que participaram diversas instituições e entidades, incluindo o Conselho da Europa, a Comissão Europeia, entre outras. O Conselho da Europa envolveu-se com a educação dos direitos humanos e da cidadania desde os anos de 1980. Exemplo desse esforço, em 1987 a Comissão Europeia iniciou projectos transnacionais de educação, através do programa Erasmus. A razão comum a todas as iniciativas foi a promoção de um sentido de identidade e cidadania europeia.

² Os deveres enunciados serão, por isso, os que decorrem da nacionalidade nacional de cada cidadão, não existindo qualquer dever acrescido, resultante da cidadania da União, além do respeito pela cidadania europeia e do dever de se defender essa mesma cidadania.



escrito a qualquer das instituições ou órgãos da União numa das línguas dos EMs e de obter uma resposta redigida na mesma língua (artigo 21.º, terceiro parágrafo, do TCE); e o direito de **acesso aos documentos** do Parlamento Europeu, do Conselho³ e da Comissão, sob determinadas condições (cf. artigo 255.º do TCE).

Todavia, esses direitos associados à cidadania europeia sempre contiveram restrições evidentes e óbvias: de acordo com o art. 18, nº 1 (TCE) “todos os cidadãos da União têm o direito de mobilidade e residência dentro dos territórios dos Estados membros, sujeitos às limitações e condições definidas no Tratado e nas medidas de funcionamento”. Esta reserva refere-se em particular ao interesse legítimo dos EMs para requerer cobertura social e financeira antes de garantirem a permissão de residência, para proteger os seus recursos públicos. Por analogia, como evidencia Besson (2007), estas limitações e reservas aplicam-se a todos os direitos de cidadania europeia, direitos esses garantidos e limitados pelos Tratados. Esta situação tem sido objecto de preocupação, já que essas limitações podem ser aceites em relação às liberdades fundamentais económicas, mas não nas áreas social e política. A dificuldade aumentou a partir do momento em que a jurisprudência comunitária se tornou mais generosa em garantir a justificação para as limitações nacionais para os direitos da cidadania europeia do que devia, deixou que estes direitos fossem invocados como uma das quatro liberdades fundamentais. E, se é verdade que o TJ iniciou uma inédita e altamente necessária acção ao desenvolvimento de expansão do âmbito material e pessoal dos direitos de cidadania da UE, esta extensão tem infelizmente sido compensado pela elaboração de justificações *overbroad* para as restrições a esses direitos.

Na sequência da aprovação do Tratado de Lisboa, a mesma ideia de reforço da cidadania da União transparece no seu articulado, procurando-se envolver cada vez mais o cidadão na construção da União e nos processos de tomada de decisão (*policy-making*), através de diversos mecanismos e ferramentas (manutenção/reforço de alguns já referidos *supra* e criação de outros que iremos abordar no ponto seguinte e que serão a base da nossa análise).

Neste sentido, consideramos de extrema relevância tentar perceber a abrangência do conceito de cidadania europeia e de que forma ela poderá ser verdadeiramente operacionalizada para que a dicotomia instituições-cidadão seja um verdadeiro vector de aprofundamento e de interacção na construção da União, dadas as suas especificidades ímpares. Quer dizer, se cidadania *strictu sensu* é um vínculo jurídico entre o indivíduo e o respectivo Estado, que se traduz num conjunto de direitos e deveres, necessitamos de conseguir enquadrar este novo vínculo supranacional estabelecido entre cidadãos e União, tendo sempre em conta a ausência de deveres directamente imputados a esta relação supranacional, mesmo com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e da vinculação/obrigatoriedade da Carta dos Direitos Fundamentais.

De facto, este conceito tem sido alvo de diversas reflexões, tentando-se por um lado identificar os problemas e preocupações existentes e que evitam a consolidação da cidadania europeia e, por outro, delinear a definição do conceito, abrangente o suficiente, para esclarecer este novo tipo de vínculo que extravasa fronteiras nacionais. Nyers (cf. 2007) apresenta uma síntese de algumas das abordagens e contributos de

³ Entenda-se Conselho de Ministros, de acordo com a nomenclatura do Tratado de Lisboa.



alguns investigadores. Destacamos aqui Gerard Delanty que analisa a política da cidadania europeia e regista algumas preocupações relacionadas com a falta de solidariedade e justiça social neste modelo emergente de cidadania. Para outros autores como Aihwa Ong, a preocupação está na questão de saber se as concepções territoriais de cidadania ainda são actuais e relevantes ou se, actualmente, o conceito deve encontrar outros significados de acordo com os movimentos globais que marcam a política contemporânea⁴. Para Figueroa, por sua vez, a cidadania envolve: um compromisso para com a sociedade tendo em atenção a sua diversidade; abertura e solidariedade para com os outros indivíduos e as diferenças; aceitação de todas as outras pessoas; rejeição de qualquer forma de exploração, tratamento discriminatório ou racismo (Figueroa, 2000, 57).

Perante todas estas incertezas, não podemos esquecer que, tal como defende Yeatman (*op. cit.*), qualquer discussão acerca da cidadania europeia no futuro deve ter sempre em conta a relação complexa mas duradoura entre soberania e subjectividade, entre a procura da auto-preservação pelo indivíduo e os Estados e outras entidades que procuram legitimar a sua autoridade (onde inserimos a UE). Ou seja, o conceito de cidadania terá de ser reformulado, pois como Preuss realçou “citizenship does not presuppose the community of which the citizen is a member, but creates this very community” (*apud* Osler, 2006).

O grau de realização da cidadania da União alcançado até à data deve-se preponderantemente (excepção feita à capacidade eleitoral) a uma mera sistematização de direitos já existentes (sobretudo no referente à liberdade de circulação, ao direito de permanência e ao direito de petição), assistindo-se agora à sua consagração no direito primário em nome de um projecto político. Contrariamente ao observado relativamente à noção de constituição existente nos Estados europeus desde a proclamação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), à cidadania da União não se encontram associadas quaisquer garantias específicas em matéria de direitos fundamentais⁵. Embora o n.º 2 do artigo 6.º do TUE se previsse que a “União respeitará” os direitos fundamentais consagrados na Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, bem como pelas “tradições constitucionais comuns” aos EMs, enquanto princípios gerais do direito comunitário, o referido artigo não remetia, todavia, para o estatuto jurídico da cidadania da União (relativo ao direitos fundamentais da União)⁶. Não obstante o enunciado do n.º 2 do artigo 17.º do Tratado CE, a cidadania da União não comporta, por isso, quaisquer deveres para os cidadãos da União, o que representa uma diferença substancial relativamente à cidadania dos EMs, salvo o respeito pelos Direitos Fundamentais e pelo respeito da cidadania e defesa da UE, como referimos.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, necessitamos de perceber de que forma a Carta dos Direitos Fundamentais, com o carácter vinculativo que adquiriu, e as modalidades de participação directa dos cidadãos no processo de *policy-making* (essencialmente com a criação da Iniciativa de Cidadania Europeia) poderão favorecer

⁴ Ong realça as grandes metrópoles urbanas que acolhem as migrações globais, teorizando como esses centros se podem tornar numa “zona de mutação da cidadania” onde os castigos e recompensas estão distribuídos de acordo com os activos que contribuem para a economia urbana. Cf. Nyers, 2007.

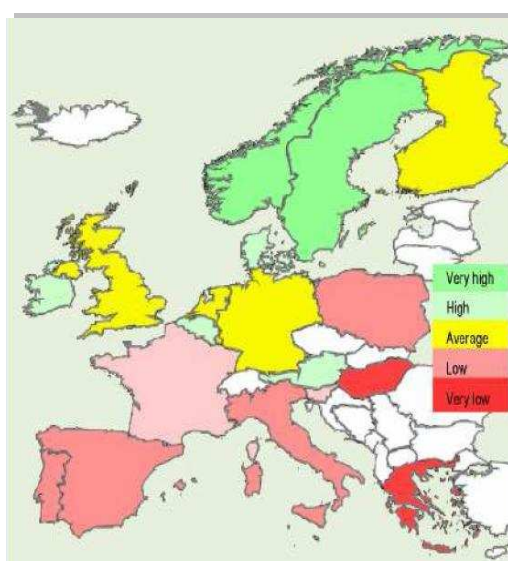
⁵ Procurou-se alterar esta situação com o TL, onde a Carta dos Direitos Fundamentais passou a ser vinculativa.

⁶ Cf. “Os cidadãos da União e os seus direitos”. *Fichas Técnicas sobre a União Europeia*. [CD-ROM] Parlamento Europeu: 2009.



o aumento do envolvimento dos cidadãos na integração europeia, ou seja, de que forma os mecanismos previstos poderão potencializar efectivamente a defesa dos cidadãos e a cidadania activa que, segundo a definição de Hoskins, implica a participação na sociedade civil, comunidade e/ou vida política, caracterizada pelo respeito mútuo e não-violência e de acordo com os direitos humanos e com a democracia (Hoskins *et al.*, 2006). Este autor procura demonstrar a heterogeneidade que se verifica ainda entre os EMs da UE, em termos de cidadania activa, de acordo com a construção do indicador compósito⁷.

Figura 1 - Indicador compósito da cidadania activa



Fonte: Hoskins *et al.* (2006)

Além disso, será também importante avaliar a capacidade e vontade que cada EM terá para participar no aprofundamento deste projecto contínuo de experimentação política que implica a interdependência muito partilhada e a busca de arranjos institucionais perante contestações e conflitos, dentro de uma comunidade de comunidades. Devido à adesão à UE, os próprios EMs vêem-se forçados a questionar o conceito de soberania e de cidadania, aceitando o impacto da Europa na sua organização, instituições e políticas

⁷ O Indicador compósito da cidadania Activa (Hoskins *et al.*) foi elaborado com dados de 19 países europeus e baseado em 63 indicadores, com base no Documento Social Europeu de 2002. O enquadramento teórico utilizado para construir o índice composto da cidadania activa foi desenvolvido – em cooperação com o Conselho da Europa – por uma rede de peritos europeus e apresentado numa conferência internacional em Ispra em Setembro de 2006. Os autores estabeleceram diversos itens, organizados em quatro grandes áreas, nomeadamente: a dimensão da vida política, a dimensão da sociedade civil, a dimensão da comunidade e a dimensão dos valores. Como se demonstra com o indicador construído, verificamos uma Europa heterogênea, onde os países nórdicos lideram e os países do sul apresentam performances positivas apenas em relação aos valores e à vida política, mas negativas relativamente à sociedade civil e à vida em comunidade. Os cinco países top de acordo com o indicador compósito são Suécia, Noruega, Dinamarca, Áustria e Bélgica, enquanto que no fim do ranking estão a Itália, Portugal, Grécia, Hungria e a Polónia. Todavia, os cinco mais bem posicionados não têm as pontuações mais elevadas nas 4 dimensões. O mesmo se aplica aos menos bem colocados. Por exemplo, a Polónia tem uma das mais elevadas performances na dimensão dos valores e Portugal fica a meio da tabela na mesma dimensão.



e aceitar o facto que as decisões políticas comunitárias não reflectirão exclusivamente os seus interesses nacionais.

1. A Cidadania europeia no Tratado de Lisboa

O conceito de cidadania, tendo por base o definido nos tratados anteriores, está explicitamente actualmente definido no artigo 9º do Tratado de Lisboa (TL), que define que “Em todas as suas actividades, a União respeita o princípio da igualdade dos seus cidadãos, que beneficiam de igual atenção por parte das suas instituições, órgãos e organismos. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A “cidadania da União acresce à cidadania nacional, não a substituindo” (sublinhado nosso).

O Tratado de Lisboa consagra ainda os princípios fundamentais da igualdade democrática, da democracia representativa (art. 10º)⁸ e da democracia participativa. Neste Tratado, e exemplo da preocupação para a promoção da democracia participativa, prevê-se ainda um novo mecanismo de interacção – de facto, no artigo 11º, nº 4, surge um novo direito para os cidadãos da União: “Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar os Tratados”.

A Iniciativa dos Cidadãos Europeus (ICE) torna-se, assim, numa das mais importantes inovações do TL em termos de cidadania e que, a par dos mecanismos já anteriormente previstos de interacção com as instituições e órgãos, donde se destacavam o Parlamento Europeu e o Provedor de Justiça, respectivamente, procura aprofundar a capacidade do cidadão se envolver pro-activamente no processo de *policy-making* da União.

Além da novidade da ICE, a partir de 2009, a Carta dos Direitos Fundamentais passa também a ser vinculativa, o que demonstra a preocupação em tornar a Europa numa união mais uniforme em termos sociais. Estes (ICE e carácter vinculativo da Carta) serão os dois exemplos que procuraremos aprofundar na nossa análise acerca da construção da identidade europeia.

2. A Carta dos Direitos Fundamentais e a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem

De forma, a consagrar os direitos civis, políticos, económicos e sociais, o Tratado de Lisboa torna também vinculativa a Carta dos Direitos Fundamentais⁹, reconhecendo-lhe o mesmo valor jurídico dos Tratados, uma nomenclatura de direitos, liberdades e garantias. Como explica Isabel Camisão, “... constitui um avanço na protecção dos direitos dos cidadãos europeus...”, e tem a “... vantagem de permitir aos cidadãos europeus um maior conhecimento e compreensão das garantias que lhe advêm da sua condição de cidadãos da União.” (www.ieei.pt, 22.12.09). Confirma a adesão da União

⁸ De acordo com o nº 3 do art. 10º “todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível”.

⁹ Os Estados-membros já haviam assinado a Carta em 2000.



à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem, cujos direitos fundamentais passam a fazer parte integrante do ordenamento jurídico.

A Carta dos Direitos Fundamentais não será directamente incorporada no Tratado de Lisboa, mas adquire força jurídica vinculativa nos termos do n.º 1 do artigo 6.º do Tratado UE, que confere à Carta o mesmo valor jurídico que é atribuído aos Tratados. Tal como se estabelece na própria Carta, esta não alarga as competências da União previstas nos Tratados. Acresce à Carta um protocolo introduzindo medidas específicas para o Reino Unido e a Polónia, as quais prevêem excepções à natureza juridicamente vinculativa da Carta perante os tribunais nacionais destes países.

A UE aderirá à Convenção Europeia assim que o 14.º protocolo da CEPDH entrar em vigor, permitindo que tanto Estados como organizações internacionais se tornem signatários da CEPDH. Não obstante, o acto de adesão tem de ser ratificado por todos os Estados-Membros da UE.

A Carta dos Direitos Fundamentais (CDF)¹⁰ consagra os direitos civis, políticos, económicos e sociais que assistem a todos os cidadãos da União. Trata-se de uma nomenclatura de direitos, liberdades e garantias que contribui de forma decisiva para a consolidação do conceito de cidadania europeia, representando uma sinopse dos valores comuns dos EMs da União. A Carta tem por desiderato promover a dignidade humana, ilustrar os direitos fundamentais dos cidadãos europeus, expor os alicerces intelectuais e jurídicos da União Europeia patenteando-a como uma comunidade de valores e de direito. Este documento garante que todas as instituições europeias respeitarão e farão respeitar os direitos fundamentais explanados.

O Conselho Europeu de Colónia, reunido em Junho de 1999, considerou conveniente reunir num único documento a panóplia de direitos que assistem a todos os cidadãos do espaço comunitário, de modo a serem clarificados. Pela primeira vez, na história jurídica do projecto europeu, seria elaborado um documento onde estariam agrupados todos os direitos fundamentais atribuídos aos cidadãos, que até então se encontravam dispersos por vários textos jurídicos, constituindo assim, uma autêntica inovação. Deste modo, o Conselho Europeu conferiu um mandato a uma Convenção para redigir um projecto de Carta. A Convenção sobre os Direitos Fundamentais da UE seria instituída em Dezembro do mesmo ano, presidida por Roman Herzog, e contaria com representantes¹¹ dos parlamentos nacionais e dos governos dos EMs, deputados do Parlamento Europeu e o comissário europeu responsável na matéria. As reuniões da Convenção¹² foram públicas, e toda a documentação produzida estava disponível *on-line* para que os cidadãos pudessem consultar e acompanhar os trabalhos. A escolha do método utilizado para a elaboração da Carta proporcionou um debate alargado, originando um documento que reuniu consensos vindo a ser aprovado por uma vasta maioria em 2 de Outubro de 2000. O Conselho Europeu de Biarritz reunido em 13/14 de Outubro do mesmo ano deu o seu aval unânime ao projecto de Carta e expediu-o ao Parlamento Europeu e à Comissão Europeia. O Parlamento Europeu e a Comissão

¹⁰ Trata-se da mais recente declaração de direitos fundamentais na esfera mundial e a primeira do novo milénio.

¹¹ Portugal fez-se representar pela eurodeputada Teresa Almeida Garret, pela deputada Maria Eduarda Azevedo, e por Pedro Bacelar de Vasconcelos e Miguel de Serpa Soares (suplente) em representação do governo.

¹² Foram promovidas audiências públicas de representantes da sociedade civil, originando mais de 1500 propostas de redacção da Carta. Os parlamentos nacionais encetaram audiências, debates parlamentares e recolheram opiniões sobre o texto da Carta.



Europeia deram a sua aprovação em 14 de Novembro e 6 de Dezembro de 2000 respectivamente. Em 7 de Dezembro seguinte, no Conselho Europeu de Nice, os Presidentes do Parlamento Europeu, Nicole Fontaine, do Conselho, Jacques Chirac, e da Comissão, Romano Prodi, assinaram a Carta em nome das respectivas instituições. No momento da sua adopção em Nice foi-lhe reconhecido o valor político. O Tratado Constitucional¹³ previa a sua inclusão integral na Parte II, tornando-a juridicamente vinculativa.

A Carta vai beber a várias fontes jurídicas sendo fruto do espírito da legislação existente, derivada do Tratado que institui a Comunidade Europeia, do Tratado da União Europeia, das tradições constitucionais dos 15 EMs, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem do Conselho da Europa de 1950, com os seus protocolos adicionais, da jurisprudência do Tribunal dos Direitos do Homem de Estrasburgo, da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, da Carta Social Europeia do Conselho da Europa de 1961, da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores de 1989, da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, do Estatuto do Tribunal Penal Internacional, entre outras. A Carta congrega 54 artigos, divididos em 6 capítulos: dignidade, liberdade, igualdade, solidariedade, cidadania, justiça.

Não existiu a pretensão de redigir uma Constituição Europeia, nem formular novos direitos, tão pouco se fez tenção de transferir responsabilidades dos EMs para a União¹⁴, o intento era aclarar a legislação existente. A Carta tem o propósito de certificar os direitos fundamentais individuais, de elucidar que as instituições europeias e os EMs quando promovem e aplicam o direito da União, e também nas negociações com países candidatos ou países terceiros, estão vinculados aos direitos fundamentais dos cidadãos, reafirmar que a União Europeia sempre foi um espaço de valores e direitos partilhados, e salvaguardar os cidadãos do abuso do poder por parte do Estado. Houve, também, uma preocupação com os desafios actuais dando assim, relevância à bioética, a protecção de dados ou o meio ambiente, a defesa do consumidor, e alertando para a urgência em acabar com a discriminação em razão da raça, do sexo, da cor ou da religião. Ela constitui um importante instrumento de auxílio de interpretação para o Tribunal de Justiça Europeu na sua jurisprudência.

A Carta dos Direitos Fundamentais foi solenemente proclamada no dia 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo, pelos Presidentes das instituições europeias, não será directamente incorporada no Tratado de Lisboa, mas adquire força jurídica vinculativa nos termos do n.º 1 do artigo 6.º do Tratado UE, que confere à Carta o mesmo valor jurídico que é atribuído aos Tratados. Tal como se estabelece na própria Carta, esta não alarga as competências da União previstas nos Tratados. Acresce à Carta um protocolo introduzindo medidas específicas para o Reino Unido e a Polónia, as quais prevêm excepções à natureza juridicamente vinculativa da Carta perante os tribunais nacionais destes países. O Tratado de Lisboa vem confirmar a adesão da União à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem, cujos direitos fundamentais passam a fazer parte integrante do ordenamento jurídico. A UE aderirá à Convenção Europeia assim que o 14.º protocolo da CEPDH entrar em vigor, permitindo que tanto Estados como organizações internacionais se tornem signatários da CEPDH.

¹³ Assinado em 29 de Outubro de 2004, não entrou em vigor.

¹⁴ A alteração de responsabilidades é um direito e uma função que assiste exclusivamente aos EMs, sob a forma de alteração aos Tratados.



Não obstante, o acto de adesão tem de ser ratificado por todos os Estados-Membros da UE.

Com a Carta os líderes políticos europeus aspiraram passar uma mensagem de comprometimento com os valores e com o direito para os cidadãos, para os países candidatos ao espaço europeu, aos países vizinhos e à comunidade internacional em geral. A Carta dos Direitos Fundamentais não vem conferir novas responsabilidades à União, nem tão pouco obrigar os EMs a alterarem as suas Constituições, o seu propósito é enfatizar o respeito pelos valores democráticos, pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. Desta forma, apraz-nos afirmar que se trata de um documento inspirador e de referência que espelha a liberdade e o respeito pela democracia e pelos direitos fundamentais que se vive no seio da União. Como explica Isabel Camisão, "... constitui um avanço na protecção dos direitos dos cidadãos europeus...", e tem a "... vantagem de permitir aos cidadãos europeus um maior conhecimento e compreensão das garantias que lhe advêm da sua condição de cidadãos da União." (www.ieei.pt, 22.12.09). Este documento é um sinal de que o projecto de integração europeia empreendido ao longo dos últimos 50 anos foi alicerçado desde o início em valores fundamentais.

3. A Iniciativa de cidadania europeia (ICE) – o artigo 11º, nº 4¹⁵

A introdução da ICE, como já referimos, demonstra a vontade plasmada no TL de uma preocupação para o envolvimento cada vez maior dos cidadãos junto das instituições e, neste caso, junto da Comissão Europeia especificamente, situação à qual a prática de realização de consultas públicas à sociedade civil já não conseguia responder da forma mais eficiente¹⁶.

Pelo artigo 11º, nº 4 foi instituído um novo mecanismo de promoção da cidadania activa da União. Por este artigo, um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar os Tratados. Os procedimentos e condições para a apresentação de tal iniciativa são estabelecidos nos termos do primeiro parágrafo do

¹⁵ Para esclarecimento e uniformização, adoptamos a numeração indicada nas versões consolidadas dos Tratados, publicada no Jornal Oficial da EU C115, de 9 de Maio de 2008, dado que a versão do Tratado de Lisboa publicada em 17 de Dezembro de 2007, apresenta uma numeração distinta.

¹⁶ A Comissão Europeia desenvolveu um espaço electrónico dedicado exclusivamente à consulta da sociedade civil sobre as temáticas em discussão na Agenda europeia, procurando obter o feedback necessário dos cidadãos relativamente às mais diversas áreas. Desta forma pretende-se envolver directamente os cidadãos nos processos de tomadas de decisão. Cf. http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm.

Outro exemplo de boas práticas, foi a criação pela Comissão de diversos *fora* temáticos (também on-line), nos quais os cidadãos podem colocar as suas questões e debater as problemáticas comuns aos diversos EMs e procurar influenciar os processos de *policy-making*, bem como as negociações da União com países terceiros em determinadas parcerias, os direitos dos cidadãos, etc. Como exemplo, podemos falar do **Fórum dos Cidadãos sobre Energia**. O Fórum foi lançado pela Comissão em colaboração com as associações nacionais e europeias dos consumidores, representantes dos EMs, representantes da Comunidade da Energia, entre outras entidades e tem como principal objectivo proteger os interesses dos consumidores na formulação das políticas e verificar o respeito pelos direitos dos consumidores na sua implementação.



artigo 24º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, mas que ainda necessitarão de regulamentação¹⁷.

No entanto, apesar do estabelecimento desse mecanismo continuam a existir várias questões de ordem prática que estão ainda em aberto e às quais têm de ser dadas respostas rapidamente, para que esse mecanismo se torne efectivo e não deixe de ser uma oportunidade perdida e letra morta do tratado. Por exemplo, o que se entende exactamente por "número significativo" de países? Quantas assinaturas têm de vir de cada um desses países? Qual a idade mínima dos participantes e a quem incumbe verificar as assinaturas? Quem deve submeter no final a iniciativa? Será que a Comissão está obrigada a responder ou a tomar a iniciativa? Ou, se concordar com a pertinência do assunto apresentado, será que pode fazer alguma alteração ao pedido submetido pelos cidadãos? Qual a real capacidade dos cidadãos de realizarem uma ICE?

Alguns aspectos práticos da iniciativa de cidadania, como podemos verificar, têm ainda de ser definidos, e a Comissão Europeia tem procurado reunir as informações e dados necessários para regulamentar tal medida, de forma a definir regras e procedimentos mínimos. Nesse sentido, e como a ICE deve estar regulamentada até ao final de 2010, a Comissão lançou uma consulta pública¹⁸ para recolher opiniões dos cidadãos antes de terminar os seus trabalhos na matéria.

As principais questões que se pretendiam abordar no Livro Verde e na consulta pública versaram pontos para definir questões práticas e concretas para a realização da ICE:

- número mínimo de países da UE a que devem pertencer os signatários;
- número mínimo de signatários por país;
- idade mínima dos signatários;
- aspectos formais e de redacção de uma iniciativa de cidadania;
- regras relativas à recolha, verificação e autenticação das assinaturas;
- prazo para a recolha das assinaturas;
- formas de registo oficial das iniciativas;
- regras em matéria de transparência e de financiamento (aplicáveis aos organizadores);
- eventual prazo de resposta da Comissão;
- como proceder caso existam várias iniciativas sobre uma mesma questão.

Como podemos verificar, a capacidade e eficiência da ICE ainda não pode ser efectivamente medida, já que ainda não pode ser aplicada nem sabemos se este mecanismo se traduzirá numa real forma de aproximação e envolvimento dos cidadãos ao processo de *policy making* da União. De facto, a complexidade das exigências para a realização e validade de uma ICE poderá ter um efeito contraproducente, afastando mais uma vez os cidadãos e deixando a capacidade de elaboração destes processos para associações e/ou movimentos sociais que, por vezes, poderão estar mais centrados em atingir os seus objectivos específicos e relegando o bem comum (e comunitário) da sociedade europeia para segundo plano.

¹⁷ A regulamentação da forma de procedimento da ICE deverá estar finalizada até ao final do ano de 2010, para entrar em vigor em 2011.

¹⁸ Cf. Livro Verde sobre a ICE, da Comissão Europeia – consulta pública realizada até 31 de Janeiro de 2010.



Considerações finais

O clima europeu com a Estratégia de Lisboa renovada (Estratégia 2020) e o Tratado de Lisboa trouxe a coesão social para o centro da agenda da política europeia. A cidadania europeia é um elemento crucial de toda a estratégia, focando-se nos valores, democracia representativa e sociedade civil. Mas antes de podermos avaliar a importância da cidadania europeia e do seu verdadeiro impacto no processo de integração e aprofundamento europeu, necessitamos saber se os cidadãos se sentem efectivamente cidadãos da União e se desejam estar no meio desse processo. Ou seja, se poderemos falar na capacidade de coesão que equivalha a uma identidade europeia.

É evidente que as divergências e as oposições de interesses subsistirão por longo tempo nesta Europa de 27 Estados, como no interior das sociedades nacionais. A Europa real é, pois, um grande e longo processo de aprendizagem e de experimentação à escala continental, com todas as dificuldades e resistências que isso comporta (cf. Ribeiro, 2009).

A capacidade de acesso à informação disponibilizada pelas instituições e organismos europeus não implica uma equivalente adesão pelos cidadãos a essa mesma informação nem a detenção de uma sociedade mais informada, pró-activa e preocupada com a integração europeia. De facto, falar de cidadania europeia, implica antes de mais, falar de cidadania nacional e na capacidade que as entidades de cada país têm para formar cidadãos mais preocupados e envolvidos na vida em comunidade.

Neste sentido, as entidades de ensino superior têm um papel fundamental para a formação de jovens cidadãos interessados em participar no processo de decisão que influenciará a nossa vivência em sociedade. A criação de espaços onde os jovens possam esclarecer as suas dúvidas e conhecer melhor a união europeia à qual pertencem e a qual se tornou no espaço por excelência da sua empregabilidade, competitividade, mas também de concorrência natural. Só através da aposta numa formação centrada em valores como a cidadania, o voluntariado e a responsabilidade poderemos esperar que os cidadãos contribuam de uma forma mais activa no processo de aprofundamento europeu. Ou seja, a aproximação dos cidadãos do processo de integração fundamenta-se na cidadania activa e na capacidade dos Estados em promover e reforçar a importância do seu capital social. Tal como Robert Putman afirma, a cidadania activa está fortemente relacionada com o "envolvimento cívico" que desempenha um papel crucial na formação do capital social. Ou seja, a busca de objectivos comuns fornece uma maneira para as pessoas experienciarem a "reciprocidade" e, assim, ajuda a criar redes apoiadas em valores partilhados. Os níveis elevados resultantes da confiança social promovem uma maior cooperação entre as pessoas e reduzem as oportunidades de um comportamento anti-social (Putnam, 2000).

O futuro da discussão sobre esta temática passa pelo destaque da importância em adoptar um processo baseado numa orientação reflexiva para o estudo da cidadania europeia, ou seja, em vez de procurar estabelecer a primazia de um determinado nível de cidadania, padronizados consciente ou inconscientemente por influências ideológicas (cf. Kostakopoulou, Set. 2007), o mais importante será tomar como base o pressuposto de que a UE e as cidadanias nacionais são interdependentes, examinando a sua interacção e transformação gradual.



Com o Tratado de Lisboa, demonstra-se a vontade de transformar uma Europa baseada na economia para uma Europa dos Cidadãos, uma Europa Social, que procura transmitir o sentimento de pertença a uma entidade supranacional. De facto, a cidadania europeia fez repensar o “impossível”, procurando um novo modelo que conceda aos cidadãos formas de combate à discriminação, à exclusão e à incapacidade de alcançar a empregabilidade e a estabilidade pessoal e colectiva. Talvez seja este o caminho para redefinir o conceito de cidadania e responder, simultaneamente, aos problemas que se enfrentam actualmente, tornando a UE num espaço mais competitivo e líder ao nível da formação e da cidadania.

Se o principal objectivo da cidadania europeia, enquanto conceito supranacional, é reforçar a protecção dos direitos e dos interesses dos cidadãos dos Estados-Membros ao mesmo tempo que pretende reforçar e consolidar a identidade da Europa, criando um conjunto de direitos e deveres que permita uma maior participação dos cidadãos europeus no processo de integração, designadamente o direito de residência como um direito fundamental, incluindo também a participação política dos cidadãos, a protecção diplomática e consular, o direito de petição, entre outros, a necessidade de se efectivar e difundir esse sentimento de pertença a uma mesma comunidade torna-se no ponto-chave do debate sobre esta problemática, procurando identificar metodologias para o reforço dessa mesma cidadania supranacional.

A cidadania europeia só poderá ser reforçada depois do reforço da cidadania nacional em cada EM, através da formação de cidadãos mais informados e preocupados com a comunidade onde se inserem, ou seja, através da formação “... all young people acquire the competencies required for personal autonomy and for citizenship, to enter the world of work and social life, with a view to respecting their identity, openness to the world and social and cultural diversity. (UNESCO, 2004, p. 3).

Nesse sentido, caminhamos para a necessidade de implementação dos mecanismos previstos nos Tratados. De facto, após a votação do Parlamento Europeu em Dezembro de 2010, o Conselho adoptou a 15 de Fevereiro de 2011 o regulamento sobre a iniciativa de cidadania europeia. Assim, a iniciativa de cidadania europeia estará operacional a partir de finais de Março de 2012.

Referências

Besson, S.; Utzinger, A. (2007). “Introduction: Future Challenges of European Citizenship – Facing a wide-open Pandora’s box”, *European Law Journal*, 5, vol. 13, 573-590

Centro de Informação Europeia Jacques Delors (2009). *Tratado de Lisboa*. [Consultado em 13 de Dezembro de 2010]. Disponível em <http://eurocid.pt>

Centro de Informação Europeia Jacques Delors (2009). *Cidadania Europeia*. [Consultado em 13 de Dezembro de 2010]. Disponível em <http://eurocid.pt>

Comissão Europeia. 2009. *Tratado de Lisboa*. [Consultado em 13 de Dezembro de 2010]. Disponível em <http://ec.europa.eu>

Epiney, Astrid (2007). “The scope of article 12 EC: some remarks on the influence of European citizenship”, *European Law Journal*, 5, vol. 13, 611-622



Europa (2009). *Tratado de Lisboa*. [Consultado em 13 de Dezembro de 2010]. Disponível em <http://europa.eu>

Figueroa, P. (2000). "Citizenship education for a plural society", in: A. Osler (Ed.) *Citizenship and democracy in schools: diversity, identity, equality* (Stoke-on-Trent, Trentham), 47-62.

Hoskins *et al.* (2006). *Measuring active citizenship in Europe*. Luxemburgo: Comissão Europeia, Instituto para a protecção e segurança do Cidadão. ISBN: 92-79-03738-2

Camisão, Isabel (2009). *O Tratado de Lisboa e o funcionamento institucional da União – Um relance sobre as consequências institucionais do Tratado de Lisboa*. IEEI – Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, [Consultado em 22 de Dezembro de 2010]. Disponível em <http://www.ieei.org>

Kostakopoulou, Dora (2007). "European Union Citizenship: writing the future", *European Law Journal*, 5, vol. 13, 623-646.

Leinen, Jo (2007). "A Evolução de uma cidadania Europeia: de uma Europa de Estados para uma Europa de Cidadãos", *The Journal of European Left*. [Consultado em 30 de Dezembro de 2009]

Osler, A.; Starkey, H. (2006). "Education for democratic citizenship: a review of research, policy and practice 1995-2005", *Research Papers in Education*, 4, vol. 21, 433-466. ISSN 1470-1146.

Nyers, Peter (2007). "Why Citizenship Studies", *Citizenship studies*, 1, vol. 11, 1-4. ISSN 1469-3593 On-line/07/010001-4.

Ministério dos Negócios Estrangeiros (2009). *Relatório sobre as modificações introduzidas pelo Tratado de Lisboa*. Lisboa.

Parlamento Europeu (2009). *Cidadania Europeia*. [Consultado em 13 de Dezembro de 2010]. Disponível em www.europarl.europa.eu

Ribeiro, Manuela (2009). *(Re)Pensar a Europa*. Livraria Almedina.

Ribeiro, Manuela (2010). *De Roma a Lisboa*. Livraria Almedina.

UNESCO (2004). *Message from the 47th session of the UNESCO International Conference on Education and proposed priorities for action to improve the quality of education for all young people* (Geneva, International Bureau of Education).

United Nations (1994). *Vienna declaration and programme of action on education for peace, human rights and democracy*, in: *United Nations High Commission for Human Rights* (UNCHR), *Human rights: the new consensus* (London, Regency Press (Humanity)).

United Nations General Assembly (2005). *Revised draft plan of action for the first phase (2005-2007) of the World Programme for Human Rights Education* (fifty ninth session A/59/525/Rev.1) (New York, United Nations).

A DISPUTA DO ESPAÇO PELA EUROPA – UM NOVO DESAFIO

Ana Baltazar

Major da Força Aérea Portuguesa e Professora no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM). Pós-Graduações: conducente a Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra na Novas Relações Internacionais (UAL); e em Gestão de Projecto (Universidade Católica Portuguesa). Concluiu o Curso Geral de Guerra Aérea (IESM) e o Curso de Estado-Maior Conjunto (IESM). Tem desempenhado funções de Adjunta para a Logística no Estado-Maior da Força Aérea, Gestora do Programa de Aquisição de Aeronaves de Instrução. Foi representante da Força Aérea Portuguesa na OGMA, SA e Planeadora da modificação das aeronaves F-16.

Resumo

Neste artigo estuda-se o desafio da exploração do Espaço pela Europa. Em concreto, apresentam-se, inicialmente, alguns conceitos técnicos associados à exploração do Espaço e os conceitos fundamentais à compreensão das Relações Internacionais – em particular a Astropolítica - num meio que alguns pretendem pacífico, mas onde a competição e a cooperação caminham lado a lado e onde as capacidades militares e civis, por vezes, se confundem.

De facto, o Espaço, se por um lado, tem características específicas – recursos naturais, recursos artificiais (por exemplo, satélites), dimensão, abrangência relativamente à Terra - que o tornam alvo de disputa comercial e militar, podendo tornar inevitável uma escalada ao armamento espacial; por outro, existe a necessidade de acordos e cooperação para que seja possível desenvolver um tipo de tecnologia extremamente complexa e que requer recursos humanos, materiais e financeiros avultados.

Quer se associe a capacidades espaciais militares, quer a capacidades espaciais civis, constata-se que a dependência hoje existente desses meios origina a necessidade de garantir a sua segurança. O controlo deste meio - tal como dos meios marítimos, terrestres e aéreos - pode ser essencial para garantir, primeiro, a Segurança Nacional e, consequentemente, a Segurança Internacional. A forma como a União Europeia o faz, ou poderá fazer, faz parte do estudo neste ensaio. Para tal é necessário conhecer as capacidades espaciais europeias, as suas políticas e as suas estratégias.

No final deste ensaio responde-se à pergunta: **De que forma a exploração espacial europeia interfere na Segurança Internacional?**

Palavras-chave

Competição; Cooperação; Espaço; Segurança; União Europeia

Como citar este artigo

Baltazar, Ana (2011). "A disputa do espaço pela Europa – um novo desafio". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 1, Primavera 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n1_art3.

Artigo recebido em Abril de 2010 e aceite para publicação em Maio de 2011



A DISPUTA DO ESPAÇO PELA EUROPA – UM NOVO DESAFIO

Ana Baltazar

Introdução

Este artigo faz parte de uma tese de mestrado, realizada em 2009, com o mesmo título e do mesmo autor. Nessa tese, para além do estudo da União Europeia (UE), estudaram-se as políticas espaciais e as capacidades espaciais dos países com maior relevo no desenvolvimento de tecnologia espacial, são eles: a China, a Rússia e os Estados Unidos da América (EUA). Ainda nessa tese, desenvolveram-se, em detalhe, os conceitos técnicos associados ao tema, nomeadamente, o conceito de astropolítica, força e poder espacial, duplo-uso e ameaça.

"A Disputa do Espaço pela Europa – Um Novo Desafio" induz à reflexão porque é um facto que as sociedades modernas estão hoje dependentes dos meios espaciais e das suas aplicações. Cada vez mais, há mais países a colocarem satélites em órbita e cada vez mais, há mais países a terem satélites fabricados e lançados por terceiros. Esses satélites, genericamente, servem multifunções civis e militares que podem ir desde a facilitação nas comunicações e previsão meteorológica, até à obtenção de informações precisas para navegação. Derivado desta tomada de consciência - da dependência de meios - tornou-se necessário, principalmente, para as maiores potências, pensar na segurança do Espaço. Nos últimos conflitos os meios espaciais têm tido uma enorme influência nas operações militares. Esta influência sente-se essencialmente ao nível do tempo de decisão e de resposta militar, tornando tudo - decisões/acções - mais rápido.

Tipicamente, em conflito, os meios espaciais disponíveis são inúmeros e bastante variados, destacam-se: sistemas de previsão meteorológica; sistemas de comunicações militares; satélites de vigilância; satélites de posicionamento de armas e lançamento de mísseis; sistemas de posicionamento; entre outros. Para as Forças Armadas, os satélites são multiplicadores de força e são ferramentas essenciais ao serviço do "Comando, Controlo, Comunicações, Computadores, Informações, Vigilância e Reconhecimento" (C⁴ISR).

Como se verá ao longo deste artigo, ter capacidades traz poder e ter poder traz capacidade de influenciar as decisões na cena internacional. Mas ter meios e não ter a capacidade de os defender pode-se traduzir numa vulnerabilidade extrema. Desta forma, os meios espaciais ganham importância estratégica ao poderem, por um lado, facultar informação essencial e única, por outro, colocar em risco a Segurança Nacional.

Assim, o assunto Espaço tem uma dimensão civil (ligada aos diversos vectores da segurança mundial, ao bem estar das populações, à evolução científica da humanidade)



e uma dimensão militar (que dá apoio à Defesa e suporta um elevado número de acções militares) que, por vezes, se fundem na questão do duplo uso.

É essencialmente em torno destes pontos que se aborda o tema “**A disputa do Espaço pela Europa – Um novo desafio**”. Este desafio, para a Europa, é analisado em termos de oportunidades/vantagens aos vários níveis: Económico, Militar e Político. Salienta-se que este artigo incide sobretudo na UE como um todo, sendo as suas políticas a prevalecer, enquadradas pela Política Externa e de Segurança Comum (PESC), e não as políticas individuais de cada país europeu. No estudo das capacidades da UE, desenvolve-se uma matriz SWOT - ferramenta de gestão - cujas letras significam *Strength* (força), *Weakness* (fraqueza), *Opportunities* (oportunidades) e *Threats* (ameaças).

Para elaboração deste artigo adoptou-se o método de investigação em Ciências Sociais proposto por Luc Van Champenhoudt e Raymond Quivy (Quivy, 2005). Toda a reflexão vertida neste artigo vai no sentido de procurar responder à Pergunta de Partida: **De que forma a exploração espacial europeia interfere na Segurança Internacional?**

1. O Espaço

a. Definição de Espaço

Definir ou delimitar os meios mar e terra – ou mesmo o meio aéreo em relação aos outros dois - terá sido simples na medida em que a separação, entre uns e outros, é fisicamente visível. No caso do meio Espaço, a situação tem outros contornos, de tal forma que, na comunidade internacional, ainda não se reuniu consenso para a definição de espaço exterior (ou espaço sideral). Este facto prende-se, principalmente, com o não se conseguir definir a fronteira física entre espaço aéreo e espaço exterior. Contudo, é importante ter um conceito internacionalmente reconhecido na medida em que se colocam questões relacionadas, não só com a segurança, mas principalmente com a soberania dos países.

Neste artigo adopta-se, para a definição de Espaço, aquela que embora não esteja formalmente aceite¹ é a que reúne maior consenso na comunidade científica, tendo sido desenvolvida, em 1957, por *Von Karman* (Chun, 2006: 14): o Espaço começa a uma altitude de 100km (já na Termosfera) acima da superfície da Terra. Assim, é acima da linha de *Von Karman* que se começam a definir os diversos tipos de órbitas, que se designam por (Dolman, 2006: 65): LEO (*Low Earth Orbit*), MEO (*Medium Earth Orbit*), HAO (*High Altitude Orbit*) e HEO (*Highly elliptical Orbit*).

O conhecimento das órbitas e da mecânica orbital são vitais, uma vez que os objectos, depois de colocados em órbitas estáveis, não necessitam, praticamente, de combustível ou energia para se manterem (apenas precisam de alguma energia para corrigir a órbita em relação a algumas perturbações).

¹ A dúvida favorece uma certa flexibilidade política e legal no que concerne ao sobrevoo de objectos espaciais no espaço aéreo (ou não) de uma outra Nação.



b. Objectos no Espaço

Como atrás se mencionou, embora se esteja numa fase embrionária do conhecimento das potencialidades espaciais, já existem inúmeras formas de exploração do mesmo e já se faz uso de informação preciosa que é conseguida através de meios colocados no Espaço. Essa informação é obtida através de diversos tipos de equipamentos que podem ir desde os satélites, às sondas ou às estações espaciais tripuladas.

Relativamente aos **satélites**, poder-se-á dizer que são um qualquer objecto que esteja na órbita da Terra ou de qualquer outro planeta. Os satélites podem ser de dois tipos: os naturais e os artificiais. Os primeiros são corpos celestes, onde a Lua é o mais conhecido; os segundos são corpos fabricados e colocados em órbita pelo Homem. De uma forma genérica, um satélite artificial é um veículo de transferência de informação.

Em 31 de Dezembro de 2007, estavam identificados, como estando em órbita, 3.208² satélites, de variadíssimos países (Portugal tem apenas um totalmente seu, lançado em 1993, actualmente inoperativo), sendo a Rússia aquela que maior número possui (42%) logo seguida dos EUA (31%). A Europa apenas detém 7% dos satélites (MEHURON, 2009: 60).

As **sondas** (num total de 119) são naves espaciais não tripuladas, com a finalidade de explorar, por exemplo, outros planetas. Neste caso são os EUA que têm em maior número (51%), seguidos da Rússia (com 29%) e da Europa com 7% (MEHURON, 2009: 60).

As **estações espaciais** são estruturas que foram transportadas para o Espaço, por outros meios, sendo concebidas para terem seres humanos a bordo. Foi a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, nos anos 70, o primeiro país a desenvolver este tipo de programas, nomeadamente, através do *Salyut*. Actualmente, e desde Outubro de 2000, existe no Espaço a Estação Espacial Internacional que, em 15 Junho de 2010, cumpriu a sua vigésima quarta expedição (a bordo com um russo e dois norte-americanos).

Para além dos objectos atrás abordados, existe também, em grande número (identificados cerca de 30.342 objectos³), o **lixo espacial**. Estes objectos são de capital importância, na medida em que podem provocar sérios danos nos satélites em órbita, nas estações orbitais e nos próprios astronautas. Uma das formas possíveis dos satélites se protegerem, em parte, do lixo espacial é através de blindagens protectoras, contudo estas medidas tornam os satélites mais pesados e com maior custo.

c. Tratados

Do ponto de vista jurídico, o Espaço, em contraste com o espaço aéreo, é aberto a todos (Cousteau-Begarie, 2003: 865).

A Organização das Nações Unidas (ONU) tem vindo a desenvolver um trabalho intenso, em termos de legislação enquadrante, para as questões relacionadas com a utilização do Espaço, com particular ênfase na tentativa da não militarização do meio. O Comité para a Utilização Pacífica do Espaço Exterior, com sede em Viena, é o único fórum para

² Não estando, necessariamente, todos operacionais.

³ "SATCAT Boxscore" <http://www.celestrak.com/satcat/boxscore.asp> (consultado em 8 de Junho de 2010).



o desenvolvimento dessa legislação. Desde a sua criação, já concluiu cinco instrumentos legais e cinco conjuntos de princípios que regulam uma série de regras relativas, por exemplo, à apropriação do espaço exterior e às actividades de controlo de armas (UNOOSA, 2007). De uma forma geral, em todos eles, promove-se o conceito de que a investigação e as actividades no Espaço, ou do Espaço, devem ser realizadas em colaboração com outras nações e com a perspectiva de bem-estar geral.

O Tratado para o Espaço Exterior (TEE) é o primeiro tratado a servir de referência para a análise jurídica das actividades espaciais. Este estabelece os princípios jurídicos fundamentais e as proibições relevantes para o Espaço. Nos seus dois primeiros artigos é definida a estrutura básica, declarando que as nações possuem a liberdade de investigação científica no espaço exterior e que o Espaço e os objectos exteriores celestes (como a Lua) não são propriedade. Os artigos 3º e 4º praticamente restringem as actividades militares espaciais. No mesmo tratado legisla-se que a Lua e os outros corpos celestes só podem ser utilizados para fins pacíficos, não podendo ser equipados com bases militares ou usados para testar armas. Contudo, poderão ser usados para pesquisa científica ou na exploração pacífica (UNOOSA, 2002).

d. Astropolítica

A Astropolítica é conceito relativamente recente que relaciona o espaço exterior e a tecnologia que lhe está associada, com o desenvolvimento de orientações políticas, militares e estratégicas (Dolman, 2006: 15).

Neste artigo, considera-se o modelo astropolítico do estratega militar, norte-americano, Everette C. Dolman. Para ele, a Astropolítica é a grande estratégia que não se resume apenas à aplicação da força militar, inclui também a diplomacia, a propaganda, as operações secretas, a informação e as transacções económicas (Dolman, 2006: 146). A Terra reduz-se a um único componente de uma abordagem total, que, embora importante, em alguns casos é apenas um componente periférico (Dolman, 2006: 1) com características astropolíticas importantes (Dolman, 2006: 61): a sua massa, órbita e interacções com outros fenómenos. Para Dolman, a humanidade está a entrar na era em que a tecnologia, as comunicações, a inovação e a exploração do espaço exterior são as estradas para a prosperidade e para a abundância. A sua tese é uma aproximação realista que maximiza a prospecção e a exploração espacial em prol de todos, invertendo a corrente internacional de desconfiança na exploração espacial (Dolman, 2006: 183).

Este autor defende também que a militarização do Espaço através de uma força militar capaz de manter o controlo efectivo do mesmo, reconhecida, não arbitrária e eficiente, poderá, por um lado, pelo efeito de desencorajamento, evitar a corrida ao armamento espacial; por outro, como os programas espaciais militares são a coluna vertebral de muitas operações espaciais civis (por exemplo, capacidade de lançamento), resultar em vantagens económicas em áreas como as telecomunicações, a navegação e os satélites meteorológicos (Dolman, 2006: 162). No seu modelo considera que a Astropolítica se divide em quatro regiões astropolíticas que se inter-relacionam (Dolman, 2006: 69): a Terra, o espaço terrestre, o espaço lunar e o espaço solar.

No modelo proposto por Dolman pode-se, no futuro, configurar uma relação de forças na busca da preponderância mundial. Os que forem capazes de controlar as regiões



astropolíticas, poderão utilizar formas de coacção do tipo económica, relevantes em áreas referentes, por exemplo, às rotas comerciais ou ao controlo de recursos; ou do tipo militar, relativamente a operações na Terra. Nos conflitos mais recentes, ter o controlo de satélites de comunicações, observação e localização permitiu aos norte-americanos e seus aliados terem vantagem nas operações levadas a cabo.

2. A Europa

a. Estratégia da Europa para o Espaço

A Europa reconhece que o Espaço tem uma dimensão estratégica importante (ESDA, 2008). Em particular, os meios espaciais são centros de gravidade militares e, como tal, deverão ser protegidos, na medida em que se tornam potenciais alvos. Um ataque ao sistema espacial de um país poderá tornar as suas Forças Armadas cegas, surdas e mudas. Mas, na verdade, a UE não está em condições – nem provavelmente tem interesse – de ser militarmente predominante no Espaço. Desta forma, a armamentização não será uma opção viável, quer pelos custos associados, quer pela controvérsia que geraria internamente. Assim, e podendo-se tornar vítima da armamentização de outros países, o “*Council of the European Union*” tornou público, a 3 de Dezembro de 2008, um rascunho sobre o código de conduta para o Espaço (General Secretariat, 2008) que pretende levar a outras nações do mundo. No essencial, a UE pretende deixar o Espaço livre de armas, tornando-se pioneira nesta forma de abordar a questão. Também, neste documento, se menciona a importância do desenvolvimento de tecnologia espacial na evolução da economia, das sociedades e da cultura das nações. Contudo, reconhece-se que as capacidades espaciais são vitais para a Segurança Nacional e para a manutenção da paz e da Segurança Internacional. Assim, apela-se aos acordos internacionais para, entre outros: influenciar o uso pacífico e seguro do Espaço onde se definam as regras – desde que para fins pacíficos – para a liberdade de acesso ao Espaço; e preservar a segurança e a integridade dos objectos espaciais em órbita.

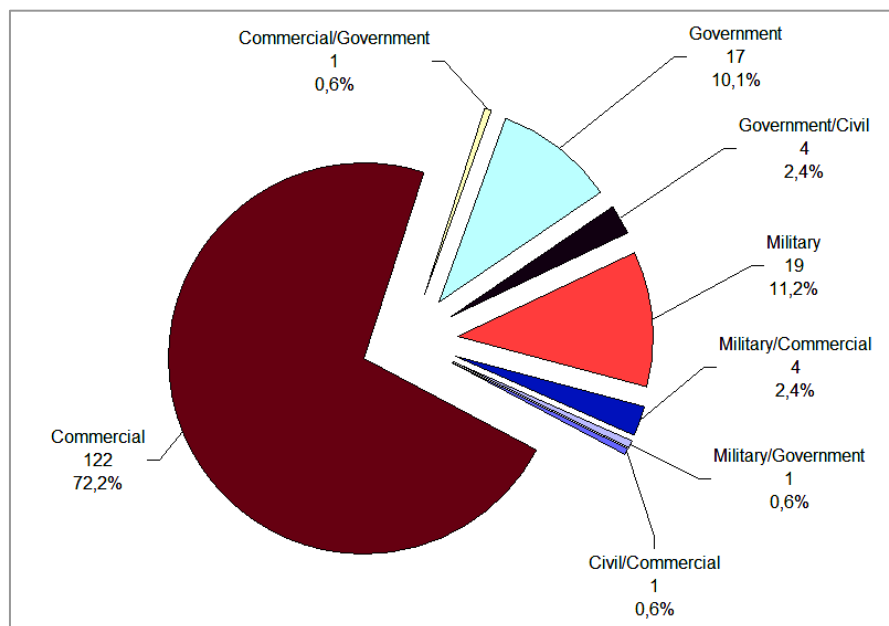
Este passo europeu é uma forma de demonstrar que a Europa é um actor estratégico, significativo, nas questões do Espaço. Espera-se que seja uma opção viável, mas só o será se as grandes potências espaciais o aceitarem o que, certamente, não será fácil de acontecer. Este código pretende, entre outras coisas, regular os testes anti-satélites e a produção de lixo espacial.

b. Capacidade espacial europeia

Actualmente, dos 376 satélites comerciais operacionais em órbita, a França foi responsável pelo lançamento de 122 (Figura A), ou seja, 32% (33% foram lançados através dos russos e 24% dos norte-americanos). De acordo com a Figura A, pode-se observar que também se efectuaram alguns lançamentos relacionados com satélites militares (11%) e governamentais (10%). Estes lançamentos – na sua maioria (89%) para a GEO – foram efectuados no *Guiana Space Centre*, através de vários tipos de lançadores *Ariane*.



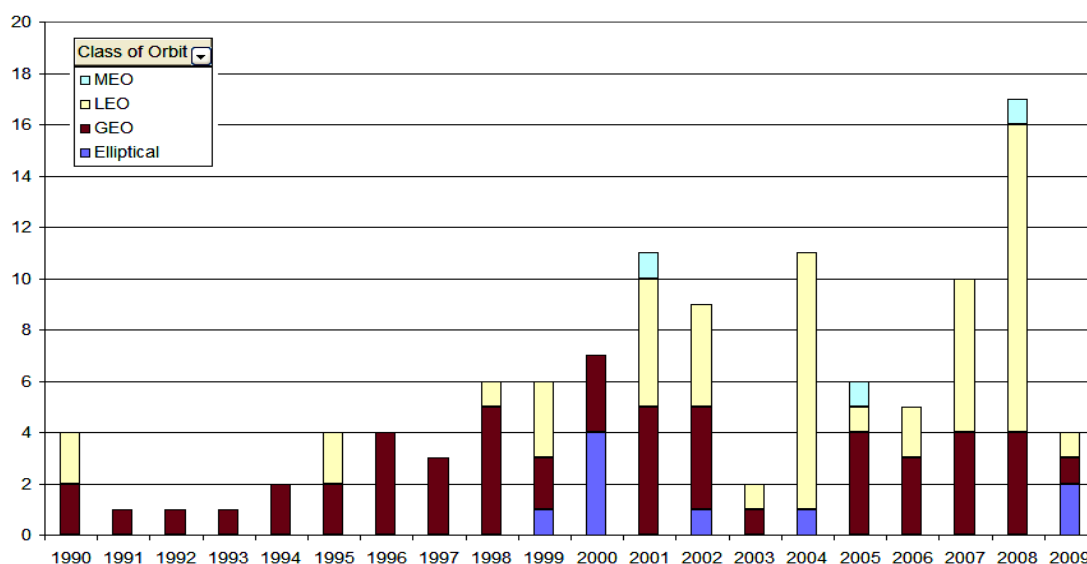
Figura A – Satélites lançados pela França



Fonte: (UCS, 2009)

No que diz respeito aos satélites que pertencem a países da UE - não necessariamente lançados ou produzidos por estes - existem actualmente operacionais 114 satélites de um total de 888. Esses satélites estão, a maior parte, em órbitas LEO (43,9%) e GEO (45,6%) uma pequena minoria nas MEO (2,6%) e na HEO (7,9%) (Figura B).

Figura B – Satélites europeus lançados, por classe de órbita



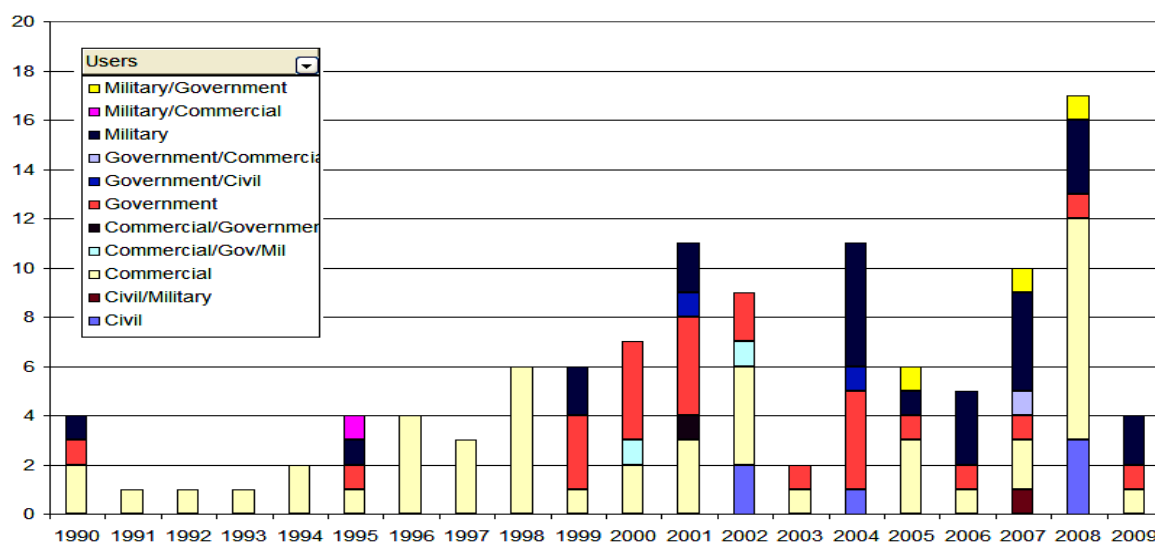
Fonte: (UCS, 2009)

Da Figura C constata-se que, de uma maneira genérica, é a partir de 1999 que se dá o salto para outro tipo de satélites que não os quase exclusivamente comerciais. Os satélites operacionais inteiramente comerciais continuam a ser em maior número



(42%), contudo verifica-se, a partir daquela data, uma maior diversidade de aplicações, destacando-se os 21% inteiramente militares pertencentes, essencialmente, ao Reino Unido, à França e à Alemanha (para comunicações, vigilância, reconhecimento e ELINT).

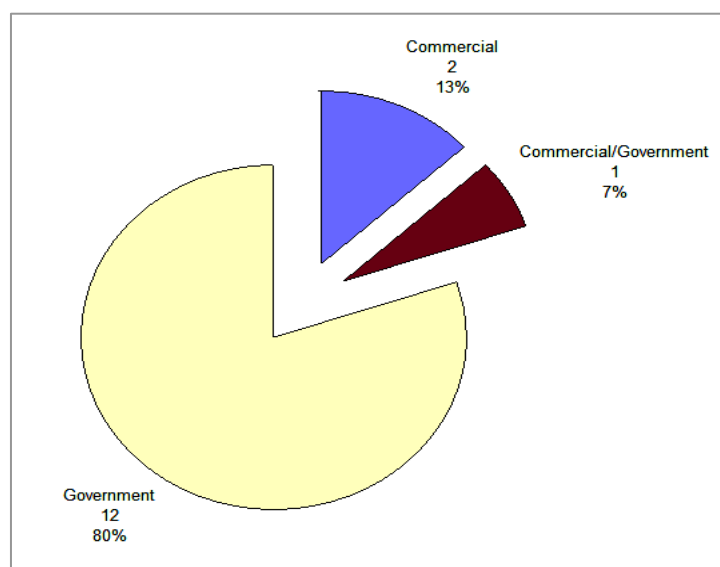
Figura C – Satélites europeus lançados, por tipo de utilizadores



Fonte: (UCS, 2009)

Desses 114 satélites operacionais europeus, apenas 15 (entre 1990 e 2009) são da *European Space Agency* (ESA) ou em parceria (um de pesquisa lançado na HEO com a China, um científico lançado na LEO com os EUA e um de física espacial lançado na HEO com os EUA e a Rússia). Como se observa na Figura D são satélites essencialmente governamentais e nenhum militar.

Figura D – Satélites pertencentes à ESA



Fonte: (UCS, 2009)



Da análise realizada às capacidades espaciais europeias, observa-se que existe duplicação de esforços entre os países europeus, havendo mesmo os que têm políticas de desenvolvimento de meios autónomos, levando à duplicação, em algumas áreas, particularmente nos satélites de observação e de comunicações.

c. Análise SWOT

Neste parágrafo, elabora-se uma análise SWOT relativamente à tecnologia espacial da UE. Esta análise deriva, não só do exposto nos parágrafos anteriores, mas também da tese que deu origem a este artigo.

1) Forças

- Ambição política:
 - Em ganhar e manter acesso independente ao Espaço
 - Ter influência na cena internacional espacial
- Parcerias EDA/ESA
- Vasta gama de programas, com o associado domínio de altas tecnologias:
 - Científicos
 - Meteorológicos
 - Navegação (Galileo)
 - Ambientais (*Global Monitoring and Environmental Security* - GMES)
- Estação de lançamento própria na Guiana Francesa
- Competitiva no sector comercial
- Capacidade de monitorização meteorológica e de controlo ambiental
- Indústria espacial

2) Fraquezas

- Assimetria de capacidades entre os diferentes países (França e Alemanha destacam-se)
- Não possuem capacidade de efectuarem missões espaciais tripuladas
- Pouco competitivos no sector de lançamentos
- Falta de identidade europeia
- Ausência de doutrina de Segurança Europeia para o Espaço
- Países europeus com programas espaciais autónomos
- Diversidade e divergência de interesses a interferirem na decisão de projectos comuns (por exemplo, nos mecanismos de *early-warning*)
- Capacidade económica/investimento
- Aceitabilidade pública em investimentos associados a programas espaciais de duplo uso



3) Oportunidades

- Afirmação internacional:
 - Prestígio
 - Credibilidade
 - Intervenção nas decisões políticas mundiais
- Controlo das capacidades dos outros países através da cooperação com esses
- Desenvolvimento tecnológico e económico
- Tecnologias de duplo uso
- Complementaridade de capacidades e informação
- Projecto Galileo
- Parcerias através de:
 - Partilha de custos
 - Partilha de conhecimento
 - Partilha de informação
- Estimular a economia global
- Emprego no sector espacial

4) Ameaças

- Duplo uso pela dificuldade de controlo
- Dependência tecnológica de terceiros
- Dependência no acesso à informação
- Desconhecimento das intenções de alguns actores
- Armamento com capacidade de destruição de meios espaciais
- Lixo espacial
- Transferência de conhecimento para potenciais adversários comerciais ou políticos
- Dificuldade de entendimento mundial sobre os mecanismos de *early-warning*
- China, Rússia e EUA a nível comercial (competição) e de segurança (possibilidade de controlo e destruição de capacidades espaciais)

Da análise SWOT conclui-se que ter Poder Espacial, ou seja, ter meios espaciais que multipliquem as forças existentes, permitirá à UE ter a capacidade de influenciar outros actores da cena internacional, nomeadamente em questões tão importantes como a regulamentação das actividades espaciais. Para além disso, ter Poder Espacial poderá tornar a Europa um centro de gravidade capaz de atrair grandes parceiros para cooperação, aumentando as capacidades e a viabilidade de novos projectos.



A Europa para enfrentar desafios que envolvam o Espaço poderá combinar vários elementos que lhe garantam vantagens diplomáticas, económicas, militares e culturais. Designadamente: ter acesso ao Espaço, ser competitivo, ter sistemas globais de navegação, ter capacidade de exploração do Espaço, ter capacidade científica espacial e ter capacidade de gestão de tráfego espacial. Relativamente à segurança há, de facto, dois tipos de ameaças possíveis: por um lado, a não intencional (incidentes e acidentes através, por exemplo, de lixo espacial); por outro, o armamento espacial. A UE, ao desenvolver as suas capacidades e potencialidades espaciais pode e deve ter influência na discussão das políticas espaciais internacionais de forma a garantir um meio pacífico no Espaço.

3. A Disputa do Espaço

a. O desafio Europeu

O estudo do desafio espacial para a UE pode ser abordado sobre diversas perspectivas: a militar, a económica e a política.

Perspectiva militar

Garantir que os sistemas espaciais militares existentes estão seguros e que servem as necessidades não é um objectivo, cem por cento, tangível, mas é definitivamente um desafio face à sua importância e relevância. Ainda para mais, quando a ameaça é imprevisível dada a variedade de situações que podem conduzir à danificação ou perda desses sistemas. O que pode ajudar a evitar ou a controlar estas situações, passará por ter sistemas de *early-warning* capazes de detectar qualquer ameaça. É necessário também ter a capacidade de garantir que se têm alternativas caso aconteça, por exemplo, um “apagão” nos sistemas que são utilizados pelas forças militares.

Numa perspectiva militar a UE deverá promover a cooperação, na medida do possível, no desenvolvimento de tecnologia espacial militar. A cooperação interna permite reduzir os custos e a externa permite, para além dessa redução, a partilha de tecnologia e o conhecimento daquilo que os outros – por vezes, adversários ou competidores – estão a desenvolver. Assim, numa organização onde não há interesse em promover conflitos, é com a cooperação militar que, de certa forma, se podem controlar os outros actores. Esta postura, bem coordenada, poderá servir os interesses da UE na sua política de segurança e defesa materializada na PESD, nas missões que esta desenvolve, em particular nos conflitos fora de área em que o suporte dos meios espaciais é determinante para o cumprimento da missão, destacando-se o suporte ao C⁴ISR.

Perspectiva económica

A abordagem da UE é mais orientada para o mercado. A tecnologia espacial tem um papel chave no desenvolvimento da economia nacional e, por isso, deverá fazer parte da ambição da União. Como já abordado, os programas espaciais levam ao desenvolvimento tecnológico, por sua vez a tecnologia leva à industrialização e a industrialização leva ao desenvolvimento económico. Tornar o sector espacial



competitivo é um objectivo da UE e de alguns países que a constituem. Isso consegue-se recorrendo, como observado anteriormente, a cooperações com outros países, mas, dever-se-ão procurar, na medida do possível, nichos de mercado onde se seja capaz de fazer a diferença.

É também importante garantir orçamentos que suportem projectos complexos e ter o acordo dos vários países da UE. Assim, esta organização deve procurar projectos que sejam necessários à organização e que sejam exequíveis no prazo e com os custos estabelecidos de início. Este é um desafio que se prende, também, com a credibilidade da organização no sistema internacional.

Perspectiva política

O primeiro desafio político que se coloca à UE é o de integrar as políticas individuais de cada Nação, produzindo um projecto político espacial comum - aceite e seguido por todos - sem projectos individuais paralelos. De facto, as tendências actuais seguem duas vias: por um lado, a política espacial é nacional, ou seja, está associada à política de cada país, sendo a política de defesa ainda mais nacionalista; por outro, as tecnologias espaciais civis têm vindo a ser desenvolvidas segundo uma aproximação europeia comum, onde a ESA tem tido um papel preponderante ao chamar a si grande parte dos projectos desde a sua coordenação à sua produção. Obter uma política espacial comum europeia - civil e militar - permitirá aumentar as capacidades globais europeias; partilhar custos e eliminar ou evitar sistemas espaciais em duplicado (o mesmo tipo de função mas pertencentes a países europeus diferentes). Para além disso, o contributo dos diversos países europeus - com diferentes conhecimentos e áreas de interesse - aumenta o contributo global levando a que se possa desenvolver mais e melhor. Em resultado disso, a UE pode diminuir a sua dependência relativamente a outros actores. O caso do sistema Galileo é disso um exemplo, ou seja, desenvolve-se uma nova capacidade europeia que libertará os europeus da dependência do sistema norte-americano *Global Positioning System* (GPS).

Depois é necessário identificar o que é essencial e quais são as capacidades mínimas que a UE considera dever ter no Espaço para questões de segurança e defesa. Sem dúvida que a UE tem de ter capacidade independente, pelo menos para comunicar, observar, localizar, obter informações e *early-warning*. As tecnologias espaciais são para ser consideradas um meio de suporte político decisivo da cena internacional, onde o investimento em tecnologia pode significar capacidade independente de decisão e controlo.

b. A Segurança Internacional

Neste artigo tem vindo a demonstrar-se que as necessidades de segurança espacial estão ligadas ao processo tecnológico espacial. Se por um lado, os meios espaciais devem ser utilizados para proteger as populações, os seus diversos recursos e os diferentes territórios, por outro, servem também para manter as próprias estruturas tecnológicas (as baseadas na Terra e no Espaço). Estes sistemas oferecem soluções extremamente versáteis numa dimensão internacional. As sociedades dependem hoje, aos vários níveis, dessas soluções o que torna a sua protecção uma questão de Segurança Nacional ou, no caso europeu, de Segurança Europeia. De facto, o sector



espacial ajuda a definir o conceito de segurança da UE, não só no que contribui para a segurança dos cidadãos, mas também para o rumo que se quer dar no desenvolvimento de tecnologia.

A UE nos seus documentos sobre tecnologia espacial toma uma abordagem mais orientada para o meio civil e menos para o meio militar. A própria ESA tem, no seu preâmbulo, que a sua missão tem fins pacíficos. E a política europeia de segurança assenta no princípio de “ajudar na segurança e defender a estabilidade” que está, por seu lado, em sintonia com a orientação política de não agressividade no uso de tecnologia. Contudo, são programas como o GMES, relacionados primeiramente com a segurança em geral dos cidadãos, que aproximam a política espacial europeia – na sua vertente civil – à defesa europeia. Este tipo de desenvolvimento mostra como as novas tecnologias espaciais representam um novo passo no processo político onde, para além de se aumentarem as capacidades, fomenta-se um projecto político comum.

É certo que os governos europeus necessitam de novas capacidades militares para cumprir todos os objectivos da PESD, nomeadamente para responder às missões de Petersberg. A tecnologia espacial poderá ser uma forma de o conseguir sem ter que desenvolver grandes capacidades, ou seja, sem ter que investir.

Relativamente à tecnologia espacial surgem, à UE, três cenários possíveis de actuação: primeiro, pode tornar-se uma participante activa na corrida ao armamento; segundo, pode comportar-se como um actor passivo, ou seja, uma figurante sem qualquer interferência no desenrolar dos acontecimentos; ou pode, como terceiro cenário, tornar-se uma protagonista no desenvolvimento tecnológico espacial e no desenvolvimento de normativos que advoguem a prevenção. Aparentemente, parece ser este último o cenário escolhido, na medida em que se tem feito um esforço em desenvolver acordos internacionais que regulem as actividades no Espaço. O código de conduta, por exemplo, é importante na medida em que pode incentivar à cooperação internacional, ao crescimento económico, à exploração e, ao mesmo tempo, pode diminuir o risco de incidente tornando esse meio mais seguro. Não existindo este tipo de regulamentação, aumenta a possibilidade de existir armamento espacial, os satélites ficam em maior risco e o lixo espacial aumenta. Este tipo de acordo pode ainda facilitar o controlo de material de duplo uso. São climas de desconhecimento de capacidades e de desconfiança relativamente às intenções dos Estados que pode tornar inevitável a escalada ao armamento.

Contudo, o que será de todo aconselhável é que os europeus mostrem internacionalmente que têm uma posição e uma identidade no que diz respeito à segurança espacial, em sintonia com os seus valores, objectivos e políticas. Mas é também essencial que o papel que tiverem seja guiado pelas intenções expressas na Estratégia de Segurança Europeia, ou seja, baseado no multiculturalismo, na cooperação, na diplomacia, na combinação entre meios militares e civis e na promoção de Estados de Direito.

De facto, a UE ao longo dos últimos anos tem tido um pensamento sério e independente sobre a segurança espacial. Esta preocupação advém de uma consciência de que, para já, não tem capacidade para se tornar predominante, em termos militares, no Espaço e, provavelmente, não terá, sequer, essa intenção. Contudo, isso não significa que não tenha meios militares no Espaço, pois alguns países europeus desenvolveram satélites militares (de observação, de telecomunicações, entre outros),



na certeza porém de que as armas espaciais não fazem parte da estratégia da União. Uma estratégia que levasse à armamentização seria demasiado radical para se desenvolver a nível nacional e demasiado delicada para se desenvolver em cooperação.

De uma forma geral parece prudente proteger os meios, bem como travar a propagação de qualquer tecnologia que possa ser potencialmente uma ameaça para os meios espaciais. Qualquer tipo de tecnologia que seja desenvolvida para atacar meios espaciais é extremamente prejudicial para a UE ao poder destruir satélites civis e militares. Mas o desenvolvimento de capacidades espaciais alternativas às já existentes, principalmente norte-americanas, é outro contributo para a segurança que deverá ser explorado pela UE.

Em suma, e respondendo à questão de partida “**De que forma a exploração espacial europeia interfere na Segurança Internacional?**” sugere-se a leitura do esquema da Figura E que procura sistematizar um conjunto de reflexões trazidas através deste artigo. Considera-se que o objectivo (*alvo*) a atingir é manter o Espaço seguro, sendo que segurança (no *centro do alvo*) pressupõe que não haja a possibilidade de haver armamento espacial e a ameaça do lixo espacial seja reduzida. Assim, e da análise realizada anteriormente, sugere-se que a estratégia (*seta*) da UE, para a segurança espacial europeia e internacional, tenha um trajecto influenciado pelas seguintes linhas de orientação:

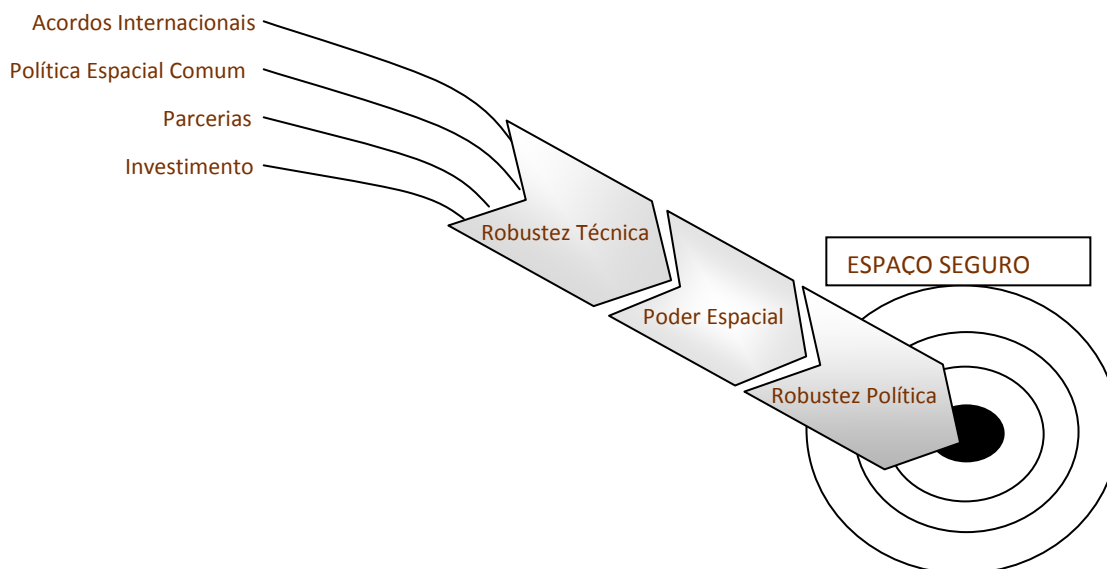
- Desenvolvimento de propostas europeias de **acordos internacionais**, em formato de Tratado, Convenções e/ou Códigos de Conduta que, essencialmente, favoreçam a clareza das actividades espaciais, promovam o controlo do lixo espacial e favoreçam as parcerias;
- Identificação de uma **política espacial comum** aceite pelos diferentes países da UE que levará a uma identificação clara de quais são as capacidades que se pretendem desenvolver e em que moldes;
- Estabelecimento do maior número de **parcerias** possíveis, com outros países e até organizações (NATO), que possam contribuir para o aumento de conhecimento tecnológico e, mesmo contribuir para o conhecimento das capacidades de parceiros (pode diminuir o risco de agendas escondidas);

Desenvolvimento de esforços no sentido das nações **financiarem** os projectos que se considerarem essenciais para a Segurança da União e, consequentemente, da Segurança Internacional.

As quatro linhas de orientação devem, em conjunto, dar a **robustez técnica** que a UE necessita para, primeiro, poder ser independente, em termos tecnológicos, do grande poder norte-americano; segundo, ter **Poder Espacial**. Esse Poder Espacial pode ser usado como **ferramenta política** para influenciar a condução do futuro do Espaço, ou seja a tecnologia espacial suportando as políticas de segurança e defesa da UE.



Figura E – Representação gráfica para a Segurança no Espaço



Com este artigo conclui-se que a corrida ao armamento no Espaço, e a inerente possibilidade de este se tornar um campo de batalha, pode ser evitada. Todos têm bastante a perder, mas os que têm maior capacidade são também os que têm maior fragilidade.

Pode-se estar no momento ideal para travar uma escalada ao armamento espacial cujo efeito, não sendo necessariamente tão letal como outros, pode afectar o dia-a-dia das populações civis e militares e, certamente, abalar a Segurança Internacional.

Conclusões

O artigo em apreço incidiu sobre o tema “**A disputa do Espaço pela Europa – Um novo desafio**”. Das leituras realizadas, considera-se que o avanço no Espaço pode colocar novos desafios nas Relações Internacionais ao pretender-se controlar o acesso a determinados recursos, ao colocarem-se novas oportunidades comerciais espaciais que poderão influenciar a utilização militar do Espaço, ao valorizar-se o Poder Espacial. De facto, a história diz-nos que as fronteiras exploradas e ocupadas pelos seres humanos estiveram (estão), em alguma ocasião, debaixo de conflito. A questão será se o Espaço escapará a essa tendência.

Iniciou-se a investigação, como o próprio título induz, partindo do pressuposto que o Espaço era um meio *desafiante* para uma Europa que pretende crescer política e economicamente. Mas, e como disse, em Novembro de 2001, o Director Geral da ESA António Rodotá “*Encontramo-nos apenas no amanhecer da era espacial*”. A exploração do Espaço – fazendo parte do imaginário da antiguidade – efectivamente, tem pouco mais de 50 anos, sendo ainda um meio, a vários níveis, desconhecido.



Actualmente, ter tecnologia espacial, saber tratar a informação recebida e aplicá-la, representa uma nova fonte de Poder. O Poder Espacial, através das suas capacidades, traduz-se, em termos militares, num multiplicador de força. Em torno da utilização de tecnologia espacial, está a protecção dos sistemas, a gestão da informação e o tratamento da mesma para que se torne válida e decisiva. O antecipar dos acontecimentos poderá evitar o conflito, limitar os ataques ou evitar os erros.

A UE, actor central deste estudo, tem capacidades espaciais relevantes no contexto internacional. Contudo, algumas dessas capacidades são pertença dos países que a constituem e não são capacidades, efectivas, daquela União.

Esta diferente abordagem dos países europeus, em particular dos membros da UE, leva a que haja duplicações de capacidades e limitações no desenvolvimento de determinados programas por falta de verbas ou de consenso quanto à necessidade. Parte da razão porque isto acontece está relacionada com o facto destes países lidarem com a sua segurança de uma forma autónoma e não numa visão europeia global.

Os actuais projectos da EU - sistema de navegação Galileo, sistema de vigilância ambiental GMES e desenvolvimento dos lançamentos - tornam a UE tecnologicamente independente de outros países. A independência é, claramente, vantajosa em termos de segurança – ainda que sejam programas civis – mas, também, em termos económicos ao permitir o desenvolvimento e o crescimento interno da organização. Estas novas capacidades que advêm da tecnologia espacial tornam a organização economicamente mais forte e podem dar à UE o Poder que necessita para ser influente nas decisões espaciais.

A disputa a que se assiste, não é, pelo menos para já, uma disputa armada, mas é uma disputa económica e política. A UE (ou os países que a constituem) tem, de uma forma geral, objectivos primários que a motivam a investir nestas áreas tecnológicas, tais como: adquirir independência tecnológica, desenvolver-se economicamente, aumentar as capacidades e a credibilidade dos programas espaciais e cooperar.

O desafio da UE está, primeiro, em ter uma política espacial comum europeia civil e militar. Depois disso, esta organização deve identificar o que é essencial e qual a estratégia a adoptar para o conseguir.

Em suma, e respondendo à pergunta colocada no início do artigo, é através de **acordos internacionais**, de uma **política espacial europeia comum**, de **parcerias** e de **financiamentos** que a UE poderá contribuir para um Espaço livre e pacífico. Assim, tal como com o armamento nuclear, os efeitos causados pela utilização de armamento espacial podem ser excessivos numa altura em que a exploração científica ainda se sobrepõe à exploração militar.

Bibliografia

Livros

CHUN, Clayton K. S. (2006). *Defending Space - US Anti-Satellite warfare and Space Weaponry*. Oxford: OUP Publishing.

COUTEAU-BEGARIE, Hervé (2003). *Traité de Stratégie*. Paris: Institut de Stratégie Comparée.



DOLMAN, Everett C. (2006). *Astropolitik – Classical Geopolitics in the Space Age*. London: Frank Cass Publishers.

DOUGHERTY, James E., PFALTZGRAFF, Robert L. Jr. (2003). *Relações Internacionais: As teorias em confronto*. Lisboa: Gradiva.

QUIVY, Raymond, CHAMPENHOUDT, Luc Van (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Documentos electrónicos

CEC (2007). *European Space Policy*. In CEC, 26 de Abril de 2007 [consult. em 5 de Março de 2008]. Disponível em http://ec.europa.eu/enterprise/space/doc_pdf/esp_comm7_0212_en.pdf

ESA (2008). *The European Space Agency: A new actor in Security and Defence*. In ESA [consult. em 22 de Abril de 2008]. Disponível em [http://www.japcc.de/fileadmin/user_upload/events/Workshops/Space_workshop_2008/Panel_1a - ESA Presentation.pdf](http://www.japcc.de/fileadmin/user_upload/events/Workshops/Space_workshop_2008/Panel_1a_-_ESA_Presentation.pdf)

ESDA (2008). *Space systems for Europe's security: GMES and Galileo - reply to the annual report of the Council*. In ESDA, 4 de Junho de 2008 [consult. em 5 de Março de 2009]. Disponível em http://www.assemblyweu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2008/2004.php#P117_7619>

GENERAL SECRETARIAT (2008). *Council conclusions and draft code of conduct for outer space activities*. In Council of the European Union, 3 de Dezembro de 2008. [consult. em 8 de Março de 2009]. Disponível em <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st16/st16560.en08.pdf>

MEHURON, Tamar A. (2009). *Almanac*. In Air Force Magazine, Agosto de 2008. [consult. em 19 de Maio de 2010]. Disponível em <http://www.airforce-magazine.com/Almanacs/Space%20Almanac/0808space.pdf>

NARDON, Laurence (2009). *Space Security: Europe takes the lead*. In IFRI, 2009. [consult. em 8 de Março de 2009]. Disponível em http://www.ifri.org/files/Espace/Nardon_note_coc_janvier2009.pdf

SPACE SECURITY (2008). *Space Security 2008*. In Space Security, Agosto de 2008. [consult. em 10 de Março de 2009]. Disponível em <http://www.spacesecurity.org/SSI2008.pdf>

UCS (2009). *Nuclear Weapons and global security*. In Global Security, 2009. [consult. em 10 de Maio de 2009]. Disponível em: http://www.ucsusa.org/nuclear_weapons_and_global_security/space_weapons/technical_issues/ucs-satellite-database.html

UNOOSA (2002). *Treaty on principles governing the activities of states in the exploration and use of outer space, including the moon and other celestial bodies*. In United Nations, 2002. [consult. em 20 de Dezembro de 2008]. Disponível em <http://www.unoosa.org/pdf/publications/STSPACE11E.pdf>

UNOOSA (2007). *Journal Committee on the Peaceful uses of outer space*. In United Nations, 26 de Março a Abril de 2007. [consult. em 12 de Novembro de 2008]. Disponível em: <http://www.unoosa.org/pdf/journal/lsc/lscj2007-06E.pdf>

NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN: UNA VISIÓN CRÍTICA

Rafael Calduch Cervera

Catedrático en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Es Director de la Facultad de Ciencias de la Información (Universidad Complutense de Madrid), Director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales y Membro del Consejo de Gobierno de la Universidad Complutense de Madrid. Ha ocupado diversos puestos académicos, incluyendo Profesor "Jean Monnet" del Curso de Instituciones Comunitárias, Director do Master de Relaciones Internacionales y Comunicación, Director del Curso de Experto en Información Internacional de los Países del Sur (Universidad Complutense de Madrid), Coordinador del Area de Europa Central y Oriental en el Master del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Doctor en Ciencias Políticas y Económicas (Universidad Complutense de Madrid). Condecoración de la "Cruz al Mérito Aeronáutico con distintivo blanco".

Resumo

Los cambios ocurridos después de la adopción del anterior concepto estratégico de la OTAN en 1999 obligaron a revisar su definición de los objetivos, amenazas y riesgos, así como a determinar las capacidades de la organización en una época dominada por la crisis económica y por los recortes en los presupuestos de defensa de sus miembros.

En esta ocasión, la elaboración del concepto estratégico fue iniciada por una propuesta de una comisión de expertos y por un debate público que necesariamente transformaron el texto final en un documento diplomático y no en un documento verdaderamente útil para orientar la planificación estratégica durante la próxima década.

Esta diferencia entre las metas establecidas por el documento y la realidad de los medios disponibles en la OTAN se observó de inmediato en la cuestión del sistema de gestión de crisis, para lo cual la organización no dispone de estructuras y medios civiles. Tampoco es evidente que esta limitación pueda resolverse mediante la cooperación con la UE. La participación de la OTAN en la misión internacional de Libia será la primera prueba para conocer la validez y eficacia de este nuevo concepto estratégico.

Palavras-chave

OTAN; Nuevo Concepto Estratégico; Defensa; Seguridad Mundial; Gestión de crisis

Como citar este artigo

Cervera, Rafael Calduch (2011). "Nuevo concepto estratégico de la OTAN: una visión crítica". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 1, Primavera 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n1_art4.

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



NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN: UNA VISIÓN CRÍTICA

Rafael Calduch Cervera

1. La necesidad de un nuevo concepto estratégico de la OTAN

Los importantes cambios acaecidos en la Sociedad Internacional desde que se formuló el Concepto Estratégico en el Consejo Atlántico de Washington en 1999, aconsejaban una revisión y actualización de los objetivos, medios y capacidades de la Alianza para las primeras décadas del siglo XXI¹.

Entre los principales cambios que han propiciado la formulación del Nuevo Concepto Estratégico, merece destacarse el impacto de los atentados del terrorismo yihadista del 11-S de 2001 en Estados Unidos y sus repeticiones el 11-M de 2004 en España y el 7-J de 2005 en el Reino Unido. Directamente relacionado con el terrorismo yihadista ya se realizó una revisión de las prioridades de la OTAN en la Cumbre de Praga (2002) para destacar la amenaza terrorista internacional².

También hay que tener presente los efectos de la ampliación de la Alianza a los países de Europa Central y Oriental que no sólo ha supuesto un notable incremento de sus miembros, con la consiguiente complicación del sistema de decisión por consenso, sino que ha generado una nueva dinámica de relaciones con Rusia y ha incrementado la importancia de algunas amenazas ya existentes como la criminalidad internacional organizada.

No menos importante es la participación de la OTAN en la misión ISAF (*International Security Assistance Force in Afghanistan*) ha sido decisiva para conocer las capacidades pero también las limitaciones de las operaciones expedicionarias que la Alianza puede asumir en los próximos años.

La reaparición de la piratería en nuevos escenarios geopolíticos, como las aguas del Índico y de las costas de Somalia, ha servido para restaurar la seguridad marítima como una de las prioridades aliancistas que habían sido ignorada o postergada en anteriores conceptos estratégicos.

Pero todos estos sucesos no habrían bastado por sí solos para llevar a cabo la formulación de un nuevo Concepto Estratégico. Era necesario además el impulso político surgido con la Administración norteamericana del Presidente Obama y la necesidad de compatibilizar el futuro de la OTAN con los cambios introducidos por el

¹ El Concepto Estratégico de la OTAN formulado en 1999 puede consultarse en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm (consultado el 07/04/2011)

² Véase la Declaración de la Cumbre de Praga en: <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm> (consultado el 07/04/2011)



Tratado de Lisboa en la Política Exterior y de Seguridad Común, especialmente en sus dimensiones diplomática y militar³.

Todo ello en un contexto de aguda crisis económica internacional que está obligando a los gobiernos aliados, pero especialmente a los de las potencias hegemónicas, a revisar sus propias estrategias nacionales de defensa, como acaba de ocurrir en el Reino Unido⁴.

2. El proceso de elaboración del Nuevo Concepto Estratégico

A diferencia de los conceptos estratégicos formulados en 1991 y 1999, el proceso de elaboración de este nuevo concepto demuestra que en la voluntad de los aliados estaba presente la necesidad de involucrar a las opiniones públicas en su preparación con el fin de garantizar una legitimidad política originaria del documento final pero también al precio de sacrificar el rigor conceptual y la precisión de contenidos que este tipo de documentos exige.

De acuerdo con la posición oficial de la propia Alianza, la elaboración del concepto estratégico se desarrolló en tres fases en algún caso coincidentes:

A - Fase de Reflexión (Julio 2009 – Marzo 2010)

Incluyó la creación de un grupo de 12 expertos, presididos por la Embajadora norteamericana Madeleine Albright, que realizaron la elaboración de un borrador tras contrastar sus análisis iniciales con expertos de todos los países aliados a través de la celebración de 5 seminarios sobre: Cuestiones Generales; Asociaciones de la OTAN; Transformación de estructuras, fuerzas y capacidades; Aproximación integral a la gestión de crisis⁵.

B - Fase de Consultas (Septiembre 2009 – Marzo 2010)

Paralelamente, el grupo de expertos llevó a cabo consultas con todos los gobiernos aliados con el fin de contrastar los resultados que se derivaban de sus análisis y de los seminarios con las posturas oficiales, tratando de encontrar los temas y puntos de acuerdo entre todos ellos, con vistas a la redacción final de su informe.

³ Los textos del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se encuentran en: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML> (consultado el 07/04/2011)

⁴ Ver *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy (2010)* en: <http://www.analisisinternacional.eu/archivo/viejos/ID13.pdf> y también *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review (2010)* en: <http://www.analisisinternacional.eu/archivo/viejos/ID14.pdf> (consultados el 07/04/2011)

⁵ El Grupo de Expertos estaba integrado por: Honorable Madeleine K. Albright (Estados Unidos); Sr. Jeroen van der Veer (Países Bajos); Embajador Giancarlo Aragona (Italia); Embajadora Marie Gervais-Vidricaire (Canadá); Honorable Geoff Hoon (Reino Unido); Embajador Ümit Pamir (Turquía); Embajador Fernando Perpiñá-Robert Peyra (España); Embajador Dr Hans-Friedrich von Ploetz (R.F. de Alemania); Sr. Bruno Racine (Francia); Embajador Aivis Ronis (Letonia); Profesor Adam Daniel Rotfeld (Polonia); Embajador Yannis-Alexis Zepos (Grecia).
El Informe elaborado por este grupo de expertos puede verse en: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf (consultado el 07/04/2011)



C - Borrador del Nuevo Concepto Estratégico y negociación final (Septiembre – Noviembre 2010)

El Informe elaborado por el Grupo de Expertos y presentado oficialmente al Secretario General de la OTAN, sirvió como base para que éste elaborase la Propuesta sometida a la negociación de los gobiernos y, finalmente, al documento aprobado en la Cumbre de Lisboa del 19 de Noviembre de 2010⁶.

3. Principios y tareas centrales

El Nuevo Concepto Estratégico reitera, como los anteriores, que el fundamento último de la Alianza descansa en la comunidad de valores que impera entre sus miembros y destinada a defender los principios de: la libertad individual; la democracia; los derechos humanos y el Estado de derecho.

Para ello se definen cuatro categorías de *tareas centrales* que la OTAN debe ser capaz de desarrollar y que afectan a:

1. La defensa colectiva
2. La gestión de crisis
3. La seguridad cooperativa
4. El proceso continuo de reforma, modernización y transformación

4. El entorno estratégico internacional: amenazas y riesgos

Como en toda formulación estratégica, una vez determinados los principios y tareas esenciales, resulta necesario definir el conjunto de amenazas y riesgos a los que la Alianza debe hacer frente en los próximos años.

Tal y como sucedió en los documentos precedentes, se reconoce que la amenaza de un ataque generalizado, tanto convencional como nuclear, contra los países aliados constituye un escenario muy poco probable, aunque no imposible, y que desde luego ya no está directamente relacionado con la capacidad militar de la extinta Unión Soviética ni con los procesos de transición de los países comunistas europeos que desencadenaron las guerras balcánicas.

Se incluyen cuatro amenazas que no figuraban en los documentos estratégicos anteriores: *los ataques cibernéticos; los ataques con misiles contra la población o los territorios de los países aliados; la delincuencia organizada y los graves problemas medioambientales o de salud pública.*

Pero tan importante como las nuevas amenazas estratégicas que se incorporan son las que aparecían recogidas en el concepto estratégico de 1999 y que han desaparecido del documento actual: *el hundimiento del orden político que da lugar a los estados fallidos; las políticas de regímenes opresores y el caos económico.* Resulta evidente que a la vista de los cambios que está experimentando el mundo árabe y de los efectos de la crisis sobre las economías de algunos países aliados como Grecia, el Reino Unido,

⁶ El texto del Nuevo Concepto Estratégico se encuentra en: <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (consultado el 07/04/2011)



España, Italia o Portugal, no se puede pensar que semejantes omisiones hayan sido acertadas.

5. Medios y capacidades

Definidas las amenazas a las que deberá hacer frente la Alianza, , con mejor o peor acierto, el Nuevo Concepto Estratégico pasa a determinar los medios y capacidades que considera imprescindibles para llevar a cabo sus tareas centrales.

Los principales medios establecidos son los siguientes:

1. Una combinación de fuerzas nucleares y convencionales;
2. El establecimiento de unas fuerzas convencionales fuertes, móviles y desplegables tanto con carácter defensivo como expedicionario;
3. La realización conjunta entre los aliados de entrenamientos, ejercicio, planificación e intercambio de información;
4. La participación de todos los países aliados en la planificación de las acciones nucleares, el estacionamiento de fuerzas nucleares en tiempos de paz y la formulación de las disposiciones de mando, control y consulta;
5. La cooperación con Rusia y otros socios euro-atlánticos;
6. La coordinación planificada de las capacidades nacionales de ciberdefensa y la adopción de un sistema centralizado de protección de la OTAN contra los ataques cibernéticos;
7. El análisis coordinado entre los aliados de las amenazas terroristas y la adopción de las capacidades militares adecuadas para la lucha antiterrorista;
8. El mantenimiento de los presupuestos de defensa, a pesar de la crisis, para que las FAS dispongan de los medios suficientes para desempeñar las misiones asignadas;
9. La adopción de una posición general de la OTAN frente a la emergencia de nuevas amenazas;

La disponibilidad de estos medios debe sustentar el desarrollo de las siguientes capacidades aliancistas:

1. La capacidad de mantener operaciones conjuntas importantes (*major operations*) concurrentes con varias operaciones de pequeña envergadura (*minor operations*) tanto para garantizar la defensa colectiva como para llevar a cabo la gestión de crisis *a distancia estratégica*;
2. La capacidad de defender a las poblaciones y territorios aliados contra ataques con misiles balísticos;
3. La capacidad de una defensa efectiva con las amenazas o ataques con armas NBDR;
4. La habilidad para prevenir, detectar, defenderse y recuperarse de los ciberataques;



5. La capacidad para detectar y defenderse del terrorismo internacional;
6. La capacidad de contribuir a la seguridad energética, incluyendo la protección de infraestructuras críticas, las áreas de tránsito y las líneas de distribución;
7. La capacidad de evaluación del impacto sobre la seguridad del desarrollo de nuevas tecnologías.

6. La seguridad mediante la gestión de crisis ¿una tarea imposible para la OTAN?

Uno de los aspectos más problemático del Nuevo Concepto Estratégico es el referido a la gestión de crisis, establecida como una de las tareas centrales de la Alianza.

En efecto, tras destacar que las crisis y los conflictos suponen una amenaza directa para las poblaciones y territorios de la Alianza y que la experiencia de los Balcanes y Afganistán imponen la adopción de una aproximación integral (*comprehensive approach*) que incluya la prevención, la gestión y la estabilidad y reconstrucción post-conflicto con el empleo de medios políticos, civiles y militares, el documento estratégico reconoce que la superioridad de la OTAN se concentra en las capacidades militares, mientras que tan sólo aspira a alcanzar "*an appropriate but modest civilian crisis management capability*" que permita a las fuerzas militares de la Alianza disponer de un instrumento de enlace con los medios civiles desplegados sobre el terreno por otros actores y agencias internacionales⁷.

Sin duda, la OTAN carece de una estructura político-civil adecuada para asumir la dirección de la gestión de crisis en sus aspectos civiles y humanitarios, pero sobre todo para liderar los procesos de estabilización y reconstrucción tras los conflictos armados. Tampoco es previsible que a corto plazo desarrolle tal estructura con el suficiente grado de eficacia para sustituir o complementar la que ya está disponible en el marco de Naciones Unidas o de la Unión Europea.

En semejantes circunstancias, la inclusión de esta tarea central obliga a la Alianza a recurrir a la colaboración con tales organismos o, alternativamente, a aceptar la atribución de las tareas de ayuda humanitaria y reconstrucción civil a las fuerzas militares, corriendo el riesgo de provocar un fracaso de la misión debido a la falta de preparación de las fuerzas armadas para desempeñar este tipo de tareas. Un dilema estratégico que debería haberse evaluado más detenidamente en sus consecuencias antes de haberlo incluido en el documento final con la evidente intención de convertirlo en un documento políticamente correcto de cara a las opiniones públicas.

⁷ Center for Security Studies (ETH-Zurich) - *Comprehensive Approaches to International Crisis Management*.- CSS Analyses in Security Policy, vol. 3, nº 42 (October, 2008), ver en: http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/93229/ipublicationdocument_singledocument/460f9c24-18c1-45fa-8e14-62b9c0a37682/en/css_analysen_nr42-2008_e.pdf (consultado el 07/04/2011)
Centro Internacional de Toledo para la Paz - *Civilian Dimension of International Crisis Management in Spain: Commitments, Alternatives and Advantages*.- CITpax Document nº5 (February 2006). Ver en: http://www.fride.org/download/OTR_CrisisMang_ENG_feb06.pdf.pdf (consultado el 07/04/2011)



7. Valoración crítica del Nuevo Concepto Estratégico a la luz del nuevo sistema de seguridad mundial

Una valoración adecuada de este Nuevo Concepto Estratégico requiere no sólo la consideración de su contenido, sino también su contrastación con el nuevo sistema de seguridad mundial que se viene desarrollando durante las dos últimas décadas para evaluar su adecuación o no a dicho sistema.

Desde la descomposición de la Unión Soviética y la intervención multinacional en Irak tras la invasión de Kuwait, la seguridad mundial ha ido poco a poco evolucionando desde la bipolaridad con disuasión nuclear hacia un sistema de *seguridad colectiva con intervencionismo* promovido por las grandes potencias militares.

De una parte, la eclosión de las misiones de pacificación promovidas por Naciones Unidas, que sigue gozando de la primacía de legitimidad política y de exclusividad legal, ha servido para reforzar la dimensión colectiva de la seguridad mundial⁸.

Sin embargo, resulta también constatable que no siempre esa seguridad colectiva de Naciones Unidas se puede aplicar ya sea porque lo impide el sistema de veto que impera en el Consejo de Seguridad o bien porque no siempre las países, especialmente las grandes potencias, están dispuestos a aportar las tropas de las que carece la organización mundial.

El incremento del número y la duración de las misiones de pacificación ha obligado, cada vez más, a involucrar a las potencias regionales en el proceso de decisión y ejecución de tales misiones. Es frecuente constatar la presencia en estas misiones de tropas indias, brasileñas, pakistaníes, sudafricanas, canadienses, españolas, holandesas, portuguesas, etc., reforzando y complementando las funciones de las tropas norteamericanas, rusas, británicas o francesas.

Paralelamente, los intereses geoestratégicos, políticos y económicos de las grandes potencias mundiales no siempre coinciden con los del resto de la comunidad internacional. En semejantes circunstancias y ante la incapacidad para lograr que se apruebe una Resolución del Consejo de Seguridad que respalde sus actuaciones militares, se han generalizado las intervenciones internacionales, ya sean unilaterales o colectivas, dirigidas a proteger los intereses de dichas potencias en un determinado país o región.

Los casos de Kosovo (1999); Irak (2003); *Enduring Freedom* (2001) en Afganistán o las más recientes de Líbano (2006) y Georgia (2008) acreditan, mucho más que cualquier argumento, la realidad de la dimensión intervencionista del vigente sistema de seguridad mundial.

La OTAN ha ido definiendo su actuación estratégica en este contexto internacional de acuerdo unas veces con criterios pragmáticos, como en la intervención militar en

⁸ .- Para un análisis de la evolución experimentada por la doctrina de las Naciones Unidas respecto de las misiones de pacificación, véanse los documentos del Secretario General: *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. (17 Junio 1992). A/47/277 - S/24111
Suplemento de "Un Programa de Paz": Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas. (25 Enero 1995). A/50/60 S/1995/1.
Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.- Asamblea General (2 Diciembre 2004) A/59/565.



Kosovo, y otras de acuerdo con los criterios de legalidad internacional como en el caso de ISAF.

A la luz de la evolución de la Alianza durante estas dos últimas décadas, podemos y debemos realizar una valoración del nuevo documento estratégico destacando tres características esenciales: a) su dimensión política y declarativa; b) su imprecisión y c) su carácter incompleto.

En sentido estricto no es un documento estratégico o, al menos, no en la misma línea de sus predecesores ya que no encontramos un apartado sobre "*las orientaciones para las fuerzas de la Alianza*" que incluya de un modo concreto aspectos tan relevantes como: las misiones concretas que deben realizar las fuerzas militares, las orientaciones para el dispositivo de fuerzas, las características cuantitativas y cualitativas de las fuerzas convencionales y de las fuerzas nucleares necesarias; la estructura de mando; etc.

Se puede argumentar que todos estos aspectos se incluirán en los documentos que desarrollan el Nuevo Concepto Estratégico, pero habrá que convenir que su ausencia en el documento principal minimiza su importancia y supone un cambio de posición respecto de las estrategias aliancistas de 1991 y 1999.

Es también un documento impreciso porque como ya hemos señalado ignora algunas de las amenazas vigentes que habían sido recogidas en documentos anteriores; incluye amenazas como las medioambientales o sanitarias cuya gestión es prioritariamente nacional, como se está comprobando en la catástrofe nuclear de Japón, sin especificar los medios disponibles ni los criterios de coordinación que habrían de seguirse; hace referencia a un sistema de gestión de crisis sin especificar los órganos, procedimientos ni capacidades civiles requeridas y, finalmente, alude a la necesidad de una complementariedad de funciones con la UE, sobre todo en la gestión de crisis y la seguridad cooperativa, pero sin hacer una alusión, siquiera fuese general, a las directrices con las que deberá desarrollarse dicha complementariedad.

Por último, es un documento incompleto por varias razones. En primer lugar no se extraen las lecciones aprendidas de las experiencias en los Balcanes y Afganistán para determinar los criterios políticos y estratégicos necesarios para establecer el alcance y los límites de las misiones en las que intervenga la OTAN. En segundo término, tampoco existe una valoración estratégica precisa y diferenciada de las regiones fronterizas de la Alianza como son el Magreb, el Cáucaso; Oriente Próximo y Oriente Medio. Tampoco se contemplan algunas misiones que por su frecuencia, su importancia y su naturaleza mixta (defensiva y expedicionaria) deberían haberse recogido de forma explícita, como son las operaciones de protección y rescate de ciudadanos de países aliados residentes en países en conflicto bélico o en situaciones de catástrofe. En último lugar aunque no menos significativa es la omisión de las relaciones que la Alianza deberá mantener respecto de organizaciones como la OSCE o ante propuestas como la formulada por el Presidente ruso Medvedev de establecer un Tratado de Seguridad Europea.



8. Conclusiones

Como balance final, cabría señalar que el Nuevo Concepto Estratégico traduce con bastante fidelidad el conjunto de fortalezas y debilidades que aquejan actualmente a la OTAN.

Entre las fortalezas destacan:

1. Las capacidades, la organización (Estados Mayores) y la experiencia militar que convierten a la OTAN en la alianza más eficaz que ha existido en el último medio siglo;
2. Buena parte de esa eficacia se debe a la participación de tres de las principales potencias militares mundiales que además gozan de una combinación de medios convencionales y nucleares;
3. Ello ha dotado a la OTAN no sólo de una creíble y eficaz capacidad de disuasión, sino también de una demostrada capacidad de proyección de fuerza a escala regional y mundial.

Pero la Alianza también presenta algunas apreciables debilidades que con el tiempo han ido limitando su protagonismo internacional y ampliando las dudas sobre su razón de ser frente al desarrollo de las nuevas coaliciones multilaterales *ad hoc* como alternativa estratégica a medio o largo plazo. Entre estas debilidades podemos señalar:

1. La hegemonía militar mantenida históricamente por Estados Unidos, que ha lastrado el desarrollo de las capacidades militares de los aliados europeos y de su voluntad política de asumir las cargas que impone la defensa regional y mundial, en un momento en que Washington desplaza cada vez más sus prioridades estratégicas hacia el Pacífico y no hacia el área euro-atlántica;
2. El insuficiente desarrollo institucional de la estructura política de la Alianza, en comparación con la estructura militar, que está incapacitando a la OTAN, de un modo constante, para asumir y adaptarse a las nuevas realidades diplomáticas y estratégicas mundiales;
3. La creciente discrepancia de intereses geoestratégicos entre los aliados que unida al sistema de decisión por consenso está originando un bloqueo político interno que se complicará todavía más con la entrada de nuevos miembros como Ucrania o Georgia.

Si estas debilidades no se reconocen y abordan para su resolución, la elaboración de nuevos conceptos estratégicos no resolverá la ya apreciable tendencia de la OTAN a convertirse en un mera agencia de gestión militar carente de voluntad política y de visión de futuro. Algo que todavía se está a tiempo de evitar a pesar del Nuevo Concepto Estratégico de 2010.

APRENDER A CONSTRUIR UMA PAZ SUSTENTÁVEL: "APROPRIAÇÃO LOCAL" E PRÁTICAS DE CONSTRUÇÃO DA PAZ. O CASO DA REFORMA DA JUSTIÇA NO HAITI

Amélie Gauthier

Consultora independente no Centro Norueguês de Consolidação da Paz - *Norwegian Peacebuilding Center* (Noref) em projecto sobre Juventude e Violência Armada em cenários de pós-conflito. Foi investigadora na área da paz, segurança e direitos humanos da *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior* - FRIDE. Mestre em Cooperação Internacional e Gestão de Projectos do *Instituto Ortega y Gasset* (Madrid), com licenciatura em Administração Internacional e Finanças pela *École des Hautes Études Commerciales* (HEC) de Montreal. Anteriormente, foi analista política para a Embaixada do Canadá em Madrid. Foi investigadora assistente no livro *Perspectives from the Front Lines* de George E. Irani, Vamik D. Volkan, Judy Carter (2006).

Madalena Moita

Investigadora portuguesa a terminar a sua tese de doutoramento sobre "As Nações Unidas e Construção da Paz - os casos do Haiti e da Guatemala" na Universidade Complutense de Madrid (Espanha). Mestre em Estudos da Paz e da Guerra em Nova Relações Internacionais (UAL) com licenciatura em Ciências Políticas e Relações Internacionais (Universidade Nova de Lisboa, Portugal). Consultora da FRIDE (*Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*) e de outras instituições, como o NOREF (Centro Norueguês de Consolidação da Paz) e o Instituto Internacional da Paz, centrando-se em processos de paz e de reconstrução pós-conflito. Actualmente trabalha para a Comissão Europeia em diversos projectos sobre a Sociedade Civil.

Resumo

O debate sobre a apropriação local na política de construção da paz é relativamente recente, fruto da reflexão sobre a eficácia da ajuda e da sustentabilidade. Ao debruçarmo-nos sobre a sua aplicação no terreno, como no caso do Haiti, torna-se evidente que a sua inclusão na doutrina de construção da paz de todos os grandes doadores não teve correspondência a nível estratégico e operacional. Este artigo é o resultado de uma pesquisa no terreno sobre a forma como o conceito de "apropriação local" nos esforços de construção da paz é posta em prática e percebido pelas diferentes partes interessadas. As autoras centraram-se na reforma da Justiça em curso no Haiti antes do terramoto de Janeiro de 2010 para melhor compreender a dinâmica entre os actores internacionais e locais, desde a fase de definição de políticas até à sua aplicação a nível nacional.

Palavras-chave

Construção da Paz; Estado de Direito; Justiça; Haiti; Apropriação

Como citar este artigo

Gauthier, Amélie; Moita, Madalena (2011). "Aprender a construir uma paz sustentável: «apropriação local» e práticas de construção da paz. O caso da reforma da justiça no Haiti". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 1, Primavera 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n1_art5.

Artigo recebido em Outubro de 2010 e aceite para publicação em Março de 2011



APRENDER A CONSTRUIR UMA PAZ SUSTENTÁVEL: “APROPRIAÇÃO LOCAL” E PRÁTICAS DE CONSTRUÇÃO DA PAZ. O CASO DA REFORMA DA JUSTIÇA NO HAITI¹

Amélie Gauthier e Madalena Moita

O Haiti é um estudo de caso interessante na investigação da evolução das intervenções internacionais nos conflitos violentos. No país verificou-se como estas têm mudado com a natureza da guerra, desde a chegada de uma primeira operação de manutenção da paz (*peacekeeping*) no início dos anos noventa à missão integrada de construção da paz (*peacebuilding*) multidimensional do novo Milénio.

Apesar destas novas abordagens, nas últimas duas décadas, o retorno da violência continua a evidenciar as limitações das intervenções externas nos processos de construção da paz. O debate entre académicos e profissionais associa a sua falta de sustentabilidade ao facto das estratégias e políticas experimentadas serem fundamentalmente incentivadas por forças externas (normalmente grandes potências regionais ou internacionais ou organismos multilaterais) incapazes de serem suficientemente sensíveis às especificidades de cada contexto.

Quando as políticas impostas externamente não têm bons resultados a longo prazo – na ausência de compromissos dos governos locais e de aceitação popular –, as relações assimétricas entre os actores nacionais e internacionais começa a ser questionada e a necessidade de um maior envolvimento da população local nos processos de tomada de decisões priorizados. O conceito de “apropriação local” emerge, nestas circunstâncias, como fonte de legitimidade internacional, mas também como uma solução para tornar mais eficientes as intervenções internacionais.

O debate sobre este conceito está hoje presente no diálogo entre os principais actores nestas matérias, das grandes organizações multilaterais aos principais doadores de ajuda ao desenvolvimento. Tem, no entanto, estado concentrado sobretudo no refinamento de um discurso político sobre a consolidação da paz, sem uma reflexão consequente sobre a forma como estes processos são postos em prática no terreno. O objectivo deste estudo é conduzir o debate para o nível do terreno, para tentar compreender como princípios gerais orientadores, como a “apropriação”, se transformam em práticas do dia-a-dia.

¹ Este artigo é produto de uma pesquisa realizada em colaboração com o Chr. Michelsen Institute e financiado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e pelo Centro Norueguês de Consolidação da Paz (NOREF). Embora os resultados finais tenham sido apresentados em Maio de 2010, a pesquisa foi concluída antes do terramoto no Haiti, em Janeiro de 2010. Se é verdade que a calamidade mudou as prioridades da ajuda ao desenvolvimento no Haiti, os autores acreditam que as políticas sobre o Estado de Direito terão também de ser parte da agenda da reconstrução. Os autores esperam que este artigo possa ser útil, neste contexto, não só para compreender a apropriação local nos esforços de consolidação da paz geral, mas também para tirar algumas lições do passado no Haiti, que podem ser úteis no projecto de reconstrução.

Os autores gostariam de agradecer o apoio do Jacob Ole Sending como coordenador do projecto pela assistência constante durante o período da pesquisa, bem como ao Chr. Michelsen Institute pela sua colaboração com a FRIDE. Além disso, os autores também gostariam de estender os seus agradecimentos aos actores locais e internacionais que aceitaram participar do estudo.



Em termos gerais, este estudo pretende estimular a reflexão sobre como o conceito de “apropriação local” é compreendido e materializado no plano político, estratégico e operacional. Procura compreender melhor a dinâmica entre os actores internacionais e locais, de uma primeira fase de definição das políticas à sua aplicação aos níveis nacionais. Procura verificar em que condições as políticas de consolidação da paz são “*locally conceived and led*” (Bendix e Stanley, 2008: 95) e como ambos os actores, externos e internos, entendem este conceito.

Em termos mais concretos, centra-se nas políticas de protecção do Estado de Direito (*Rule of Law*) no Haiti: um conjunto específico de políticas de consolidação da paz que tem sido uma prioridade para os actores externos no país. Entre as várias políticas de reforma do Estado de Direito, os autores optaram por centrar-se na reforma da Justiça, fundamental para os doadores como pilar inequívoco da reconstrução do Estado.

A reforma da Justiça no Haiti segue hoje um roteiro baseado no Documento da Estratégia Nacional de Crescimento e Redução da Pobreza (DSNCRP, pela sua sigla em francês)² de Novembro de 2007, que estabelece cinco prioridades para a reforma:

1. Reestruturação e modernização do Ministério da Justiça e da Segurança Pública;
2. Restauração do sistema judiciário;
3. Melhoramento do acesso aos tribunais e a um sistema judicial eficaz;
4. Reabilitação e desenvolvimento consistente do sistema das prisões, e
5. Modernização da legislação.

A aceitação do Documento como ponto de partida para a reforma é um exemplo paradigmático da operacionalização internacional do conceito de apropriação, quando, na realidade, este traduz uma perspectiva restrita do mesmo. Com esta investigação, os autores tentaram encontrar as limitações e as oportunidades do processo de construção da paz no Haiti a partir de algumas das questões levantadas por esta abordagem internacional na promoção da apropriação local.

Para começar, “apropriação local haitiana” pode ter significados muito diferentes, daquela que está circunscrita aos seus líderes políticos a uma apropriação mais ampla, de cidadania. No Haiti, a instabilidade governamental e a constante mutação destas políticas deveriam sugerir a necessidade de procurar outras fontes de apropriação: da dos profissionais do sector da Justiça e dos funcionários que irão aplicar essas políticas, à apropriação pela população, que terá de as cumprir diariamente. Se a “apropriação” em si tem múltiplas dimensões – nomeadamente nos três níveis acima referidos: político, estratégico e operacional – ao observar a sua aplicação a um ambiente específico, é fundamental considerar a heterogeneidade e a complexidade tanto dos beneficiários como dos “construtores da paz”³. No mesmo sentido, deve-se analisar a “abordagem internacional” como um conjunto de culturas e práticas de trabalho de actores profundamente dissemelhantes, daqueles que são mais próximos à cooperação

² Document Stratégique National pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté disponível em: <http://www.mpce.gouv.ht/dsnrcrpfinal.pdf>

³ Sobre o uso da palavra “construtores da paz”: traduzido do termo inglês *peacebuilder* é uma palavra utilizada em diversos documentos desta temática e usado para descrever os profissionais que trabalham num contexto de pós-conflito em áreas específicas da construção da paz como o Estado de direito, a segurança, a reconciliação, etc.



para desenvolvimento aos que priorizam a consolidação da segurança e da paz num sentido estrito.

A conjugação de todas estas diferentes variáveis deve ser considerada ao abrir um debate sobre a apropriação, sem pretensões de idealizar o conceito, mas centrando-nos nas possibilidades que este pode trazer na materialização de processos de construção da paz mais sustentados.

Metodologia

Para esta investigação, os autores combinaram diferentes abordagens, a fim de analisar a dinâmica das interações internacionais-locais na definição e implementação da reforma da Justiça no Haiti, seguindo quatro das cinco prioridades definidas pelo DSNCRP. Após uma revisão bibliográfica prévia, os autores prepararam um conjunto de entrevistas abertas semi-estruturadas dirigidas aos representantes das principais entidades internacionais nas suas respectivas sedes. Numa segunda etapa, prepararam uma visita ao país para entrevistar⁴:

- Actores judiciais nacionais;
- Os principais doadores do Haiti na reforma da Justiça: a MINUSTAH⁵, o PNUD⁶, os Estados Unidos, a União Europeia e o Canadá
- As agências de implementação: o *National Centre for State Courts* (NCSC), o *International Legal Assistance Consortium* (ILAC) e a *Organisation Internationale de la Francophonie* (OIF)].
- Organizações da sociedade civil.

Este artigo irá começar por apresentar o contexto normativo do conceito de “apropriação”, seguido por um breve diagnóstico do Sistema Judiciário no Haiti e algumas reflexões sobre a forma como o conceito é compreendido tanto por quem o operacionaliza como pelos beneficiários.

a. Contexto Normativo

A narrativa geral sobre a construção da paz herdou o conceito de “apropriação local” das políticas de cooperação para o desenvolvimento, quando este emergiu da constatação do fracasso da ajuda nos anos 90. Em 1996, o documento *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation* do CAD OCDE⁷ fez referência à necessidade de respeitar a “apropriação local” do processo de desenvolvimento (Kuehne, 2008). O termo era usado então com o sentido de “participação local” ou de “empoderamento local”.

O debate sobre a eficácia da ajuda tem enfatizado, em anos mais recentes, a importância da participação local como um factor tanto de legitimidade como de sustentabilidade das intervenções internacionais. As principais entidades e países doadores de ajuda ao desenvolvimento afirmam que os beneficiários locais devem

⁴ A participação dos autores num projecto paralelo permitiu-lhes participar num seminário em Port-au-Prince sobre os desafios políticos da reforma do sistema judicial, organizado após a investigação no terreno (Junho 2009).

⁵ Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti.

⁶ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

⁷ Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico



participar na elaboração das políticas que irão mudar a sua maneira de viver, não apenas porque é mais ético abandonar um tipo de relação paternalista herdado do colonialismo (Donais, 2008: 6), mas também por razões de eficiência a longo prazo.

Os documentos estratégicos e de doutrina sobre a consolidação da paz começaram já a incluir referências à apropriação local. No entanto, em termos operacionais, este conceito não está tão bem definido.

Para este estudo, os autores aceitaram a definição sugerida por Annika S. Hansen e Wiharta Sharon:

"local ownership embraces the recognition that a justice and security sector reform process is of integral concern to the local population and that local actors should have a say in formulating the outcomes of the process [...] It should, wherever possible, build on existing judicial systems and legal traditions and reflect the culture and values of the country in question. It should also reaffirm international law, norms and standards. Local ownership cannot be treated as an absolute but instead must be implemented to different degrees that range from local acceptance and support for the reform process to local control over decision-making." (Hansen and Wiharta, 2007: 17)

Diagnóstico do sistema judicial e do plano de reforma

Esta secção analisa e responde a uma das principais questões lançadas nas entrevistas: Como descreveria o problema ou desafio central no Haiti e, mais precisamente, no sector da Justiça?

Um dos principais problemas salientados foi a interferência do Poder Executivo, de políticos e outros grupos no sistema judiciário. A ausência de um órgão independente do governo, com orçamento próprio para gerir os tribunais, nomear os juizes e magistrados, e acompanhar a conduta dos mesmos torna o sistema judiciário vulnerável a todo o tipo de interferências. Foram também salientados conflitos de autoridade entre o governo e o Presidente sobre o controlo do Ministério da Justiça⁸. Controlar o sistema judicial é do interesse de muitos, o que converte este sector numa arena muito politizada e corrupta.

Outro aspecto frequentemente mencionado foi a debilidade das infra-estruturas disponíveis. Os tribunais estão muito degradados, com pouco mobiliário e ainda menos instrumentos de trabalho essenciais, como os códigos civil e penal em francês e crioulo e computadores e arquivos para armazenar as informações dos julgamentos. Os recursos materiais representam um componente que para a comunidade internacional é relativamente fácil financiar, mas suficiente para a Justiça começar a funcionar de forma adequada e eficiente. Alguns doadores estão relutantes em financiar directamente o material sem o desenvolvimento de uma matriz e de um plano de sustentabilidade. Na verdade, a questão dos bens móveis é um ponto de divisão entre os actores locais e internacionais, porque os haitianos defendem a necessidade de recursos e equipamentos para poder executar o seu trabalho. Os actores internacionais reconhecem essas necessidades, mas argumentam também que as melhorias materiais não vão tornar a Justiça mais eficaz e transparente.

⁸ Entrevista a um advogado, Port-au-Prince, 31 de Março, 2009.



A falta de recursos é particularmente grave no que respeita aos recursos humanos. A maioria dos actores jurídicos não têm formação adequada para as suas responsabilidades e terão sido nomeados devido a laços pessoais ou políticos. O problema é tão grave como alguns juízes não saberem ler e escrever em algumas áreas remotas do Haiti. Este é um problema que não é específico do sector judicial, mas geral a todo o país. A fuga de cérebros é um obstáculo complexo que tem tornando o país altamente dependente de conhecimentos técnicos estrangeiros.

No contexto particular que nos importa, a administração da Justiça e o funcionamento dos tribunais são fortemente afectados. Especialmente, na área de processos criminais, onde há uma tendência para serem bloqueados pela multiplicação de pronunciamentos sobre assuntos civis, causando longos períodos de detenção pré-julgamento e tornando os processos extremamente longos. Algumas Organizações não-governamentais (ONG) no Haiti estão a trabalhar para reunir informações detalhadas sobre cada detido e sobre os procedimentos legais postos em prática. Este exercício ajudará a identificar as dificuldades nos processos de detenção e julgamento e a situação particular em que cada detido se encontra. Embora exista um grande número de relatórios sobre os problemas do sistema judiciário, parece haver lacunas importantes na informação disponível sobre cada caso, sobre o perfil de cada juiz, assim como nas informações estatísticas sobre o funcionamento dos tribunais.

A falta de informação é ainda agravada pela desconexão existente entre a capital e as áreas rurais. Algumas das maiores ONG locais como o *Réseau National de Défense des Droits de l'Homme* têm representantes em cada província, que se assumem como informantes-chave da situação em cada região. O *Groupe de travail sur la réforme de la Justice*, criado por Decreto presidencial em Fevereiro de 2009 também inclui funcionários em cada província, o que tem sem dúvida melhorado as relações entre a capital e as zonas mais remotas. Ainda assim, o actor mais informado a nível nacional é a MINUSTAH devido à sua presença estável em todo o território.

O acesso desigual à Justiça é identificado como uma questão crítica, especialmente para 60% dos haitianos que vive nas áreas rurais. Para muitos, aceder a um tribunal ou uma esquadra da polícia exige várias horas ou dias de transporte. Os conflitos são resolvidos localmente: os cidadãos depositam a sua confiança na chefia da polícia ou no representante comunitário eleito localmente (quando estão presentes), ou numa figura religiosa, seja católica, protestante ou pertencente à hierarquia vudu. Embora seja difícil definir estes meios de resolução como casos típicos de "justiça informal", tal como acontece nos estados africanos⁹, os métodos de resolução de conflitos nestas áreas rurais estão definitivamente fora dos parâmetros oficiais jurídicos estabelecido pelos códigos civil e penal. A legitimidade da deliberação decorre do prestígio da pessoa que toma a decisão ou sentença¹⁰. No entanto, ao mesmo tempo que ajuda a manter uma convivência pacífica (os casos de violência nas áreas rurais são esporádicos em comparação com a capital), os métodos e ritmos saem do quadro legal do respeito pelos direitos humanos.

Os sentimentos expressados pelos haitianos sobre a Justiça formal são de medo e desconfiança. É de entendimento comum que os juízes, como funcionários públicos do

⁹ Os sistemas jurídicos informais africanos são geralmente caracterizados por fortes estruturas tribais, onde a hierarquia está fortemente definida, a supremacia do chefe é reconhecida e a sua decisão respeitada.

¹⁰ Entrevista a um advogado, Port-au-Prince, 31 de Março, 2009



Estado com a responsabilidade de servir os cidadãos, muitas vezes servem os seus próprios interesses. Não há brio, ética profissional ou princípios que orientem os juízes e o seu trabalho, e estes são frequentemente acusados de corrupção. A desconfiança, desrespeito e suspeição entre os cidadãos e as instituições judiciais são alarmantes, e gerar um nível mínimo de confiança é já de si um imenso desafio.

b. O plano da reforma

O DSCRП é o documento mais relevante no sentido em que estabelece as prioridades da reforma e mais ainda permite aos internacionais intervir no quadro de um programa governamental. Tem, no entanto, várias limitações. Por um lado, as prioridades são demasiado amplas e o Documento não estabelece uma estratégia para atingir os objectivos. Por outro lado, uma vez que o Ministério da Justiça e da Segurança Pública gere um orçamento para as três reformas (Polícia, Justiça e prisões), a maior parte do orçamento acaba por ser destinado à reforma da Polícia, que tem apresentado resultados positivos e alcançado um certo consenso tanto junto dos haitianos como dos actores internacionais.

Dentro deste quadro geral, os principais doadores no Haiti têm os seus próprios planos, visões e estratégias sobre a reforma. Esforços de coordenação são constantes e diferentes mecanismos têm sido postos em prática. Infelizmente existem ainda muitas lacunas em matéria de coordenação. A MINUSTAH, o PNUD, a OIF, o NCSC, o ILAC, a União Europeia e os Estados Unidos, são os principais actores internacionais no âmbito da reforma da Justiça. Há uma certa divisão nas áreas de trabalho numa tentativa de reduzir sobreposições, mas que criando uma separação entre as actividades de cada entidade tem levado à dispersão do impacto das acções no seu conjunto. Os projectos são financiados, por vezes, para responder a necessidades imediatas, mas estão frequentemente isolados uns dos outros e desconectados de um objectivo final de uma Justiça mais eficiente.

Falta à partida um consenso ao nível dos doadores, que estão em desacordo sobre o modelo da reforma (francês, latino-americano, americano) a implantar, privilegiando o seu próprio modelo em detrimento de outros. Os haitianos estão também muito divididos e um consenso é difícil ou quase impossível de alcançar. O Grupo de Trabalho Presidencial sobre o seguimento da reforma, que funciona de forma independente do Ministério da Justiça e das várias outras comissões com as suas respectivas equipas diferentes, é um bom exemplo das divisões existentes no seio da sociedade haitiana. Neste clima de desordem sobre a direcção fundamental da reforma, pequenos progressos requerem um constante esforço de diálogo, consulta e mediação. Sem mencionar a actuação de grupos que se opõem totalmente à reforma que beneficiam do actual estado disfuncional da Justiça.

Alguns progressos foram alcançados na área do reforço do poder judicial com a votação da lei que estabelece o quadro jurídico para o estatuto e competências do Conselho Superior do Poder Judiciário. A abertura da Escola de Magistratura vai também colmatar as lacunas na formação dos juízes e magistrados¹¹. O acesso à assistência legal tem sido substancialmente melhorada com um programa do *Assistance Bureau*

¹¹ Vários magistrados concluíram já cursos básicos e uma gama completa de cursos de especialização está a ser disponibilizada pela Director da Escola da Magistratura, com a ajuda da Organização Internacional da Francofonia, entrevista em Port-au-Prince, Abril de 2009.



estabelecido em quase todas as províncias. A eficiência dos tribunais e o reforço do Ministério tem melhorado em algumas áreas com a ajuda de voluntários das Nações Unidas. Embora os avanços sejam significativos, ainda não fazem a diferença no alcance de uma Justiça eficiente, acessível e credível. Por outro lado, a sustentabilidade destas pequenas reformas também é questionável.

Como compreendem os construtores da paz e os actores locais a “apropriação”?

c. Da esfera política para o terreno

No caso do Haiti, pela análise de documentos-chave das políticas dos grandes doadores é fácil identificar a inclusão do termo “apropriação local” como directriz fundamental no estabelecimento de relações entre internacionais e parceiros locais.

Ao nível político, onde as prioridades dos doadores são estabelecidas, documentos genéricos são usualmente formulados, alguns deles muito sintéticos, que definem um ponto de partida claro e simples que deve ser posteriormente adaptado a cada contexto específico, ao nível estratégico. É comum os doadores apresentarem um quadro-padrão para as intervenções internacionais no campo da construção da paz. Um bom exemplo disso são as cinco páginas de orientações da Comissão Europeia sobre as políticas para o reforço do Estado de Direito (CE, 2009). Este tipo de documento é geralmente preparado por especialistas internacionais generalistas nas respectivas sedes.

O relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o Estado de Direito, de 2004, também corresponde a esta realidade, incluindo a “apropriação” como uma directiva fundamental. Ao mencionar este conceito, sublinha: *“We must learn as well to eschew one-size-fits-all formulas and the importation of foreign models, and, instead, base our support on national assessments, national participation and national needs and aspirations (UN, 2004).”*

No entanto, destas declarações de intenções à aplicação da “apropriação local” aos níveis estratégico e operacional há um longo caminho a percorrer. Provavelmente por ser essencialmente um agente de desenvolvimento, o PNUD é de facto um dos doadores que tem orientações mais claras para os construtores da paz no terreno, em termos de apropriação. Num relatório sobre as políticas de fortalecimento do Estado de Direito em situações de conflito e pós-conflito” refere:

“[As] a development agency, UNDP Rule of Law programming is not only guided by national ownership, as a principle, but this principle is also embedded in UNDP execution modalities. Nationally-owned needs assessments are central to UNDP programming design. Partnership and coordination with national partners is essential to this process (UNDP, 2008).”

Mas, em termos gerais, a literatura dos doadores em matéria de apropriação é mais ambígua quando descemos do nível político para o nível operacional. A USAID, por exemplo, criou um guia que estabelece os procedimentos para os seus funcionários elaborarem análises prévias a um país a fim de estabelecerem políticas específicas de fortalecimento do Estado de Direito. Este guia afirma: *“the post-conflict rebuilding process is challenging and complex. It requires strategies that promote local ownership*



and financial sustainability, and that develop local capacity quickly" (USAID, 2008). Mais adiante, o mesmo guia apresenta recomendações sobre a melhor forma de obter informações sobre o contexto político e histórico do país, ou sobre os papéis dos principais intervenientes para que os seus funcionários possam realizar uma correcta avaliação do sector da Justiça. O dilema surge quando este mesmo relatório afirma também que *"if the rule of law is a universal principle, then supporting the rule of law is not necessarily imposing foreign ideas on a society"*.

De certa forma, este exemplo serve para demonstrar uma operacionalização frequentemente dúbia da "apropriação local". Em vez de aprender com os actores nacionais quais devem ser as prioridades, os profissionais estrangeiros no terreno fazem um esforço para adquirir conhecimentos específicos de cada país, a fim de entender como melhor podem promover a "apropriação local" – geralmente significando *aceitação* e *responsabilização* – das políticas internacionais.

Com efeito, o nível estratégico corresponde a uma fase de transição difícil que exige a conciliação entre os princípios dos doadores e as demandas dos países em desenvolvimento. Nesse momento de transição, especialistas que beneficiam de um conhecimento mais profundo sobre o país devem realizar manobras elásticas para ajustar as políticas decididas na sede à realidade e vice-versa, naquilo a que Schlichte e Veit chamam *"policy bending"* (Schlichte e Veit, 2007). A solução encontrada pelos doadores para facilitar esta correspondência foi encorajar a formulação de um plano local de desenvolvimento num documento de estratégia por país, que serva para orientar as políticas da ajuda. No Haiti, esse documento corresponde ao DSNCRP.

Antes de mais, é certamente relevante assinalar que durante a realização das entrevistas, os autores foram constantemente solicitados a explicar o significado do conceito de "apropriação local", destacando uma generalizada falta de familiaridade com o termo.

Mas nessas entrevistas com os doadores, o alinhamento com o DSNCRP emergiria como um dos quatro principais indicadores de apropriação. A par com esta regra primordial, as políticas seriam consideradas "locais" se preenchessem pelo menos um dos seguintes critérios:

- a) a assinatura do governo num acordo específico,
- b) o facto do governo contribuir com parte dos recursos (humanos ou financeiros) ou
- c) o compromisso governamental de assegurar a continuidade do projecto.

Na verdade, os quatro critérios enumerados pressupõem que o governo possa *"appreciate the benefits of the policies and to accept the responsibility for them"* (Boughton e Mourmouras, 2002: 3). Sugerem afinal que a "apropriação local" é mais uma consequência, do que o ponto de partida do processo, e mais, que esta é exclusivamente centrada no Estado, desconsiderando as aspirações e participação dos cidadãos.

Com efeito, o instrumento fundamental da apropriação local – o DSNCRP – é agora visto por vários actores nacionais como produto de um poder executivo sem êxito: o governo de 2007 de Jacques-Édouard Alexis, que foi retirado do poder. Os haitianos não reconhecem o Documento como um plano verdadeiramente nacional, mas



externamente concebido, ou, na melhor das hipóteses como um produto misto de haitianos e da comunidade internacional¹². Além disso, poucos actores locais reconhecem a adequação do Documento e o actual governo dificilmente o aceita como o plano primário de onde traçar políticas públicas concretas. A procura de uma matriz orientadora é também perturbada com o surgimento de novos documentos, como o mais recente relatório de Paul Collier para o Secretário-Geral das Nações Unidas (Collier, 2009), com sugestões de alternativas económicas para o Haiti, que vem criar confusão nas prioridades nacionais estabelecidas anteriormente.

Considerar-se a “apropriação local” um sucesso quando se segue um plano órfão como o DSNCRP levanta também o dilema sobre *que* apropriação está a ser assegurada. Os governos estão em permanente mudança e não têm um plano de desenvolvimento coerente e consensual. Hoje ninguém assume a responsabilidade pela execução do DSNCRP, sendo sobretudo um bom ponto de partida para os doadores. A falta de continuidade do governo corrói a apropriação local, especialmente se os actores internacionais têm restrições ao nível dos procedimentos na busca de parceiros mais permanentes, como poderiam ser os profissionais da Justiça, ou mesmo plataformas mais amplas da sociedade civil.

d. Qual é então a visão do governo sobre a apropriação local?

Quando confrontado com essa questão, o governo ou os funcionários nacionais parecem estar ainda menos familiarizado com o conceito, provavelmente por terem menos acesso ao jargão do desenvolvimento quando comparado com os actores internacionais. Mas quando, em termos mais específicos, lhes foi perguntado se consideravam que as políticas de reforma da Justiça eram basicamente iniciadas pelos doadores ou nacionalmente formuladas, tinham menos dúvidas em afirmar que as decisões tem sido sempre, em última análise, haitianas.

Com um roteiro órfão nas mãos e uma estratégia global fraca para a reforma da Justiça, o governo mantém um diálogo permanente com os doadores para seleccionar as ofertas internacionais que melhor servem as necessidades mais imediatas para melhorar o sistema. Vários entrevistados externos diriam que estas negociações são mantidas até os actores internacionais persuadirem o governo a aceitar as suas propostas. A duplicidade de percepção é bastante contraditória: os haitianos vêem-se como os principais actores na tomada de decisão, enquanto os actores internacionais se vêem a convencer os haitianos de uma forma ou de outra.

No final, sem recursos financeiros suficientes, o governo acaba por aceitar as propostas dos doadores, num equilíbrio entre a soberania nacional e os constrangimentos financeiros¹³. No Haiti, isto gera uma disputa entre os actores internacionais, que têm recursos e são pressionados para ver resultados, e uma espécie de resistência nacional, que reflecte uma falta de estratégia e de vontade política, que tenta a tática de fazer a independência nacional prevalecer sobre a imposição internacional.

¹² Entrevista a um funcionário da alta esfera governamental, Port-au-Prince, 3 de Abril 2009.

¹³ O Haiti só gera cerca de 11% do PIB em receitas, o que o torna muito dependente de financiamento externo. Country Report, The Economist Intelligence Unit, novembro de 2008, p. 8.



e. As opiniões da sociedade civil

Quanto à sociedade civil, a grande maioria dos entrevistados não foram consultados para a elaboração do DSNCRP e geralmente não revelam qualquer conhecimento sobre o conteúdo do Documento.

As entrevistas com as organizações da sociedade civil (OSC) também mostraram que as suas prioridades em termos de Estado de Direito são positivamente diferentes das estabelecidas pela DSNCRP ou das visões dos actores internacionais. Quando perguntadas sobre o que devem ser as prioridades em termos de Justiça, as OSC manifestaram preocupações mais ligadas aos direitos sociais e económicos – como a igualdade de género ou o direito à alimentação –, muitas delas claramente ausentes dos programas dos doadores internacionais para o reforço do Estado de Direito. Além disso, identificam como principais obstáculos a um sólido sistema de Justiça o círculo vicioso da impunidade e da corrupção que corroem a credibilidade das instituições, dois temas que também são, de forma geral, evitados pelos doadores.

As OSC sentem-se, em certo sentido, à margem da reforma da Justiça por não terem sido consultadas pelos actores nacionais ou internacionais durante a definição das prioridades para esse sector. Alguns doadores afirmaram terem financiado o governo para acções de consulta à sociedade civil, mas os espaços de diálogo entre o Estado e os cidadãos organizados são extremamente fracos ou inexistentes. Também é verdade que as OSC nem sempre aceitam colaborar com o governo, agindo mais como uma força de oposição do que um parceiro estratégico a trabalhar para um bem comum. Esta tendência pode encontrar as suas origens em vários factores: de uma tradição histórica de práticas pouco democráticas e divisões políticas enraizadas, a uma dificuldade cultural dos haitianos em estender vínculos de solidariedade para além do seu círculo familiar, ambos explicados por anos de ditadura e um comportamento consequente de sobrevivência também alimentado pela competição por fundos da cooperação internacional.

Este fenómeno de auto-exclusão é ainda mais agravado quando se trata de trabalhar com a MINUSTAH. As reacções dos haitianos à Missão da ONU são muito variáveis: enquanto a maior parte dos entrevistados partilha a opinião de que deve continuar no terreno por garantir a segurança no país, muitos questionam, no entanto, o perfil dessa presença no que concerne a temas de maior sensibilidade política. Todos reclamam também o imperativo último da soberania nacional. Neste quadro, alguns questionam se a presença deve continuar a ser ainda de cariz predominantemente militar, sendo que opiniões mais radicais recusam qualquer presença acusando a Missão de ser uma força de ocupação.

Em termos de Estado de Direito e da reforma da Justiça, a MINUSTAH partilha o protagonismo internacional com a USAID, ambos reconhecidos pela grande maioria dos entrevistados. Mas o facto de que a Missão no Haiti se esteja a desviar nas suas funções primeiras de manutenção da segurança para funções mais profundas de institucionalização e de capacitação do Estado, assumindo também uma actuação mais próxima à da ajuda ao desenvolvimento, tem criado algumas dificuldades no seu relacionamento com os haitianos.

Quanto às questões organizacionais, o facto da MINUSTAH estar a tentar mudar o seu papel, mantendo simultaneamente a componente militar significativa e uma cultura de trabalho do DPKO – o Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU –,



afecta também a sua imagem. Algumas dificuldades foram detectadas na tentativa de articular duas culturas e linguagens de trabalho diferentes, entre os instrumentos de construção da paz e os de desenvolvimento, naquilo a que se chama uma missão integrada.

Essa duplicidade de culturas também se reflecte na operacionalização da “apropriação”. Enquanto vários agentes judiciais de níveis muito diferentes e de todas as regiões aparentaram estar na sua maioria satisfeitos com a colaboração “harmoniosa” com os funcionários do PNUD, esta não foi, contudo, uma regra geral para o sistema da ONU no país. De facto, em termos gerais, entidades diferentes empregam também práticas muito distintas, do *fazer o trabalho* ao *trabalhar com*.

Esta questão foi levantada no que toca à distinção entre as práticas de construção da paz e do desenvolvimento. Se a sustentabilidade e a apropriação são princípios hoje privilegiados no sector da cooperação, na área da promoção da paz medidas de curta duração e correcções rápidas têm tido efeitos perversos e têm sido criticadas pela sua insustentabilidade e efeitos contra-producentes.

f. A experiência das agências de implementação

Ao nível operacional, no âmbito das agências de implementação que põem em prática projectos concretos financiados pelos doadores, a familiaridade com o conceito da apropriação foi um pouco diferente. Os representantes das três grandes instituições – o *National Centre for State Courts* (NCSC), o *International Legal Assistance Consortium* (ILAC) e a *Organisation Internationale de la Francophonie* (OIF) – afirmaram não apenas conhecer, mas estabelecerem o princípio como uma orientação fundamental para o seu trabalho.

A maioria deles foram escolhidos pelos doadores por terem experiência prévia no campo da reforma da Justiça em países em desenvolvimento. Todos eles admitiram que os seus financiadores lhes permitem uma flexibilidade considerável na formulação das estratégias de implementação de cada projecto e alguns até referiram terem sido contactados antes da formulação do projecto pelo seu conhecimento técnico específico. Todos foram adquirindo alguma familiaridade com o contexto haitiano, pois, embora realizando projectos sobretudo de curto prazo, têm estado em contacto com o país há vários anos.

Têm vindo a desenvolver projectos inovadores por todo o país numa estreita relação com a realidade no terreno, tais como a criação de um sistema de arquivo judicial ou o fornecimento de motocicletas para os juizes de paz, para que estes possam chegar a áreas remotas para resolver pequenos problemas judiciais.

Um profundo processo de consulta e a garantia do governo de, gradualmente, suportar os custos financeiros dos projectos são para estas organizações os principais indicadores de que o projecto é conduzido localmente, ou seja de que há “apropriação”. As três organizações admitiram, no entanto, que o seu critério básico de sucesso é responder aos resultados estabelecidos pelos doadores, mesmo quando o governo, como acontece frequentemente, não dá continuidade ao projecto.

Apesar de uma maior facilidade na operacionalização do conceito, alguns dos representantes referiram no entanto que, quando o Estado de Direito está em causa,



especificamente em áreas técnicas, a apropriação é uma prioridade relativa e que actores internacionais devem assumir a iniciativa para que se verifiquem progressos na reforma da Justiça.

Os principais obstáculos à apropriação

Uma análise contextualizada das entrevistas, à luz daquele que é um cenário político e social muito particular não só do país, como do papel de cada um dos actores e das dinâmicas entre eles desenhadas, permite auferir alguns dos principais desafios à operacionalização do conceito de apropriação.

g. Limitações locais

Os haitianos acostumaram-se historicamente a uma presença internacional de monta. A elite política foi acumulando conhecimento sobre o funcionamento das operações de manutenção de paz, sobre o papel e os interesses dos doadores. A interacção com o pessoal internacional tem facilitado uma cultura de diálogo e partilha, tornando possível uma convivência e uma negociação mais fluida. No entanto, o fracasso de intervenções internacionais anteriores gerou um sentimento de frustração e desconfiança. Resta mencionar que a MINUSTAH é a sétima Missão das Nações Unidas no país. Para alguns, esta presença terá gerado entre as elites haitianas uma atitude passiva, de *quase-resistência*.

O primeiro factor apontado como obstáculo à apropriação é a limitada capacidade local. A primeira opção de jovens profissionais haitianos formados é sair do país, ou trabalhar para entidades internacionais, que ofereçam uma remuneração mais elevada. O deficit da capacidade dos recursos humanos locais encontra fundamentalmente origem num sistema de educação muito débil no Haiti, do nível básico ao universitário. Como resultado, as organizações locais, sejam da sociedade civil ou de órgãos governamentais padecem de graves carências de recursos humanos qualificados.

Outro factor sublinhado é a dificuldade na tomada de decisões e na implementação por parte dos quadros haitianos. Mas esta procrastinação pode ser também vista como uma forma de resistir à predominância internacional na definição das políticas no âmbito da reforma da Justiça. Na sua obra *Pays en dehors*, Bartholomy refere-se à abertura e empatia iniciais dos haitianos nas negociações com estrangeiros, mas os actores internacionais aprenderam que, tal como o actor refere, essa atitude não significa necessariamente que eles vão aprovar ou dar seguimento ao acordado.

A falta de continuidade dentro do governo tem provado ser um obstáculo no processo da reforma. Nos últimos quatro anos, houve cinco Ministros da Justiça e da Segurança Pública. Os novos ministros tendem a modificar, ignorar ou reinventar as políticas definidas pelo seu predecessor. A ausência de um consenso nacional que poderia ser mantido no tempo à passagem dos governos com a ajuda da sociedade civil deixa os esforços internacionais vulneráveis à mudança e ao exercício da democracia.

Uma dinâmica fluida entre a sociedade civil e a esfera parlamentar é ainda inexistente. Sem qualquer tipo de mecanismos de prestação de contas e de controle sobre o governo e sobre os membros do Parlamento mais além das eleições, a democracia vê-



se limitada. A sociedade civil é caracterizada pela sua fraca capacidade de articulação com os poderes soberanos e de formulação de propostas e soluções.

Um outro entrave à apropriação e a um processo mais amplo de transformação social será a falta de vontade política do Presidente, do governo e da elite. "O Presidente não acredita no Estado"¹⁴ e usa táticas como "dividir para reinar" com os doadores para complicar e dificultar a coordenação de trabalho, numa base multilateral. Um sistema de Justiça eficaz tornaria todos os haitianos iguais perante a lei e poria em risco uma certa elite e os esquemas vigentes de corrupção e clientelismo. O Presidente tem, por exemplo, sido pressionado pela comunidade internacional para escolher o presidente do Supremo Tribunal, o que daria um impulso à reforma e à criação do Conselho Superior da Magistratura desde Novembro de 2007. O sector aguarda ainda, no entanto, por essa decisão.

h. Limitações internacionais

Numa situação complexa de transição para um funcionamento democrático do Estado, envolvendo a criação de instituições, de competências e de uma cultura de Estado de Direito, os actores da consolidação da paz e do desenvolvimento devem trabalhar em conjunto (Hansen e Wiharta de 2007 : 5).

Tem sido demonstrado que os períodos pós-conflito são política e socialmente mais voláteis. O cenário político recente no Haiti é, nesse sentido, fascinante. Nos últimos três anos, o governo caiu duas vezes incluindo o Ministro da Justiça, que tinha trabalhado lado a lado com a MINUSTAH sobre as leis sobre a independência do sistema judicial. Com um novo governo, um novo ministro é nomeado, rejeitando por inércia ou indiferença os anteriores progressos. Simultaneamente, duas comissões presidenciais foram criadas, a par com duas outras no quadro do Ministério da Justiça. A comunidade internacional tem que lidar com a multiplicação de actores, dividida entre prestar apoio ao governo ou ao Presidente e desencorajada com demasiadas manobras políticas e uma insuficiente capacidade de implementação. Diante destes desafios, a comunidade internacional está obrigada a trabalhar com personalidades e não com instituições. A sustentabilidade dos seus programas neste ambiente instável é extremamente complexa.

Mas neste quadro enrevesado, os doadores defrontam-se com importantes limitações técnicas e financeiras. O primado dos resultados céleres tem sido apontado como altamente prejudicial dada a pressão exercida pelos doadores às agências de implementação. Consequentemente, os resultados são medidos quantitativamente e não tomam em consideração outras variáveis de sucesso, tal como apropriação. Frequentemente, esta é sacrificada em nome dos resultados.

Os programas podem funcionar alguns anos, mas uma vez que a prazo as prioridades dos doadores mudam consideravelmente (também eles voláteis às suas próprias opiniões públicas e eleitorado e a um contexto internacional mais amplo), dependendo dos resultados que vão apresentando, estes programas são muitas vezes encerrados. Um exemplo concreto foi o projecto do julgado de paz itinerante nas províncias do sul do Haiti mencionado anteriormente. Os juízes foram fornecidos com motocicletas para

¹⁴ Entrevista a um funcionário das Nações Unidas, 20 de Outubro 2009.



chegar às populações remotas. A demanda efectiva dos juízes pelas populações ultrapassou de longe as expectativas, mas infelizmente o programa foi encerrado porque o financiamento não incluía o pagamento da gasolina. Conseguir acostumar a população a estes serviços, mas sem planear a sustentabilidade destes projectos, cria novas necessidades, sem garantir os meios para lhes continuar a dar resposta.

Os instrumentos de prestação de contas e de avaliação da transparência disponíveis são profundamente assimétricos entre locais e actores internacionais. Os actores internacionais exigem sobre os locais um controlo de fundos cerrado e são severos na exigência de transparência. Mas muitos haitianos entrevistados salientaram a falta destes mecanismos ao seu dispor, que ultrapasse uma avaliação de resultados feita pelos doadores em função das metas por eles mesmos estabelecidas. Demandam assim mecanismos de prestação de contas nacionais sobre a intervenção dos doadores. Como dizia um entrevistado: *"quantos mais projectos dispendiosos e ineficazes temos que tolerar?"*¹⁵

Foi salientado que a apropriação figura na maioria dos documentos doutrinários sobre a construção da paz de todos os principais doadores. No entanto, permanece bloqueada nos discursos políticos como um conceito e uma boa prática sem uma tradução efectiva na implementação ou nas estratégias no terreno. Isto foi ilustrado sintomaticamente pela falta de familiaridade com o conceito dos construtores da paz internacionais e também porque, ao referirem-se ao Estado de Direito, alguns realmente tomaram-no como um valor democrático universal e, portanto, deliberadamente ignoraram a necessidade de apropriação.

Uma parte considerável do problema reside na falta de uma definição consensual e na controvérsia existente em torno do conceito, e na falta de orientações sobre como se deve materializar no terreno. O conceito não é absoluto, nem toda a apropriação é boa apropriação: seleccionar parceiros locais é crucial, filtrando aqueles que realmente representam a vontade da população em geral. Os actores internacionais têm-se centrado sobretudo na colaboração com o governo, por facilidade de procedimento. Mas, na verdade, as políticas de estrita "iniciativa governamental" saídas desta parceria não têm correspondido às expectativas reais da população, erodindo a legitimidade do governo, bem como a internacional. Ainda que seja fundamental o reforço do Estado, a vacuidade de abordagens complementares iniciadas na base (*bottom-up*) vai diminuir o apoio dos cidadãos. Em termos de sustentabilidade uma abordagem estritamente baseado no Estado tem os seus custos porque no final é a população que terá de manter ou rejeitar a paz e os processos de construção do Estado, já que não existe poder do Estado democrático sem o consentimento e a aceitação das populações.

Os métodos mais utilizados para promover a apropriação são processos de consulta, embora mesmo estes tenham sido limitados e meramente pontuais. Alguns doadores apoiaram a consulta às populações, afirmando que tinha fundos reservados para o caso do governo querer realizar auscultações sobre a reforma da Justiça. No entanto, acabaram por declarar depois que a consulta não tinha tido lugar, o que era positivo uma vez que os Haitianos estavam mal preparados para um tal exercício¹⁶. Em alguns casos, os actores locais sentiram que a consulta ou a participação na elaboração de um

¹⁵ Entrevista a um representante da sociedade civil, Port-au-Prince, 13 de Abril 2009.

¹⁶ Entrevista a um representante de um dos países doadores, Port-au-Prince, 30 de Março 2009.



documento servia mais para legitimar as políticas de iniciativa internacional do que para realmente auscultar segmentos mais amplos da população haitiana.

A intervenção dos doadores através das agências de implementação que têm capacidade para executar programas de grande monta é também uma forma de contornar a apropriação e evitar que trabalhem directamente com a sociedade civil. Usurpa assim às OSC e à população o direito a participar na reforma da Justiça e a desempenhar o seu papel na influência das políticas públicas.

Os obstáculos à apropriação são inúmeros, da vontade política dissimulada, às limitações técnicas e à volatilidade política. O conceito deveria ser desenvolvido não só a nível político mas também a nível estratégico e operacional para reflectir a natureza complexa dos períodos de transição. Os esforços internacionais de consolidação da paz não podem estar limitados a uma profecia auto-realizável; deve ser um compromisso de longo prazo com ferramentas flexíveis a cada contexto.

Conclusões

Este estudo sobre como “Aprender a construir uma paz sustentável” teve como objectivo analisar a forma como conceitos-chave das políticas, das orientações, das boas práticas são definidos, traduzidos e aplicados em situações concretas no terreno.

Vários factores foram identificados como obstáculos à apropriação. Estes centraram-se principalmente na capacidade e vontade política dos haitianos, por um lado, e nas restrições de procedimentos dos actores internacionais.

Na base destes problemas técnicos e de terreno, uma questão essencial foi levantada: se a comunidade internacional estará realmente preparada para permitir que os actores locais determinem os resultados dos processos de reforma. Apropriação real significa aceitar não apenas as soluções mas também os processos que podem não estar de acordo com os modelos ocidentais (Hansen e Wiharta, 2007: 5). Implica abdicar das premissas erróneas de que o conhecimento universal é mais importante do que o conhecimento local e de que a legitimidade internacional é mais importante do que a legitimidade interna (Sending, 2009).

O facto é que a solução para os dilemas da apropriação que emergiram desta pesquisa não são facilmente corrigíveis. Um sentimento de frustração impera da verificação da incompatibilidade actual entre os procedimentos-padrão internacionais e a necessidade de deixar amadurecer os processos de desenvolvimento e de reconstrução pós-conflito nacionais. O primado dos resultados céleres surge como um dos principais factores de divergência: considerando que as intervenções de construção da paz são ainda concebidas para curtos períodos de tempo, num país como o Haiti – onde soluções rápidas são inconcebíveis e inviáveis dado o mau estado das instituições – um apoio e um compromisso a longo prazo são fundamentais. A apropriação exige a identificação de necessidades, a elaboração de prioridades e estratégias, a participação na formulação de políticas através de um contributo activo nos processos de consulta, e o desenvolvimento de mecanismos de prestação de contas. A evolução da narrativa da construção da paz é positiva, mas insuficiente se não for acompanhada por uma reforma institucional sólida das Nações Unidas e das agências de desenvolvimento que permita mudar o paradigma rígido e uniforme para várias abordagens sensíveis e adaptáveis a cada contexto.



A comunidade internacional no âmbito da reforma da Justiça poderia reorientar a sua estratégia e as suas práticas para que aquela adquirisse a legitimidade imprescindível à futura sustentabilidade dos resultados. Melhorar o relacionamento dos cidadãos com o aparelho de Justiça e do Estado e conhecer melhor as necessidades dos cidadãos seriam certamente factores relevantes a considerar. Reforçar a apropriação local poderia ser um meio importante para alcançar estes objectivos e garantir alguns dos progressos feitos até agora no Haiti.

Bibliografia

BARTHÉLEMY, Gérard (1989). *Le Pays en Dehors*, Port-au-Prince : Editions Henri Deschamps.

BENDIX, Daniel; STANLEY, Ruth (2008). "Deconstructing local ownership of security sector reform: a review of the literature", *African Security Review*, Volume 17, Issue 2, pp. 93 – 104.

BOUGHTON, J M, MOURMOURAS, A (2003). "Is policy ownership an operational concept?" IMF Working Paper [Online], WP/02/72. Disponível em: <http://www.imf.org>

CHESTERMAN, Simon (2007) "Ownership in Theory and in Practice: Transfer of Authority in UN Statebuilding Operations", *Journal of Intervention and Statebuilding*, Volume 1, Issue 1, pp. 3 – 26.

COLLIER, Paul (2009). "Haiti: From Natural Catastrophe to Economic Security. A Report for the Secretary-General of the United Nations", [Online]. Disponível em: <http://www.focal.ca/pdf/haiticollier.pdf>

DONAIS, T., (2009). 'Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes', *Peace and Change*, vol. 34, no. 1, pp. 3-26

HANSEN, Annika S.; WIHARTA Sharon (2007) "The transition to a Just Order – Establishing Local Ownership after Conflict", Policy report: Folke Bernadotte Academy [Online]. Disponível em: http://www.sipri.org/research/conflict/publications/policy_high.

HURWITZ, Agnés; STUDDARD, Kaysie (2005). "Rule of Law Programs in Peace Operations," The Security-Development Nexus Program Report Policy Paper. Disponível em: www.ipacademy.org/Programs/Research/ProgReseSecDev_Pub.htm

HURWITZ, Agnés (2008) *Civil War and the Rule of Law*, London: Lynne Rienner Publishers.

KUEHNE, WINRICH (2008), "Peacebuilding Processes in Failed States – How to Improve Local Ownership", IPSA [Online]. Disponível em: http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/Peacebuilding_Processes_in_Failed_States_03_08.pdf

PARIS, Roland and SISK, Timothy D. (2007). Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding, International Peace Academy [Online]. Disponível em: <http://www.ipinst.org/publication/policy-papers/detail/104-managing-contradictions-the-inherent-dilemmas-of-postwar-statebuilding.html>



SCHEYE, E and PEAKE, G (2005). "Unknotting local ownership" in A Ebnöther and P Fluri (eds), *After intervention: public security management in post-conflict societies. From intervention to sustainable local ownership*, Vienna: National Defense Academy and Bureau for Security Policy.

SCHLICHTE Klaus and VEIT Alex (2007). "Coupled Arenas: Why state-building is so difficult", Junior Research Group, "Micropolitics of Armed Groups" Paper N. 3/2007 [Online]. Disponível em:

http://www.ipw.ovgu.de/inipw_media/schlichte/mikropolitik/03_07_Coupled_Arenas.pdf

SENDING, Ole Jacob (2009). "Why Peacebuilders are «Blind» and «Arrogant» and What to do about it", Policy Brief, NUPI [Online] Disponível em: <http://english.nupi.no/Publications/Popular-publishing/2009/Why-Peacebuilders-are-Blind-and-Arrogant-and-What-to-do-About-it>.

TONDINI, Matteo (2008). "From Neo-Colonialism to a 'Light-Footprint Approach': Restoring Justice Systems", *International Peacekeeping*, Volume 15, Issue 2, pp. 237 – 251.

i. Relatórios de políticas internacionais

OCDE-DAC (1996). "Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation" [Online]. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf>

OCDE-DAC (2005). "Paris Declaration on aid effectiveness", High Level Forum [Online]. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

OCDE (2007). "Ownership in Practice" Informal Experts' Workshop, Draft Report [Online]. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/63/39782992.pdf>

EC (2009). "Programming Guide for Strategy Papers, Rule of Law: The judicial system within the broader justice sector context" [Online]. Disponível em: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/F22_judicialsystem_fin_en.pdf

UN (2004). "Report of the Secretary-General on the rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies", S/2004/616 [Online]. Disponível em: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/29/PDF/N0439529.pdf?OpenElement>

UNDP (2008). "Strengthening the Rule of Law in Conflict- and Post-Conflict Situations", a Global UNDP Programme for Justice and Security 2008-2011 [Online]. Disponível em: http://www.undp.org/cpr/documents/jssr/rule_of_law_final.pdf

USAID (2008) "Guide to Rule of Law Country Analysis: The Rule of Law Strategic Framework" [Online]. Disponível em: http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/ROL_Strategic_Framework_Sept_08.pdf

REDES SOCIAIS: COMUNICAÇÃO E MUDANÇA

Gustavo Cardoso

Coordenador do Mestrado em CCTi (IUL), investigador (CIES-IUL) e professor de Media e Sociedade (ISCTE-IUL). Desenvolve trabalho com Departamento de Comunicação e Estudos da Performativos da Universidade de Milão. Tem cooperado internacionalmente em redes europeias de investigação com IN3 (*Internet Interdisciplinary Institute*) em Barcelona, com o WIP (*World Internet Project*) na USC Annenberg, COST A20 "The Impact of the Internet on Mass Media", COST 298 "Broadband Society" e COST 609 "Transforming Audiences". Conselheiro da Sociedade da Informação e políticas de telecomunicações para a Presidência da República Portuguesa (1996-2006) e em 2008 foi escolhido pelo Fórum Económico Mundial como "Young Global Leader". Co-editor, com Manuel Castells, do livro "Sociedade em Rede: do Conhecimento à Acção Política" e Editor Associado do journal IJOC (USC Annenberg) e do journal IC&S (Routledge). É membro dos painéis de avaliação do European Research Council e da European Science Foundation.

CLÁUDIA LAMY

Mestranda em Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação (ISCTE-IUL), licenciada em Direito na Faculdade de Direito (Universidade de Lisboa). Desenvolve trabalho de investigação nas áreas da Comunicação Política e dos Novos Media em instituições como o OberCom (Observatório da Comunicação), o LINI-ISCTE (*Lisbon Internet and Networks Institute*), o CIES-ISCTE, o CIMDE-IPL (Centro de Investigação Media e Democracia), e a ERC (Entidade Reguladora para a Comunicação Social). Entre os seus trabalhos publicados contam-se abordagens sobre o Pluralismo nos *Media*, a Literacia Mediática, e o Activismo Político *online*.

Resumo

As redes sociais virtuais vieram oferecer a possibilidade de um debate aberto e plural, onde todos os que detenham a necessária literacia e meios podem participar na criação e difusão de informação. Pressionando agentes políticos e determinando a *agenda* de muitos *media*, os utilizadores demonstram estarmos ante uma plataforma ideal para a criação de verdadeiros movimentos sociais ou de eventos mais ou menos fugazes, como manifestos ou campanhas virtuais. Não obstante, para que consigamos compreender o papel das redes sociais virtuais no mundo actual, haverá que responder previamente a algumas questões. Estaremos ante um novo modelo comunicacional, onde o produto da interactividade "desinteressada" cria uma aura de confiança na informação divulgada, por vezes bem superior à presente nos *old media*? Será essa interactividade a possibilidade de combate a um desprendimento crescente do cidadão ante a *res publica*? Teremos no jornalismo do cidadão, veiculado através das redes sociais virtuais, a consagração de um verdadeiro quarto poder? Por outro lado, poderemos apelidar as diversas acções colectivas a que temos assistido de verdadeiros "movimentos sociais"? O artigo que se segue pretende abordar estas e outras questões que se colocam no intricado mundo do social cibernético.

Palavras-chave

Movimento social; redes sociais; *Internet*; comunicação em rede; comunicação política

Como citar este artigo

Cardoso, Gustavo; Lamy, Cláudia (2011). "Redes sociais: comunicação e mudança". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 1, Primavera 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n1_art6.

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



REDES SOCIAIS: COMUNICAÇÃO E MUDANÇA

Gustavo Cardoso e Cláudia Lamy

Introdução

A comunicação e os *media* em geral não são apenas janelas para o mundo. Pelo contrário, constituem fontes de mudança, valores, atitudes, formas de encarar o mundo, ideologias, olhares sobre o “outro”, mundos e futuros possíveis.

A televisão foi, ou ainda é, a caixa que mudou o mundo; os jornais lançaram sementes de mudança de antigos para novos regimes; e, mesmo num tempo mais próximo, jornais, rádio e televisão contribuíram, desde Portugal, para mudar Timor-Leste (Cardoso, 2006). A Internet, os seus *blogs* e as redes sociais deram-nos outros olhares sobre o Irão; nos EUA a escolha de um candidato a vice-presidente foi anunciado via SMS; em Moçambique a revolta popular de Setembro de 2010 foi organizada via SMS e acompanhada em Maputo e no mundo via Facebook.

Esperámos cerca de 50 anos para ver surgir uma nova tecnologia de comunicação que viesse colocar em causa a importância da televisão na nossa sociedade: designamo-la por Internet. A razão pela qual ela colocou em causa a ideia de supremacia mediática da TV tem muito a ver com a sua oferta de informação, entretenimento, comunicação e espaço comercial, mas não só. Tal como a televisão, também a Internet evoluiu e, nessa evolução, acabou por se tornar um instrumento formidável de comunicação e mudança. Não existem países iguais, só tecnologias iguais, e embora a Internet sempre tenha sido um espaço social de comunicação - e não apenas um espaço de informação - ao adoptarmos a denominação Web2.0 colocámo-nos perante a possibilidade de a nossa maior motivação para o uso da Internet ser a comunicação. Esse outro olhar sobre o papel da comunicação nas sociedades informacionais (Castells, 2009) permitiu-nos constatar o papel da comunicação em múltiplos eventos de mudança social que ao longo dos últimos anos temos presenciado nos mais diversos espaços geográficos e sociais. Embora existindo múltiplos exemplos de apropriação das denominadas “redes sociais” em contextos de mudança, escolhemos nesta análise focar o exemplo da eleição de Mahmoud Ahmadinejad no Irão e os protestos assumidos em torno do “Movimento Verde”. A escolha deste exemplo obedeceu à busca de um evento que pudesse ser paradigmático da apropriação social da mediação nas redes sociais, mas que também permitisse a comparação com outros exemplos como foram os protestos de Setembro de 2010 em Moçambique e a eleição de Barack Obama em 2008. Pois, não só através a utilização da campanha eleitoral nos *spin* diários da TV e nas redes sociais se faz a mudança. Existem outros contextos para além da sociedade Norte Americana e Europeia onde a experimentação decorre. Há muitas outras práticas de comunicação possíveis em direcção à mudança social. Mas, se em teoria todos



podemos usar a comunicação da Internet para mudar as práticas e representações sobre o que nos rodeia, na prática há uma série de escolhas prévias a fazermos. Essas escolhas são essencialmente escolhas de como pensar a nossa relação com a mediação e qual o grau de intervenção que pretendemos ter. Como nos demonstra Jonathan Taplin no seu blog¹ depende de nós a forma como queremos relacionarmo-nos com o mundo, observando apenas, ou pensando o mundo e o nosso papel nele. No entanto, queiramos ou não assumir um papel activo na mudança, ela está em curso, como explica Manuel Castells (2009). Para este autor, a relação entre poder e comunicação nunca foi tão directa e o primeiro passo para exercer esse poder é compreender como hoje ele funciona. Esta análise procura ser um contributo para essa auscultação.

I. Comunicação em rede e Redes Sociais

Todas as sociedades são caracterizadas por modelos de comunicação e não apenas por modelos informacionais (Wolton, 1999; Colombo, 1993; Himanen, 2006; Castells 2006; Cardoso 2006). As nossas sociedades de informação, têm assistido à emergência de um novo modelo comunicacional. Um quarto modelo que se pode acrescentar aos três modelos anteriores e que podem ser colocados em ordem cronológica, em termos dos seus ciclos de afirmação social (Ortoleva, 2004).

O primeiro modelo tem sido definido como comunicação interpessoal, que assume a forma bidireccional entre duas ou mais pessoas dentro de um grupo. O segundo modelo, também profundamente enraizado nas nossas sociedades, assenta numa comunicação de um-para-muitos, onde um indivíduo envia uma única mensagem para um grupo limitado de pessoas. O terceiro modelo, com o qual detemos uma menor experiência em termos históricos, resume-se à comunicação em massa, onde, graças à utilização de tecnologias específicas de mediação, uma única mensagem pode ser enviada a uma massa de pessoas, i.e., é encaminhada para uma audiência de dimensão desconhecida que, como tal, é ilimitada *ab initio* (Cardoso 2008; Thompson, 1995).

O quarto modelo comunicacional, que parece caracterizar as nossas sociedades contemporâneas, é formado pela capacidade de globalização comunicacional, juntamente com a interligação em rede dos meios de comunicação de massa e interpessoais e, consequentemente, pela emergência de mediação em rede sob diferentes padrões de interacção. Esses padrões poderão tomar a forma de *Auto-Comunicação de Massa* (Castells, 2009), que tem lugar quando utilizamos o Twitter, blogs ou SMS; de *Comunicação Interpessoal Multimédia*, que acontece quando usamos o MSN ou o Google Chat ou mesmo o Skype; de *Comunicação Mediada de Um para Muitos*, quando usamos o Facebook com os nossos "amigos"; e, claro está, os casos de comunicação de massa e comunicação interpessoal não mediada. Todos esses padrões têm por base os supra-citados modelos de comunicação e que, através da evolução da mediação, permitem reconfigurá-los num novo modelo comunicacional.

A organização dos usos e interligação em rede dos *media* inseridos nesse novo modelo de comunicação encontra-se directamente relacionada com os diferentes graus de interactividade permitidos pelos meios de comunicação actuais (Cardoso 2008).

¹ V.g.: <http://jontaplin.com/>



Se é verdade que temos construído modelos comunicacionais nas nossas sociedades, é igualmente verdade que os principais paradigmas comunicacionais formatam o que um determinado sistema de *media* poderá ser (Cardoso 2008). Os nossos actuais paradigmas comunicacionais parecem ser construídos em torno de uma retórica baseada, essencialmente, na importância da imagem em movimento, combinada com a disponibilidade das novas dinâmicas de acesso à informação, com novos e inovadores papéis, agora também eles entregues aos utilizadores, e com profundas alterações nos modelos de informação e entretenimento.

Os nossos conteúdos - sejam eles notícias, informação ou entretenimento - parecem ter mudado graças à presença de conteúdos fornecidos pelos próprios utilizadores de *media* e não apenas as empresas de comunicação *per si*, dando origem à co-existência de diferentes modelos de informação para diferentes públicos. Mas não somente a informação noticiosa se alterou: o mesmo aconteceu com o entretenimento.

A inovação nos modelos de entretenimento reflecte-se, quer na disponibilidade de conteúdos gerados pelos utilizadores, quer nas alterações introduzidas pelas empresas de *media* aquando da sua procura de novos conteúdos e "formatos", das suas experiências com o esbater de fronteiras entre géneros tradicionais de programação e as novas abordagens aos valores sociais (tais como a privacidade e a reserva da vida privada), juntamente com as mudanças no seio da apropriação social do tempo, espaço e ética, que se reflectem na forma como são contadas as histórias e escritos os guiões.

O modelo comunicacional desenvolvido nas sociedades de informação, onde o paradigma de organização social predominante assenta na rede (Castells, 2002) é apelidado de *Comunicação em Rede* (Cardoso, 2009). Este modelo não substitui os anteriores, tendendo antes a interligá-los, produzindo novos formatos de comunicação e permitindo novas formas de facilitar a capacitação, logo, a autonomia comunicativa.

Nas sociedades de informação, onde a rede é um elemento central da organização, um novo modelo comunicacional tem vindo a tomar forma: um modelo caracterizado por uma nova rede interpessoal, de um para muitos e de massa, que conecta públicos, participantes, utilizadores, empresas de difusão e editoras sob uma só matriz de rede mediática.

Num ambiente comunicação em rede, a mediação (Silverstone, 2006), as dietas mediáticas (Aroldi & Colombo, 2003), as matrizes de *media* (Meyrovitz, 1985) e o sistema de comunicação em si (Ortoleva, 2004) têm sido transformados. Essas transformações nas relações entre os diferentes meios de comunicação, que actualmente experienciam mais uma interligação em rede do que uma verdadeira convergência - seja em termos de *hardware*, serviços ou redes - fazem da mediação uma experiência integrada, combinando o uso de diferentes meios: do telefone à televisão, do jornal ao jogo de vídeo, da Internet à rádio, do cinema ao telemóvel, colocando os utilizadores, as suas práticas e as necessárias literacias, uma vez mais, no centro da análise (Livingstone, 1999; Cardoso, 2007; Cardoso, 2008).

É neste contexto que o uso das redes sociais se desenvolve, ora como *auto-comunicação de massa*, como no caso do Twitter, ora de *comunicação mediada de um para muitos*, como acontece com o Facebook.



II. Serão as “Redes Sociais” da *internet* Redes Sociais?

“Ainda não está desvelado o fim e potencial dessas grandes redes sociais virtuais, mas sem dúvida elas afectam e promovem modos de relação”

(Machado & Tijiboy, 2003).

O estudo das redes, iniciado no domínio das Ciências Exactas com a Teoria dos Grafos de Euler, traduziu-se no domínio das Ciências Sociais em três modelos: o *modelo de redes aleatórias*, o *modelo de mundos pequenos* e o *modelo de redes sem escala* (Recuero 2004: 4).

O *modelo de redes aleatórias*, de Erdős e Rényi, explica o funcionamento da rede social através da metáfora da festa: *bastaria uma conexão entre cada um dos convidados de uma festa para que todos estivessem conectados ao final dela* (Recuero, 2004: 4). Assim, a partir de um indivíduo comum a todos, desenvolve-se um *cluster*, conjunto de pessoas interligadas, ligação esta que permite uma relação futura entre vários *clusters*.

Já o *modelo dos mundos pequenos* de Granovetter, distingue laços sociais, separando laços tidos como fortes (entre amigos próximos) e fracos (entre meros conhecidos): se os primeiros unem pessoas que já partilham interesses, criando *clusters* ou comunidades, os segundos permitem não apenas a interacção entre indivíduos pertencentes a *clusters* distintos mas também entre as comunidades a que pertencem, criando desse modo uma rede social (Recuero, 2004: 5-6). A partir desta visão, Watts e Strogatz demonstraram quão fácil é a conexão entre elementos de diferentes comunidades: a distância média entre quaisquer duas pessoas no planeta não ultrapassa um número pequeno de outras, bastando para a sua interacção que alguns laços aleatórios entre grupos tenham lugar (Buchanan, 2002).

O *modelo das redes sem escala* surge como crítica à visão de Watts: as redes não têm na sua base uma aleatoriedade inerente mas leis específicas, como a de conexão preferencial (*“rich get richer”*) (Barabási, 2003). Por outro lado, as redes não são igualitárias e os mundos não são pequenos, em virtude da existência de elementos altamente conectados (*hubs*). Ora, qualquer indivíduo preferirá conectar-se a outro que apresente um elevado número de ligações, pois tal permitir-lhe-á aceder a todas elas. Tal comprova a existência de uma conexão preferencial: os *hubs* serão os “ricos que mais enriquecem” uma vez que, possuidores de um panóplia imensa de contactos, serão também os mais procurados por aqueles que o rodeiam (Recuero, 2004: 6).

Mas poderemos nós transpor esses modelos para as redes sociais *online*?

No *modelo de redes aleatórias* parece existir a mais-valia da explicação da conexão entre *hubs* e demais intervenientes através da aleatoriedade – afinal, os primeiros apenas contactam os demais para promoção do seu perfil, ignorando as características e interesses destes últimos. Não obstante, nem todos os convites nas redes sociais assentam nesta premissa: muitos baseiam-se em interesses próprios, como reencontrar amigos, estabelecer contactos profissionais ou procurar eventuais relações amorosas (Recuero, 2004: 7 e segs.).

No *modelo dos mundos pequenos*, o grau de separação entre membros de uma rede social *online* é muito pequeno, é um facto, mas não porque tal seja uma regra baseada



em dois tipos de laços (fracos e fortes): sê-lo-á devido à existência de indivíduos que vêm na acumulação de contactos um fim em si mesmo, ainda que jamais interajam com aqueles a quem Recuero apelida de “amigos de todo o mundo” ou Barabási de *hubs*, “*peessoas altamente conectadas, com um imenso número de amigos, que contribuem significativamente para a queda da distância entre os indivíduos no sistema*” (Barabási, 2004: 7 e segs.).

Relativamente ao *modelo das redes sem escala*, Recuero defende ser impossível aplicá-lo em toda a sua amplitude dada a inexistência de uma conexão preferencial: serão os *hubs* a convidar aleatoriamente outros utilizadores para a sua lista de contactos e não o inverso, em prol do seu objectivo único (a “*coleção de perfis*”). Perante a ausência de qualquer interacção que não a inicial, poderemos ter estes elementos como pertencentes a uma verdadeira rede *social*? (Recuero, 2004: 7 e segs.).

A análise e explicação do funcionamento das redes virtuais apenas a partir dos modelos aplicados às redes não mediadas pela Internet afigura-se difícil: pois muitas das suas características não se enquadram ou contrariam mesmo as premissas dos modelos apresentados. No entanto, tal não invalida a existência de redes sociais no meio *online*, elas existem a partir do momento em que os indivíduos nesse contexto desenvolvem actividades em conjunto. Estaremos apenas perante uma realidade que adapta ao seu contexto, limitações e mais valias o interesse das ligações sociais, partilhadas por todos os seus utilizadores (Cardoso, 2003; Schroeder, 2005: 2). Falar de formas de relação social na Internet é discutir como os cidadãos apropriam as novas possibilidades de comunicação, como se posicionam face às suas vantagens e dificuldades. Ou, como afirma Bennett, *é a interacção entre a Internet e seus utilizadores – e, por seu turno, as suas interacções em contextos sociais materiais – que constituem a matriz dentro da qual podemos localizar o poder dos novos media na criação de diferentes espaços de discurso e de coordenação de acções* (2003:18).

Alguns autores nada vêem de excepcional nestas novas redes, que não passarão de formas de sociabilidade transpostas para novas plataformas: é, por exemplo, a opinião de Wellman, para quem a “*Comunicação Mediada por Computador é apenas uma das muitas tecnologias utilizadas pelas pessoas através das quais as redes de comunidades existentes comunicam*” (Hamman, 1998). Claro está que Wellman se baseia na premissa de que grande parte dos contactos virtuais terão como propósito serem transpostos para a vida *offline*, o que nem sempre acontece: muitos dos laços virtuais tendem a ser mantidos nesses mesmos espaços, podendo nunca passar para o contacto presencial, inclusivamente devido à distância geográfica (Recuero, 2004: 9).

No debate sobre a territorialidade das comunidades na Internet é sugerida uma distinção entre comunidades *online* e comunidades virtuais. Associada a comunidades *online* encontra-se a recriação no ciberespaço – espaço sem a dimensão e características do espaço físico – de locais aos quais já se encontravam associadas comunidades *offline*. Já associada a comunidades virtuais encontra-se a formação de comunidades no ciberespaço sem qualquer correspondência com um espaço físico pré-existente, ou seja, pontos de encontro para todos quantos partilhem um mesmo conjunto de interesses, mas cuja reunião numa mesma localização cibernética não é possível dada a distância geográfica ou outros constrangimentos (Cardoso, 1999).

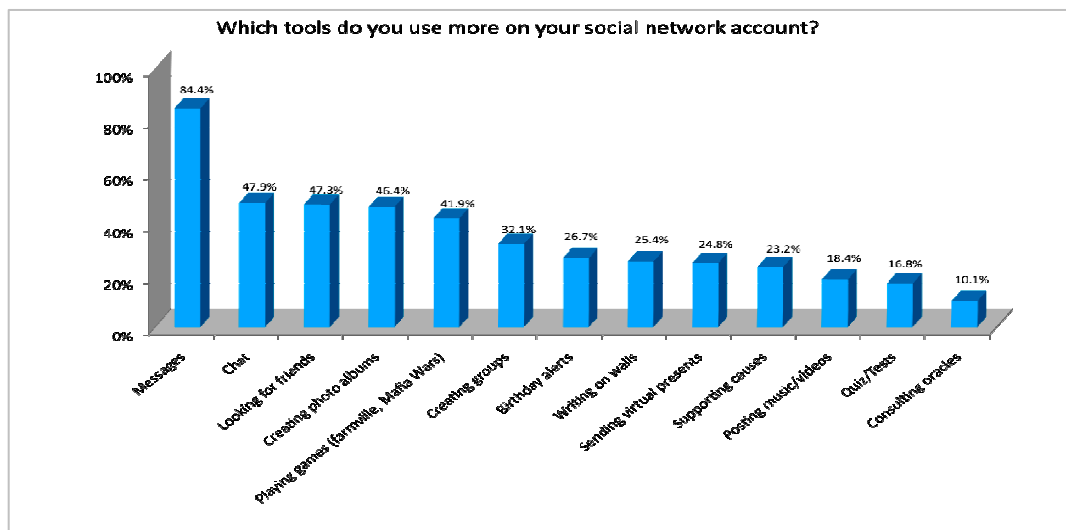


Partindo do cruzamento da análise entre as teorias das redes e a dimensão empírica associada aos sítios denominados *Social Networking Sites* (SNS) como o Facebook, Hi5, Orkut ou *microblogging*, como o Twitter, parece claro que estamos perante redes sociais na acepção de espaços de interacção social e de criação de autonomia.

III. A prática social em rede na *internet*

Existe uma pergunta base no contexto de análise das redes sociais na Internet: o que fazemos nós com as redes sociais? Entre as possibilidades tecnológicas e os reais usos há todo um processo de domesticação (Silverstone, 1994) que marca para onde a tecnologia evoluiu nos seus usos. A figura seguinte mostra-nos o tipo diversificado de usos, no contexto dos SNS, que podemos encontrar em Portugal

Fig I – “Quais as ferramentas que mais utilizas na tua rede social?”



Fonte: CIES ISCTE, *A Sociedade em Rede*, 2010

N=1255 (total de respostas); n=35 (utilizadores de Internet e plataformas de redes sociais)/ 25% do total de respostas; 56% de utilizadores de Internet.

Desse contexto de usos ressalta uma divisão possível em actividades de fortalecimento de laços sociais para com amigos e conhecidos (Mensagens, Chats, Alertas de Aniversários, Escrita na Parede), gestão de capital social (Procura de Amigos, Envio de Presentes, Jogos, Criação de grupos) entretenimento (*Quizzes* e Testes), expressão identitária (Colocação de Vídeos) e intervenção social (Apoio a Causas). Este artigo irá incidir essencialmente sobre a dimensão de intervenção social nas redes da Internet.

Existem evoluções bastante significativas no que respeita à redes sociais *online*, em especial no tocante à propagação da informação e à sua fiabilidade: a título de exemplo, a CNN já afirmou temer mais a concorrência de redes como o Facebook ou o Twitter que a das demais cadeias televisivas². A confiança neste tipo de fontes parece

² V.g.: <http://www.agenciafinanceira.iol.pt/empresas/media-cnn-facebook-twitter-hi5-agencia-financeira/1146270-1728.html>



ter vindo a incentivar a sua utilização, suplantando a procura de informação noutros *media*.

Claro está que nunca poderemos esquecer estarmos a analisar o mundo cibernético e não a realidade mundial – como se sabe, a televisão e os seus conteúdos continuam a ser aqueles aos quais os cidadãos dão primazia, nomeadamente pelo acesso facilitado que têm à tecnologia utilizada e pela desnecessidade imediata de literacia específica. Dado o crescimento exponencial das redes promovidas pelo Facebook e Twitter, necessitamos compreender melhor a sua oferta.

Tal como outras redes sociais, o Facebook permite a criação de um perfil, nele sendo inserida informação pelo utilizador, desde dados como nome, idade ou estado civil, a informação como opções ideológicas, políticas, ou causas abraçadas. Existem mecanismos de manutenção de privacidade nesta rede, quando não mesmo o anonimato: a utilização de *nicknames*, a não colocação de fotos ou elementos pessoais, não parecendo as opções mais comuns, são possibilidades reais.

Os utilizadores podem apoiar causas, instituições ou pessoas, tendo igualmente a oportunidade de se juntarem a fóruns de discussão e debate. Podem ainda comunicar através de mensagens assíncronas (a priori, apenas visíveis para os mesmos), de um *chat*, e mediante *posts* públicos, acessíveis a todos os seus contactos. Nestes, os contactos directos do utilizador (ou indirectos, se assim determinado) poderão comentar o seu conteúdo, tendo ainda a possibilidade de partilhá-lo.

Actualmente, o Facebook é a rede social na Internet que reúne um maior número de adeptos (517.480.460 utilizadores a nível mundial, 149.976.980 indivíduos inscritos apenas na Europa³), suscitando uma tal devoção a ponto de suscitar a emergência de comportamentos patológicos⁴⁵. Fruto deste sucesso, as suas receitas publicitárias têm vindo a aumentar de forma exponencial, ultrapassando as melhores expectativas: em 2009, atingiram 800 milhões de dólares, com um lucro líquido de dezenas de milhões⁶. O Facebook assume-se assim como “comunicação mediada de um para muitos”, pois cada utilizador sabe quem são os seus “amigos”, pois autoriza a sua “amizade”. Só após a aceitação do próprio pode ele começar a ser “amigo” de quem o convida.

Já o Twitter evidencia outras características, constituindo uma forma de *microblogging*⁷ baseada na publicação instantânea de textos até 140 caracteres, o Twitter permite a utilização de mensagens instantâneas de texto, essencialmente para partilha de experiências e opiniões entre comunidades de cidadãos (Java, Song, Finin & Tseng, 2007: 2; Miard, 2009: 2). Mas nem todos o utilizam de forma idêntica: se uns surgem como fontes constantes de informação e comentário, outros apenas assistem à difusão de opiniões, sem uma participação activa.

De acordo com um estudo realizado relativamente a estes *microbloggers*, os *posts* mais comuns centram-se na rotina diária, no que o utilizador se encontra a fazer no

³ V. g.: <http://www.facebakers.com/countries-with-facebook/>

⁴ Clínicas para tratar obsessão: <http://www.ionline.pt/conteudo/52583-viciados-no-facebook-ja-ha-clinicas-tratar-obsessao>.

⁵ V.g.: <http://www.facebakers.com/countries-with-facebook/>

⁶ V.g.: <http://www.tvi24.iol.pt/media-e-comunicacoes/facebook-redes-sociais-media-internet-agencia-financeira/1171052-5239.html>.

⁷ Distingue-se do *blogging*, nomeadamente, pelo facto de apenas permitir um parco número de caracteres e por se encontrar relacionado com uma frequência de actualizações muito superior à do *blogging* (Java, Song, Finin & Tseng, 2007: 2).



momento, e qual o seu estado de humor (Java, Finin, Song & Tseng, 2007: 6/7). Já relativamente a conversações, não existe qualquer possibilidade de resposta directa a um *post* colocado por uma terceira pessoa, tal como acontece com o Facebook, razão pela qual os utilizadores optaram por usar o símbolo "@", seguido do *username* do utilizador com quem querem comunicar.

Também a difusão de informação diária constantemente actualizada constitui uma das mais interessantes aplicações do Twitter, tendo já provado permitir uma sensibilização muito rápida da população utilizadora, para além de constituir um modo simples para aqueles que não têm outras formas de comunicar a sua indignação ante regimes ditatoriais ou restritivos da liberdade de expressão⁸ (Correia, s/d: 4). De facto, com a convergência dos *media*, é agora possível a utilização do telemóvel para o envio de mensagens em substituição do acesso à *homepage*, permitindo a divulgação dos mais variados conteúdos a partir de qualquer local.

Claro que toda esta facilidade de acesso e não restrição de conteúdos detém implicações menos positivas: o perigo da desinformação, em especial de propaganda pelos *hubs* mais fortes; rumores são rapidamente repetidos e amplificados através desta rede, em especial se gerados ou partilhados pelos membros com mais contactos.

Entre adeptos e pessimistas, ambos com fortes argumentos relativamente à matéria em apreço, a verdade é que as redes sociais na Internet e noutros espaços de mediação, como as redes telefónicas, nos obrigam a repensar o social e o político nas sociedades do séc. XXI. O que motiva os indivíduos a participar em novas formas de relacionamento social através da mediação?

A ideia de uma plataforma em que todos os cidadãos são convidados a debater, de modo racional, as questões da sociedade onde se inserem, favorecendo o fluxo da informação e conhecimento, constitui o ideal de quarto poder: os *media*, em geral, deveriam efectivar-se como tal, permitindo que as vozes populares alcançassem os poderes decisores (Hartley, 1992) – a materialização da visão Habermasiana de esfera pública, da *ágora* ateniense ou do *townhall* da Nova Inglaterra, algo que não parece ocorrer nos dias de hoje (Cardoso, 2003). Esta exigente mas desejável visão dos *media* foi grandemente criticada, em especial porque jamais seria igualitária: se, outrora, apenas os burgueses literados poderiam aceder aos conteúdos dos jornais, de forma a fomentar a troca de ideias, também agora apenas uma elite conseguiria participar plenamente numa tal instância.

Perante este estado da arte, alguns autores vêem nos novos *media* em geral, e nas redes sociais *online* em particular, uma forma não apenas de atingir o debate não conseguido nos *media* tradicionais, mas um modo de realização da participação cívica, onde interesses comuns permitem a angariação de opiniões, decisões e intervenções em matérias específicas. Em parte, tal parece encontrar algum eco: como aponta Castells, "*na arena internacional, estão a crescer novos movimentos sociais transfronteiriços na defesa das causas das mulheres, dos direitos humanos, da preservação do ambiente e da Democracia política, fazendo da Internet uma ferramenta essencial para disseminar informação, organizar e mobilizar*" (2002: 475)

⁸ A organização Reporters Sans Frontières (v.g. <http://en.rsf.org/>) luta pela liberdade de imprensa. Com sede em Paris, tem representações em vários países, sendo o seu *site*, construído em três idiomas, é um roteiro sobre agressões cometidas por governos autoritários contra jornalistas e órgãos de comunicação social (Moraes, 2001:8).



Esta possibilidade é ainda mais relevante se atentarmos ao desalento ante a vida política e ao descrédito crescente na Democracia⁹ e nas suas instituições. Discutir, deliberar, aplicar decisões seriam vertentes transpostas ou partilhadas entre as instituições da Modernidade e os cidadãos, através da Internet (Cardoso, 2003). De tal modo que, dispostos a reconquistar novos públicos e simpatizantes, os *media* de massa e as elites políticas já mostraram o seu interesse em aderir à comunicação mediada por computador, em especial às redes sociais. Como afirma Castells, o estudo da transformação das relações de poder no novo espaço comunicacional deve considerar a interacção entre os actores políticos, agentes sociais e o negócio dos *media* (2007:254).

A utilização destas redes também provou ser uma hábil forma de comunicar sem deixar rasto, útil em países em que a comunicação ainda é alvo de censura explícita, como acontece na China ou em Myanmar (Ekman, 2007: 39). De facto, torna-se mais difícil a censura ou manipulação de informações por parte de grupos políticos ou lobbies: a transmissão de informação horizontal, muitas das vezes em directo, pelos cidadãos cria uma aura de verdade muito distinta da que, actualmente, povoa o mundo político (Castells, 2007:251).

Esta forma de "jornalismo comunitário" é ainda simplificada pela actual convergência de plataformas¹⁰: a possibilidade de colocar uma qualquer informação no mundo web através do telemóvel ou fazendo a convergência de conteúdos através de redes *online* presta-se não somente a uma maior globalização da interacção social através das redes virtuais, como permite a circulação quase simultânea de qualquer facto que mereça a atenção do seu emissor. Aliás, a utilização do telemóvel para propagação de imagens e consequente sensibilização da comunidade internacional já se mostrou essencial em situações tão distintas como o caso de Seattle ou dos protestos iranianos ou moçambicanos.

Na arena da Internet, organizações e pessoas se congregam para mudar algo nos mais diferentes temas e perspectivas, lutando por visibilidade e projectando as suas consequências. Como afirma Moraes, *"a Internet vem dinamizar as lutas das entidades civis a favor da justiça social num mundo que globaliza desigualdades de toda ordem. (...) A maioria dessas entidades visa o fortalecimento da sociedade civil no processo de universalização de valores e direitos democráticos. Congregar interesses e necessidades concretas ou simbólicas, promovendo acções em prol da cidadania"* (2001:2). As redes sociais representam, assim, um papel extremamente relevante no tocante a grupos social, económica ou politicamente excluídos, dando voz a minorias ou permitindo a angariação de meios e a constituição de redes que partilhem os seus fins.

As organizações utilizam a Internet desde há muito para mais fácil e gratuitamente difundirem os seus propósitos e acções, e angariarem o maior número de associados. Com estas práticas nasceram ferramentas de intervenção como as campanhas virtuais,

⁹ Segundo o Eurobarómetro, no tocante a Portugal, *"apenas 40 por cento dos inquiridos consideram-se satisfeitos com o funcionamento da democracia nacional, em comparação com uma média europeia de 53 por cento. Os níveis de satisfação com o funcionamento da democracia nacional são superiores apenas aos de Estados-membros do alargamento (NEM-12) como a Eslováquia (40%), a Eslovénia (37%), a Hungria (23%), a Letónia (21%), a Bulgária (21%), a Roménia (18%) e a Lituânia (18%)"* (Sumário Executivo, 2009, pág. 4).

¹⁰ Mais de 70 milhões de europeus já acedem à Internet através do seu telemóvel, fazendo-o uma vez por semana e durante uma hora diária em média - Estudo da European Interactive Advertising Association (EIAA), v.g. http://dn.sapo.pt/inicio/ciencia/interior.aspx?content_id=1512132&seccao=Tecnologia.



os grupos de discussão, os manifestos *online* e os murais de *links*, criando uma *arena complementar de mobilização*. A possibilidade de uma abrangência sem limitações impostas por *gatekeepers* (como acontece na televisão ou na imprensa) torna a Comunicação Mediada por Computador (CMC) extremamente relevante para todos os cidadãos e ONG que tenham como objectivos a denúncia, a pressão e a consciencialização política¹¹ (Moraes, 2001: 3; Bennett, 2003: 3). As ONG virtuais começaram também a potenciar a sua interligação com o objectivo de repartirem competências, recursos, custos e espaços, sendo que cada nó incorpora novos usuários, os quais se convertem, potencialmente, em produtores e emissores de informações (Moraes, 2001:3). Não existem dúvidas que as redes sociais vieram permitir um debate mais aberto e pluralista, oferecendo-se enquanto fomentadores de uma participação cívica e política que parece esmorecer (Cardoso & Neto, 2003).

Se é através do fenómeno da globalização que corremos riscos de uniformização do pensamento e da análise crítica, também é este fenómeno que permite que regiões outrora distantes se tornem acessíveis a todos: os seus problemas, as suas vitórias, os seus movimentos sociais não somente são difundidos como podem encontrar simpatizantes em locais distantes do globo. Detemos, desta forma, um conjugar entre questões singulares, pensadas a título local, e um mundo global: de facto, os cidadãos pensam no contexto das suas realidades próprias, mas recorrem a meios virtuais para a sua difusão, agindo de modo global (Castells, 2007:249). Assim, a Internet e as demais tecnologias, tais como os telemóveis e o vídeo digital, capacitam as pessoas para a organização da política de uma forma que supera os limites de tempo, espaço, identidade e ideologia, resultando na expansão e coordenação de actividades que, possivelmente, não ocorreriam através de outros meios (Bennett, 2003: 6).

As redes activistas em torno de causas têm sido abordadas de modo diferente por diversos autores, existindo quem nelas veja um "exército em rede" (Holstein, 2002, n.p.) ou uma "máfia inteligente" (Rheingold, 2002). Não obstante, Bennett chama a atenção para a dificuldade em aceitar em tais visões, mais bélicas ou aproximadas de grupos de interesse, quando a organização não institucional e a inexistência de uma hierarquia a respeitar constituem elementos essenciais para a compreensão do trabalho em rede das comunidades activistas (2003: 9 e segs.). Como tal, o autor propõe a abordagem apresentada por Gerlach e Hines denominada SPIN: falamos de redes que sejam *segmentadas*, *policêntricas* e *integradas* :

- *segmentadas*, dada a fluidez das suas fronteiras em relação a organizações formais, grupos não institucionalizados e activistas singulares, onde a cooperação é uma constante;
- *policêntricas*, uma vez não existirem líderes mas sim centros de coordenação das actividades das redes;
- *integradas*, dada a sua estrutura horizontal, pressupondo o activismo por parte de todos os membros.

O primeiro caso estudado de uma movimentação popular organizada através da Internet teve lugar em Seattle, em 1999, aquando da reunião da Organização Mundial

¹¹ Veja-se o caso da Amnistia Internacional, uma das primeiras ONGs a aderir a utilizar a Internet: em 2001, dispunha de um milhão de membros em 160 países e de 50 *websites* (Moraes, 2001:7).



do Comércio. O mundo assistiu não somente à manifestação de cerca de cinquenta mil pessoas que encheram as ruas de Seattle num protesto contra o neoliberalismo, mas também a protestos em 82 outras cidades, incluindo EUA, Europa e América do Sul (Bennett, 2003: 25; Moraes, 2001: 9).

Nestes casos, a Internet demonstrou-se essencial quer para a organização das manifestações, quer para a transmissão e difusão global dos eventos. Deste modo, o protesto ganhou uma força global, determinando a *agenda setting* dos *mass media* e, consequentemente, da opinião pública. Como resultado, as cúpulas políticas foram obrigadas a cancelar o encontro, mostrando que as forças “perdedoras” do sistema económico haviam conseguido, através de uma relação de conflito, conquistar o poder que reivindicavam (Della Porta e Diani, 2006: 167).

IV. A comunicação em rede e os movimentos sociais

Um movimento social é a tentativa colectiva, por um determinado número de pessoas, de alteração de indivíduos ou instituições e estruturas sociais

(Zald and Ash, 1966).

O activismo parece hoje uma prática regular bem recebida pelos utilizadores das redes sociais: causas ambientais, defesa de direitos humanos ou reacção ante factos políticos são alvo de frequente atenção. Mas será ele o reflexo de movimentos sociais ou simplesmente o somatório de um conjunto de actos individuais de protesto partilhados?

Muitos autores têm procurado definir aquilo a que, entre as várias acções colectivas possíveis, comumente se apelida de *movimento social*. Esta reflexão tem gerado, ora maior exigência na descrição dos elementos que compõem tal realidade (criando noções mais ou menos abertas), ora a negação do próprio conceito¹².

Para Della Porta e Diani (2006: 20), os movimentos sociais compreendem necessariamente três componentes: *relações de conflito*; *redes* intrincadas *entre os actores envolvidos*; e uma *identidade colectiva*, duradoura, que vai para além da vontade singular ou do mero evento delimitado no tempo. Detenhamo-nos nestes aspectos.

Aquando da eclosão de um movimento social, os indivíduos encontram-se envolvidos em relações de conflito com adversários claramente identificados, ambos procurando o controlo de um mesmo objecto. Deste modo, aqueles directamente envolvidos em movimentos sociais deverão ser considerados desafiadores/defensores da autoridade institucional existente, seja ela de índole política, corporativa, religiosa ou educativa (Snow, Soule & Kriesi, 2007: 8/9).

A definição de estratégias, a coordenação de iniciativas e a regulação das condutas individuais dependem de permanentes negociações entre indivíduos e organizações envolvidas, desenvolvidas através de contactos estabelecidos em redes informais. Esta

¹² A título de exemplo, é esta a posição de Dieter Opp, quando afirma preferir a noção de grupo de protesto à de movimento social, definindo-o como *uma colectividade de actores que pretendem alcançar o seu objectivo ou objectivos partilhados, influenciando as decisões de um alvo* (2009: 41).



organização pode assumir diversos tipos e graus, mas em nenhum caso um indivíduo, por si só, representa um movimento dado que este último pressupõe a existência de vontades comuns de diferentes actores.

Finalmente, estes actores partilham uma identidade colectiva que traduz um compromisso com a causa para lá de um determinado número de protestos ou do cúmulo de algumas campanhas específicas (Snow, Soule & Kriesi 2007: 10/11). Assim, como afirmam Della Porta e Diani (2006: 23), *a dinâmica de um movimento social encontra-se em curso quando episódios individuais de acção colectiva são percebidos enquanto componentes de uma acção mais duradoura, em vez de discretos eventos (...)*.

Ainda que uma Democracia representativa pressuponha representados os interesses dos cidadãos, não deixa de ser visível a desilusão destes últimos face às organizações políticas institucionalizadas, conduzindo ao desenvolvimento de novas formas de participação (Cardoso & Neto, 2003: 108). A par de ferramentas institucionais há muito utilizadas, como o trabalho prestado a partidos políticos ou a participação em reuniões politizadas, surgem novos meios de realização da política como assinatura de petições, boicotes, ocupações, manifestações, cortes de trânsito e greves não sindicalizadas (2006: 166), algumas das quais começam a ser, quando não iniciadas, pelo menos divulgadas através das redes sociais.

O conceito de *protesto* é, também ele, controverso. Constituindo uma das formas de acção colectiva, não é a única, nem possui necessariamente um intuito radical ou conflituoso, antes assumindo-se como meio de acção não-ortodoxo que visa a mobilização da opinião pública para exercício de pressão sobre os decisores políticos (Della Porta e Diani, 2006: 165).

Isto reconduz-nos à questão da origem dos movimentos sociais: dada a influência que já detêm, as organizações próximas do poder não recorrem a este tipo de estratégia. Pelo contrário, *o protesto é uma fonte política dos não poderosos* (Lipsky, 1965): àqueles comprometidos com uma causa comum e que visam pressionar os seus "opositores" institucionalizados impõe-se dar visibilidade às suas acções de modo a angariar a simpatia da opinião pública.

O apoio de causas no quadro das redes sociais surge normalmente como resultado da acção de grupos formais, ou informais, com capacidade de mobilização de outrem, pois o seu sucesso depende da capacidade de passar a palavra e conseguir que terceiros desencadeiem uma acção que, pelo menos, resulte em apoio público de uma dada posição. O argumento que aqui podemos deixar é o de que os apoios a causas nas redes sociais possuem características de relações de conflito, redes de menor ou maior integração entre os envolvidos e a formação de uma identidade colectiva. Este último ponto, que podemos considerar mais controverso, encontra eco quando a adesão passa a ser listada nos perfis individuais de cada um dos que dão o seu apoio e, como tal, parte partilhável da identidade pessoal face a terceiros. Pode-se assim argumentar que os movimentos sociais também se forjam na Internet nas redes sociais.



V. De Washington a Teerão, passando por Maputo: as redes entre o simbolismo e a acção

"Percebe-se que as redes sociais virtuais são canais de grande fluxo na circulação de informação, vínculos, valores e discursos sociais, que vem ampliando, delimitando e mesclando territórios"

(Machado & Tijiboy 2003)

A utilização da Internet durante a campanha eleitoral de Barack Obama, em 2008, tem sido muitas vezes referenciada, sendo apontada como uma das principais razões do sucesso eleitoral do actual Presidente dos EUA. O *site* da campanha, a presença de Obama nas várias redes sociais – em particular no Facebook – a *mailing list* de apoiantes, entre outros aspectos, marcaram fortemente esta campanha, a qual se tornou de algum modo num modelo inspirador das várias candidaturas que desde então têm ocorrido um pouco por toda a Europa. (Plouffe, 2009). De alguma forma poderíamos argumentar que o modelo de campanha de Obama foi apropriado e reinventado no contexto pós-eleitoral iraniano de 2009, assumindo a forma de movimento social gerado nas redes sociais e trazido para as ruas da capital Teerão. Perante o resultado das eleições de Junho de 2009 – Mahmoud Ahmadinejad declarado vencedor duas horas após o encerramento das urnas –, a população iraniana rebela-se por conceber fraudulento o resultado. Apoiando o principal líder da oposição, o candidato reformista Mir Hussein Mousavi, os cidadãos organizam-se no apelidado *Green Movement*¹³, até hoje activo contra todos os esforços da polícia estatal¹⁴.

Perante as reacções populares e os sentimentos partilhados nas mesmas, pretendemos demonstrar não somente a existência de um verdadeiro movimento social transposto e desenvolvido através das redes sociais *online* mas também a existência de comunidades virtuais que o utilizam enquanto ferramenta de protesto. Aliás, a essencialidade da CMC é de tal modo evidente que os próprios visados pelo movimento não apenas censuram as informações veiculadas como chegam mesmo a inviabilizar as conexões das redes em momentos fulcrais da política interna.

Antes de mais, a relação de conflito instalada entre aqueles que detêm o poder e a autoridade institucionalizada (no presente caso o governo de Ahmadinejad e o Conselho dos Guardiães que validou a sua alegada vitória) e aqueles que pretendem afastar o mesmo poder de tais mãos, em prol de uma mudança de regime (o que inclui, claro está, não apenas Mousavi e todos os seus apoiantes políticos, como os cidadãos que, nas ruas de Teerão e nas redes sociais *online*, exigem a realização de um novo escrutínio).

A forma de organização de todos aqueles que pretendem a impugnação das eleições é, de facto, baseada numa rede informal: sem qualquer tipo de hierarquia pré-estipulada ou relações de origem vertical, os cidadãos defendem os seus interesses comuns numa

¹³ V. g.: <http://translate.google.pt/translate?hl=pt-PT&sl=en&tl=pt&u=http%3A%2F%2Fwww.cbsnews.com%2Fstories%2F2010%2F06%2F10%2Fopinion%2Fmain6568553.shtml&anno=2>

¹⁴ A Federação Internacional dos Direitos Humanos (FIDH) declarou que cerca de duas mil pessoas foram detidas em apenas 15 dias de protestos: <http://aeiou.expresso.pt/musavi-insiste-em-novas-eleicoes-no-irao=f523600>



relação democrática de igualdade – o que, obviamente, nunca porá em causa o poder de iniciativa mais ou menos presente em cada um dos elos existentes. Mousavi poderá incitar ao protesto mas não dependem dele todas as iniciativas ligadas ao Movimento Verde. Quanto muito, constituirá um *hub* mas nunca poderá ser tido como um líder nas relações entre as comunidades que professam o interesse comum da Democracia e do pluralismo no Irão.

Tão importante quanto as anteriores referências, temos bem presente uma identidade colectiva: não falamos de um protesto passageiro, de uma manifestação única: estamos perante um sentimento colectivo, partilhado por massas, de que a justiça de um processo político deverá sobrevir. Para tal, esforços são reunidos, são criadas formas de comunicação entre todos os apoiantes (singulares ou colectivos), são desenvolvidos relatos pessoais para que, globalmente, todos possam acompanhar o desenrolar dos acontecimentos políticos e sociais no Irão.

A consciencialização crescente da essencialidade do mundo político virtual não tem lugar somente entre cidadãos: os próprios *media* tradicionais começam a prestar atenção aos conteúdos divulgados por comunidades virtuais, às petições que circulam através delas, às manifestações pacíficas que vão sendo organizadas por esta via. Na verdade, a atenção a mobilizações por parte daqueles não é muita: dedicados ao “agora” e esquecendo a contextualização da informação, as acções activistas que não consubstanciem protestos ou manifestações violentas raramente captam a atenção dos *media*, o que implica, não raro, um completo desconhecimento dos fins ou pretensões das organizações envolvidas por parte do receptor mediático (Bennett, 2003: 3).

O facto de o Twitter ter sido o canal de alerta para a fraca cobertura dos *media* tradicionais sobre o Movimento Verde parece-nos demonstrativo do anteriormente advogado. De facto, “a 13 de Junho de 2009, quando começou a escalada dos protestos, ignorada pelos *media* iranianos, no Twitter, a informação corria em tempo-real”¹⁵. Referindo-se especificamente à CNN, a rede criou um movimento de *gatewatching* em que cidadãos questionavam a qualidade e verdadeiras intenções da informação veiculada pelos *media*. Influenciada ou não por este alerta, a verdade é que as atenções têm sido redobradas por parte daquela empresa (De Tolledo, s/d: 5). Assim sendo, o *agenda setting* dos activistas junto dos meios de comunicação social em geral pode produzir transformações no modo como se estabelecem prioridades nos *mass media* (Correia, s/d: 4/5) – a forma de “favorecer as “estórias” esquecidas, as fontes marginalizadas e o retorno à sociedade civil e às suas dinâmicas informais em prejuízo da informação pré-fabricada e seleccionada, concentrada nos mecanismos institucionais” (s/d: 5 e segs.).

A tal acresce o facto de os interesses políticos e económicos nem sempre se afastarem do meio da Comunicação Social, chegando mesmo a coincidir com os dos opositores do movimento social (Moraes, 2001: 4; Castells, 2007: 250). É o caso iraniano: manipulando os *media* nacionais, que apenas podem veicular manifestações de apoio a Ahmadinejad, o actual líder chegou a proibir a cobertura dos protestos pelos *media* internacionais¹⁶. Zuckerman acredita mesmo que *a razão pela qual os social media são*

¹⁵ V. g.: Twitter: Uma janela para o Irão: <http://aeiou.visao.pt/twitter-uma-janela-para-o-irao=f513147>

¹⁶ Perante o anúncio de uma manifestação, as carteiras profissionais dos jornalistas que trabalham para *media* estrangeiros foram declaradas inválidas por um período de 48 horas: <http://aeiou.expresso.pt/gen.pl?p=stories&op=view&fokey=ex.stories/551691>



*tão interessantes reside no facto dos meios de comunicação internacionais não possuírem correspondentes no terreno*¹⁷.

Conscientes do dinamismo destas comunidades que utilizam os novos *media* como um dos principais veículos de interacção, as forças apoiantes de Ahmadinejad têm operado de duas formas distintas: não só censuram conteúdos e inviabilizam a utilização de *sites*, *blogs*¹⁸, redes sociais virtuais e até da rede telefónica móvel, como encarceraram os responsáveis pela veiculação de informação que não seja vista como favorável ao regime¹⁹. E tal consciência não teve lugar apenas após o início dos protestos, pois de outro modo não se justificaria a suspensão do Twitter horas antes das eleições²⁰.

Relativamente a este tipo de censura, os utilizadores de CMC têm procurado advertir para formas de difusão de informação, em especial quando utilizados os dois *tags* mais comuns: *IranElection* e *gr88* (referência à Green Revolution e ao actual ano no calendário persa: 1388)^{21 22}. Nestes casos, aconselham-se os utilizadores do Twitter a não revelar o seu IP, a não denunciar de qualquer modo o nome ou localização de uma fonte genuína do Movimento Verde, ou mesmo a responder de forma impetuosa, uma vez que as forças de segurança se encontram a utilizar a mesma rede social²³.

Assim, parece inegável que o Governo Iraniano de Ahmadinejad teme os *media* em geral e as redes sociais *online* em particular: de facto, não se censuram pólos que não detêm qualquer poder no espectro interno ou internacional. Ainda que tal não advogue a essencialidade daquelas, parece inegável que a censura, em especial em momentos fulcrais da política, indiciam uma importância, nem que seja em potência.

Tal como em outros movimentos sociais ou demais acções colectivas, também no caso do Irão as redes sociais *online* têm sido fortemente utilizadas. Se atentarmos às mesmas, veremos um vasto conjunto de comunidades virtuais, partilhando uma finalidade comum, numa relação de igualdade e lealdade entre os seus elementos, não recorrendo a quaisquer hierarquias; onde o espaço é muitas vezes ultrapassado, transpondo-se as questões nacionais para a realidade internacional; e onde a deliberação conjunta é realizada frequentemente através de mediação cibernética. Com este tipo de comunicação (de muitos para muitos), cidadãos e ONG têm conseguido mobilizar apoiantes por todo o mundo, alinhando acções de protesto mundiais ou recolhendo assinaturas para petições, permitindo visibilidade global a uma questão nacional.

Um caso demonstrativo da importância da rede social *online* Twitter teve lugar a 15 de Junho de 2009, quando se colocou a possibilidade de suspensão do funcionamento da rede para a sua manutenção. Ante a preocupação sentida pelos utilizadores iranianos e

¹⁷ V. g.: http://www.businessweek.com/technology/content/jun2009/tc20090617_803990.htm

¹⁸ Ante a organização de um protesto estudantil, "as autoridades bloquearam a maioria dos sites de estudantes": <http://aeiou.expresso.pt/gen.pl?p=stories&op=view&fokey=ex.stories/551691>

¹⁹ "Na sequência dos protestos contra a reeleição de Mahmud Ahmadinejad, quatro mil pessoas foram detidas, entre elas, mais de cinquenta *bloguers* e jornalistas": <http://aeiou.expresso.pt/gen.pl?p=stories&op=view&fokey=ex.stories/541076>

²⁰ V.g.: <http://boingboing.net/2009/06/15/iranian-election-upr.html>

²¹ Os dois únicos *hashtags* considerados legítimos e utilizados pelos *bloggers* neste contexto são *iranelection* and *#gr88*; os demais podem induzir à diluição da conversação <http://www.boingboing.net/2009/06/16/cyberwar-guide-for-i.html>

²² A título de exemplo: ao acedermos à página de Mousavi no Twitter, podemos ler: *#iranelection In case of the arrest of any of the Green movement's leaders, take to the streets in Tehran: Enghelab to Azadi. Tell everyone. (10:50 PM Dec 30th, 2009)*

²³ V.g.: <http://www.boingboing.net/2009/06/16/cyberwar-guide-for-i.html>



os seus seguidores por todo o mundo, dado terem decorrido apenas dois dias desde a divulgação do resultado das eleições e do início dos protestos, os responsáveis pelo Twitter optaram por adiar o procedimento²⁴. Tal preocupação parece plausível quando observamos que uma das mais populares páginas do Twitter, contando com mais de 25.631 seguidores, dedicada ao candidato reformista²⁵. A título de curiosidade, refira-se que Mousavi detém igualmente um perfil no Facebook²⁶, onde reúne 3.966 contactos, um canal no Youtube²⁷, cujas entradas chegam às quase 70.000 visualizações, e uma página no Flickr, onde reúne fotos dos protestos que têm lugar em seu nome²⁸.

Fig. II - Perfil de Mir Hossein Mousavi no Facebook



Fonte: <http://www.facebook.com/home.php?#!/mousavi?ref=search>

Não obstante, vários autores defendem não nos encontrarmos perante uma verdadeira revolução dos meios utilizados para a concertação dos movimentos sociais, mas antes perante uma crescente utilidade para a visibilidade global, por vezes apenas fruto de um determinado contexto internacional.

Acreditamos ser impossível justificar todo o desenvolvimento e coordenação de um movimento social através de redes *online*. Mishra advoga que o número de cidadãos que utilizam este tipo de redes é demasiadamente parco quando comparado com o tamanho dos protestos a que temos vindo a assistir²⁹. E se é verdade que o cidadão se encontra munido de meios que permitem o relato pessoal de experiências e o acesso a todo o tipo de informação e valores partilhados por determinadas comunidades (Castells, 2007: 256), não é menos verdade que nem todos terão acesso a estas plataformas. Deve, contudo, ser salientado o peculiar caso iraniano: com uma

²⁴ V.g.: http://www.businessweek.com/technology/content/jun2009/tc20090617_803990.htm

²⁵ V.g.: <http://twitter.com/mousavi1388>

²⁶ V.g.: <http://www.facebook.com/mousavi1388>

²⁷ V.g.: <http://www.youtube.com/mousavi1388>

²⁸ V.g.: <http://www.flickr.com/photos/mousavi1388>

²⁹ V.g.: http://www.businessweek.com/technology/content/jun2009/tc20090617_803990.htm



população muito jovem (média de 26,4 anos de idade³⁰), mais de 23 milhões de iranianos possuíam ligação à Internet em 2007 e 29.77 milhões tinham telemóvel³¹ – números relevantes quando a população iraniana em 2008 era de pouco menos de 66 milhões (De Tolledo, s/d: 4).

Toda esta análise deve ser moderada pelo facto de que, como acontece nas demais comunidades *online*, muitos dos participantes são meros espectadores que aderem a um grupo do Facebook ou acolhem um contacto no Twitter sem, de facto, materializarem esse apoio no mundo da política *offline* (Chong, 2009: 18). É mais razoável afirmar que apenas alguns dos cidadãos utilizam o Twitter para a organização de protestos no Irão, sendo os *blogs*, SMS e mesmo a comunicação *offline* meios mais comuns para a organização interna.

Não devemos esquecer que nem todos os envolvidos se mostram interessados numa participação activa nas redes sociais *online*: os “coleccionadores de perfis”, que raramente procuram a interacção com os seus contactos, são disso exemplo. *A contrario*, também temos verdadeiros “promotores de debate público”, como já notado por alguns autores: “*observa-se nas redes agentes estratégicos que funcionam como dinamizadores do fluxo de informações e interconexões, que estimulam o debate, propõem, desafiam os demais membros do grupo chamando-os à participação e geram ou aliviam tensões na articulação das diferenças*” (Machado & Tijiboy, 2003:4). Tal como acontece na sociedade não mediada pela Internet, a participação activa não interessa a todos os cidadãos, pelo não devemos esperar interacção e interesse por parte de todos os envolvidos nas redes sociais. Não devemos olvidar que são as pessoas a utilizar as plataformas digitais para realizarem os seus propósitos e não o inverso: através delas, poderão ser suscitadas curiosidades, poderá ser possível informar e mesmo educar. Mas as redes nunca poderão sobrepor-se à vontade humana na sua utilização: há que mostrar as possibilidades e ter consciência de que não passam disso mesmo. No fundo, a verdadeira questão reside em saber se os utilizadores fazem das comunidades virtuais um meio para se fazerem ouvir quando mais nenhum outro o permite, se apenas repercutem *online* as atitudes que apresentam *offline*, ou se os anteriores desinteressados no debate público criam novos interesses e aptidões para participarem socialmente.

Contudo, a mobilização e a publicitação internacional dos acontecimentos já muito deverão àquela rede social, permitindo igualmente a ligação com os exilados políticos (Chong, 2009: 18): como afirma Correia, “*um dos mais importantes elementos da comunicação mediada por computador é a sua habilidade para permitir o diálogo de muitos com muitos e a sua capacidade para facilitar comunicação entre grupos e indivíduos geograficamente dispersos*” (Correia, s/d: 4).

Mas nem todos os resultados na utilização desta e de outras rede virtuais são positivos: o proliferar sem limites da informação corre o risco de, em vez de informar, criar o caos informativo. No fundo, falamos de uma confusão generalizada e da emergência de certas formas de autismo (Rheingold, 1993), na multiplicação de visões pessoais, de informações pouco fidedignas ou com intuítos menos claros que poderá conduzir àquilo que Correia apelida de “*ausência de reflexividade paralisada pelo novo valor fetiche que constitui a velocidade em tempo real*” (s/d: 6). A esfera pública enquanto concretização

³⁰ V.g.: http://www.middleeastdirectory.com/cs_iran.htm

³¹ V.g.: http://www.middleeastdirectory.com/cs_iran.htm



democrática encontra, de facto, um óbice: o chamado fosso digital, o sentido crítico que nos permita deslindar a informação do ruído ou o conhecimento das “leituras baseadas apenas num qualquer senso comum” tornam-se tanto ou mais imprescindíveis na concretização da Democracia através das redes *online* (idem, 2006: 401; Correia, s/d: 6 e segs). No entanto, parece-nos seguro considerar a hipótese que a informação sobrevive fora do contexto das notícias e da mediação exclusiva dos jornalistas. Não vivemos numa realidade da comunicação de massa nem num contexto da sua total irrelevância. A comunicação em rede (Cardoso 2009) pressupõe a convivência e interdependência, não só de modelos comunicativos, mas também de diferentes actores, sejam eles utilizadores, jornalistas ou participantes (Silverstone, 2006).

VI. Até onde chegam as vozes?

Como vimos, o debate e o fluxo de informação parecem constituir, por si só, uma mais valia. Não obstante muitas das opiniões proferidas nas redes sociais na Internet pretenderem a alteração do *status quo*, quererão ser ouvidas pelos poderes em geral: mas serão consequentes? Silveirinha acredita que não: *“na ciber-organização, pelo facto de as pessoas não desenvolverem acções face-a-face, laços fortes de ‘grupos de afinidade’, podem limitar-se a manter uma espécie de ‘públicos virtuais’, sem poder de acção e de influência, substituindo simplesmente a batalha política pela ciberluta, mais ou menos inconsequente”* (s/d: 12). Também Boyd defende a inexistência de uma relação directa entre a informação veiculada através das novas tecnologias e aqueles que deveriam ser os seus destinatários: embora a tecnologia forneça um fórum público no qual as pessoas possam expressar diferentes pontos de vista político, isso não garante que tais opiniões sejam ouvidas” (2005: 3). Segundo a autora, embora parte da população tenha sido aliciada a participar politicamente através das redes virtuais, a verdade é que as novas tecnologias não têm permitido que tais vozes atinjam, em regra, as cúpulas políticas (2005: 7). No caso em apreço, a análise não é fácil e os resultados não são pacíficos. Antes de mais, porque teremos que analisar que resultados são pretendidos e, no fundo, o que significa participação política para cada um de nós. A informação e o debate, sem um fim que não sejam eles mesmos, deverão ser descurados? Facto é que, por esta via, a autoridade iraniana é questionada, o poder dos “insiders” é posto em causa e os opositores perdem simpatias. Não obstante, estarão as vozes indignadas a atingir o seu objectivo primário – i.e., recuperar de novo o exercício de voto e o desintegrar do governo de Ahmadinejad? De acordo com Chong, o actual regime começa a revelar algumas fissuras: a libertação de alguns prisioneiros, de forma a demonstrar a boa vontade islâmica, ou mesmo o modo como tem lutado de modo ineficaz contra a divulgação internacional de informação, demonstrando alguma fragilidade ante os cidadãos revoltosos e os seus apoiantes, poderão conduzir, quiçá, a uma alteração futura da realidade política e social iraniana. No entanto, tal não passa de mera especulação, muito em prol do facto de Ahmadinejad deter a seu favor um regime militar (Chong, 2009:24). A este propósito, Boyd relembra que a Democracia não poderá ser olhada em termos puramente quantitativos, ou baseados nas instituições tidas por agentes políticos *per se*, sendo o próprio processo um elemento de extrema relevância: *“é importante incentivar o contacto e a influência entre diversos grupos sem, contudo, esmagar o indivíduo. As pessoas devem ser capazes de encontrar significado pessoal no processo* (2005:11).



O Movimento Verde iraniano representa também um exemplo prático da adopção de um modelo comunicativo em rede, em que múltiplas tecnologias de mediação são articuladas entre si e em torno de um dado objectivo. Podemos assim dizer que no contexto de protesto existem representações sobre o papel que cada *media* poderá ter – i.e. as matrizes de *media* (Meyrovitz, 1985) – no atingir de objectivos de autonomia política. A par dessas representações há estratégias de autonomia comunicativa baseadas em dietas de *media* (Colombo, 1993) que combinam diferentes redes tecnológicas com o objectivo de gerir redes sociais, seja através do *bluetooth* do telemóvel, da rede de telemóveis ou da Internet. O caso iraniano aqui analisado demonstra também a predominância da rede social sobre a rede tecnológica, como é exemplificado pela adopção do *bluetooth* após o corte de envios na rede telefónica para o uso de SMS: nesse contexto a população usou o *bluetooth* para distribuir vídeos e *flyers* digitais em locais públicos como os cinemas, parques ou transportes. De algum modo as mesmas lógicas podem ser detectadas nos protestos em Moçambique de Setembro de 2010 onde, após o anúncio do aumento de preços de bens essenciais como o pão, uma mensagem de SMS começou a circular apelando ao protesto. Essas mensagens acabaram por se traduzir em protestos e depois conflito com as autoridades nas ruas de Maputo e de outras zonas do país, tendo resultado em vários mortos. Como forma de gestão desse conflito aparentemente o governo ou as próprias empresas, antes de anunciar o não aumento de preços, bloquearam durante algumas horas o envio de SMS permitindo apenas a comunicação de voz e de dados de acesso à Internet. Os protestos moçambicanos permitiram também o surgir de práticas informativas baseadas na articulação entre jornais e redes sociais, como no caso do jornal @verdade. Durante as horas de maior tumulto nas ruas de Maputo, um jornalista do @verdade e amigos do Facebook, tanto do jornal como do jornalista, trocavam a partir da rua via Blackberry ou de computadores de casas e escritórios informação sobre os locais seguros e sobre a dimensão dos protestos em diferentes zonas da cidade. O jornalista mediava e dava também a quem estava no Facebook a certificação, ou validação, da informação que ia chegando. Por sua vez, esse espaço de partilha no Facebook levou ao surgir de uma campanha pela paz em Moçambique e foi também através do @verdade nessa rede social que se questionava sobre quem tinha um dado operador e conseguia ou não enviar mensagens.

De algum modo, o caso moçambicano demonstra-nos uma realidade dual no que se refere às redes sociais. Por um lado, alguns têm apenas acesso às redes de telemóvel e não às redes de Internet móvel – dado o custo de equipamentos e ligações de dados – esses são também aqueles que nas ruas protestam contra o custo de vida. Por outro lado temos os que usam as outras redes sociais, neste caso o Facebook, para compreender o que está a acontecer em torno do protesto e como não ser apanhado pelo mesmo. Por último, temos o Governo e as empresas de telecomunicações que podem gerir que tipo de uso pode ser permitido em termos de acessos, controlando as portas de acesso à comunicação.

O que os três exemplos geográfica e socialmente diferenciados (EUA, Irão e Moçambique) nos revelam é um presente onde germina, independentemente de onde estamos ou de onde olhamos, um espaço de *Comunicação em Rede* e é pensando a partir desse paradigma que poderemos compreender como se apoia causas e se protesta no nosso tempo.



Referências bibliográficas

- AROLDI, P. & COLOMBO, F. (2003). *Le Età della Tv*, Milano:VP Università
- BARABÁSI, A. (2002). "Linked. How Everything is Connected to Everything else and What it means for Business, Science and Everyday Life" in RECUERO, Raquel da Cunha (2004). *Comunidades virtuais na Internet: Considerações iniciais*, [Consulta em 20 Set. 2010] disponível em www.bocc.ubi.pt
- BENNETT, W. (2003), *New Media Power: the Internet and global activism* in *Contesting Media Power*, Nick Couldry and James Curran, Rowman and Littlefield, [Consulta em 20 Set. 2010] disponível em <http://depts.washington.edu/gcp/pdf/bennettmnpower.pdf>
- BOEDER, P. (2005). "Habermas's Heritage: The Future of the Public Shpere in the Network Society", *Revista First Monday*, Volume 10, Nº 9 [Consulta em 20 Jun. 2010] disponível em <http://firstmonday.org/htbin/cgiwrap/bin/ojs/index.php/fm/article/view/1280/1200>
- BOYD, D. (2005). *Sociable Technology and Democracy*, [Consulta em 20 Jun. 2010] disponível em <http://www.danah.org/papers/ExtremeDemocracy.pdf>
- BUCHANAN, Mark (2002). "Nexus: Small Worlds and the Groundbreaking Theory of Networks" in RECUERO, Raquel da Cunha (2004). *Comunidades virtuais na Internet: Considerações iniciais*, [Consulta em 22 Set. 2010] disponível em www.bocc.ubi.pt
- CARDOSO, G. & Neto, P. (2003). "O Movimento por Timor: mass media e os protestos online" in *Novas Formas de Mobilização Popular*, Porto: Campo das Letras
- CARDOSO, G. (1999). "A Internet Enquanto Comunidade: uma caracterização qualitativa e quantitativa da realidade portuguesa" in *Internet, Telecomunicações e Sociedade de Informação – 2000-2010*, Lisboa: Instituto de Comunicações de Portugal
- CARDOSO, G. (2003). *Internet*, Lisboa: Quimera
- CARDOSO, G. (2006). *Os Media na Sociedade em Rede*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- CARDOSO, G. (2007). *The Media in the Network Society: Browsing, News, Filters and Citizenship*, Lisboa: lulu.com and CIES-ISCTE, [Consulta em 20 Set. 2010] disponível em <http://www.obercom.pt/en/content/mPublications/35.np3>
- CARDOSO, G. (2008). *From Mass to Network communication: Communicational models and the Informational Society* in *International Journal of Communication*, [Consulta em 20 Set. 2010] disponível em <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/view/19/178>
- CASTELLS, M. & CARDOSO, G. (2005). *The Network Society: From Knowledge to Policy*, DC: Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations
- CASTELLS, M. (2002). *A Sociedade em Rede*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- CASTELLS, M. (2006). *Observatorio global: crónicas de principios de siglo*, Barcelona: La Vanguardia Ediciones
- CASTELLS, M. (2007). *Communication, Power and Counter-Power in the Network Society*, [Consulta em 20 Set. 2010] disponível em http://www.itu.dk/stud/speciale/specialeprojekt/Litteratur/Castells_2007%20-%20Communication%20power%20in%20the%20network%20society.pdf



- CASTELLS, M. (2009). *Communication Power*, Oxford: Oxford University Press
- CHONG, S. (2009). *Social Media and the Social Movements in Contentious Politics: Understanding New Movements in Iran and Egypt*, [Consulta em 20 Set. 2010] disponível em www.scribd.com
- COLOMBO, F. (1993). *Le nuove tecnologie della comunicazione*, Milan: Bompiani
- CORREIA, João Carlos (s/d). *Cidadania, Comunicação e Literacia Mediática*, [Consulta em 20 Set. 2010] disponível em <http://www.bocc.uff.br/pag/correia-joao-carlos-Media-Publico-Literacia.pdf>
- DE TOLLEDO, G. (2009). *Conflitos Pós-eleições no Irão e Ciberactivismo no Twitter*, [Consulta em 18 Set. 2010] disponível em <http://www.scribd.com/doc/17882410/Conflitos-poseleicoes-no-Ira-e-Ciberativismo-no-Twitter>
- DELLA PORTA, D. and DIANI, M. (2006). *Social Movements – an introduction*, USA: Blackwell Publishing
- DIETER OPP, K. (2009). *Theories of Political Protest and Social Movements*, New York: Routledge
- EKMAN, C. (2007). *Cyber Activism and SMS Propaganda*, [Consulta em 18 Set. 2010] disponível em http://kiosk.nada.kth.se/utbildning/grukth/exjobb/rapportlistor/2007/rapporter07/ekman_carolin_07101.pdf
- HAMMAN, R. (1998). "The Online/Offline Dichotomy: Debunking Some Myths about AOL Users and the Effects of Their Being Online Upon Offline Friendships and Offline Community" in RECUERO, Raquel da Cunha (s/d). *Comunidades virtuais - Uma abordagem teórica*, [Consulta em 20 Set. 2010] disponível em www.bocc.ubi.pt
- HARTLEY, J. (1992). "The Politics of Pictures: the creation of the public in the age of popular media" in BOEDER, Pieter (2005). *Habermas's Heritage: The Future of the Public Shpere in the Network Society*, Revista First Monday, Volume 10, Nº 9, [Consulta em 20 Jun. 2010] disponível em <http://firstmonday.org/htbin/cgiwrap/bin/ojs/index.php/fm/article/view/1280/1200>
- HIAMANEN, P. (2006). "Challenges of the Global Information Society" in CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (2005). *The Network Society: From Knowledge to Policy*, DC: Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations
- HOLSTEIN, W. J. (2002). *Online, the Armies Have No Borders* New York Times, [Consulta em 20 Set. 2010] disponível em <http://www.nytimes.com/2002/04/28/business/business-online-the-armies-have-no-borders.html>
- JAVA, FININ; SONG & TSENG, *Why We Twitter: An Analysis of a Microblogging Community*, [Consulta em 20 Set. 2010] disponível em <http://www.springerlink.com/content/5jx017u8158r7q14/>
- LIPSKY, M. (1965). *Protest and City Politics*, Chicago: Rand McNally & Co
- LIVINGSTONE, S. (1999). *New Media, New Audience?*, New Media & Society 1 (1): 59-66



MACHADO, J.R. & TIJIBOY, A. V. (2003). *Redes Sociais Virtuais: um espaço para efectivação da aprendizagem cooperativa*, [Consulta em 20 Jun. 2010] disponível em http://www.cinted.ufrgs.br/renote/maio2005/artigos/a37_redessociaisvirtuais.pdf

MEYROVITZ, J. (1985). *No sense of Place. The impact of Electronic Media on Social Behavior*, New York: Oxford University Press

MIARD, F. (2009). *Mobile Phones as a Tool for Civil Resistance*, [Consulta em 20 Set. 2010] disponível em http://www.digiactive.org/wp-content/uploads/research3_miard.pdf

MORAES, D. (2001). *O Activismo Digital*, [Consulta em 20 Set. 2010] disponível em <http://www.bocc.ubi.pt/pag/moraes-denis-ativismo-digital.html>

ORTOLEVA, P. (2004). "O Novo Sistema dos Media" in Paquete De Oliveira, J.M.; Cardoso, G.; Barreiros, J. (2004). *Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação*, Lisboa: Quimera

PAQUETE DE OLIVEIRA, J.M.; CARDOSO, G.; BARREIROS, J. (2004). *Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação*, Lisboa: Quimera

PLOUFFE, D. (2009). *The Audacity to Win – The Inside Story and Lessons of Barack Obama Historic Victory*, New York: Viking

RECUERO, R. C., (2004). *Comunidades virtuais - Uma abordagem teórica*, [Consulta em 20 Set. 2010] disponível em <http://www.bocc.ubi.pt/>

RHEINGOLD, H. (1993). "The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier" in CORREIA, João Carlos (s/d). *Cidadania, Comunicação e Literacia Mediática*, [Consulta em 20 Set. 2010] disponível em <http://www.bocc.uff.br/pag/correia-joao-carlos-Media-Publico-Literacia.pdf>

RHEINGOLD, H. (2002). *Smart Mobs: The Next Social Revolution*, New York: Perseus;

SCHROEDER, S. (2005). *The Internet as a Tool for Political Activism in China*, [Consulta em 20 Set. 2010] disponível em <http://globalmon.civiblog.org/attachments/1774557/Chinainternettoolforpoliticalactivism2.pdf>

SHIHAO, C. (s/d). *Social media and social movements in contentious politics: Understanding new movements in Iran and Egypt*, www.scribd.com

SILVEIRINHA, M. J. (s/d). *Novos Media, Velhas Questões*, [Consulta em 20 Jun. 2010] disponível em <http://bocc.ubi.pt/pag/silveirinha-maria-joao-novos-media-velhas-questoes.html>

SILVERSTONE, R. (1994). *Television and Everyday Life*, London: Routledge

SILVERSTONE, R. (2006). *Media and Morality: on the Rise of Mediapolis*, Oxford: Polity;

SNOW, SOULE & KRIESI (2007). *The Blackwell Companion to Social Movements*, Oxford: Blackwell Publishing

THOMPSON, J. B. (1995). *The Media and Modernity*, Cambridge: Polity Press

WOLTON, D. (1999). *Internet et Après? Une Théorie Critique des Nouveaux Médias*, Paris: Flammarion



ZALD and ASH (1966). "Social Movement Organizations: Growth, Decay and Chang" in OPP, Dieter (2009). *Theories of Political Protest and Social Movements*, New York: Routledge

Relatórios e peças jornalísticas:

Department for Communities and Local Government, UK: *On Line Social Networks, Research Report*, [Consulta em 18 Set. 2010] disponível em <http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/1000435.pdf>

A GESTÃO DAS PESSOAS E DO CONHECIMENTO NAS ORGANIZAÇÕES – OS DESAFIOS DAS PRÓXIMAS DÉCADAS

João Paulo Feijoo

Consultor em Qualidade, Processos de Negócio, Capital Humano e Gestão da Mudança, e *Country Manager* para Portugal da Finalta. Docente convidado em programas de formação de executivos e de pós-graduação (UAL). Quadro superior do Millennium bcp (1990-2005), onde dirigiu áreas de qualidade, formação e desenvolvimento de carreiras, recrutamento, coordenação de agências e comunicação interna. Fundou e dirigiu a Eureka Academy (1994-96). Foi membro e presidente do Eureka Human Resources Activity Group (1997-2002). Cursou Engenharia Mecânica no IST em Lisboa. Frequentou um grande número de cursos e seminários no domínio dos Recursos Humanos e da gestão, em Portugal e no estrangeiro, com destaque para Seminário para a Alta Direcção do BCP (INSEAD) e Programa de Alta Direcção de Empresa (AESE).

Este artigo foi escrito de acordo com o novo Acordo Ortográfico

Resumo

As características das organizações e a forma como elas gerem o capital humano serão condicionadas, nos próximos 15 a 20 anos, pela evolução de oito processos com uma presença global: o primado do conhecimento, a globalização, o envelhecimento populacional, a importância do papel da mulher, o contrato psicológico, a erosão da autoridade tradicional, e a emergência de novos valores organizacionais. Estes oito condicionantes são analisados, e apontadas as suas tendências de evolução.

Estes processos estão a conjugar-se para transformar as organizações da segunda e terceira décadas do século XXI em estruturas mais complexas e mais plurais, com fronteiras mais difusas, arquiteturas abertas e dispersas, e forças de trabalho escalonadas em vários níveis de envolvimento que comunicam entre si e com o exterior por meio de redes globais.

Estas organizações colocam desafios inéditos à gestão de pessoas, como as consequências do aumento da idade da reforma, ocupação e a produtividade dos colaboradores idosos, o convívio entre três gerações na força de trabalho, a inteligência intercultural, a evolução das motivações, o significado do mérito, a gestão do talento em organizações abertas, e as novas formas de liderança requeridas num contexto mais igualitário, mais fluido e mais disperso.

A situação portuguesa é abordada à luz das semelhanças e das diferenças em relação quer à evolução dos condicionantes analisados, quer às medidas recomendadas para o caso geral. São identificadas as suas peculiaridades, e discutido o impacto que poderão ter sobre as políticas e práticas de gestão de pessoas a adotar no período em apreço..

Palavras-chave

Gestão das pessoas; capital humano; economia do conhecimento; redes globais; organizações abertas

Como citar este artigo

Feijoo, João Paulo (2011). "A gestão das pessoas e do conhecimento nas organizações – os desafios das próximas décadas". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 1, Primavera 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n1_art7.

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



A GESTÃO DAS PESSOAS E DO CONHECIMENTO NAS ORGANIZAÇÕES – OS DESAFIOS DAS PRÓXIMAS DÉCADAS

João Paulo Feijoo

Compreender a mudança

No dealbar da segunda década do século XXI, o mundo enfrenta um conjunto de desafios sem precedentes na história da humanidade: esgotamento dos recursos alimentares e energéticos, alterações climáticas, destruição dos habitats, sobrepopulação, urbanização e envelhecimento global, alterações profundas na ordem política e económica mundial.

Estes fenómenos conjugam-se para provocar profundas alterações em todos os aspetos das nossas vidas: na forma como nos relacionamos com os nossos familiares, colegas e amigos, na forma como nos deslocamos e como comunicamos, na forma como consumimos e nos alimentamos, na forma como trabalhamos e descansamos.

Esta dinâmica de mudança transforma inevitavelmente as organizações enquanto agentes económicos e instituições sociais, afetando de forma significativa os fatores – missão, produtos, intervenientes, recursos, cultura – que definem e condicionam a sua atividade. Estas transformações estão também a exigir respostas inovadoras na forma como as organizações gerem o seu capital humano – os seus trabalhadores e o conhecimento por eles detido e aplicado no exercício da sua atividade.

Para compreender o sentido e o alcance destas respostas é necessário identificar os fenómenos que mais diretamente impactam a realidade organizacional e as suas políticas e práticas de gestão do capital humano.

A escolha destas causas é sempre subjetiva e não exaustiva, e condicionada pela visão e pelas preferências do autor. Houve contudo a preocupação de selecionar processos suficientemente discretos e autónomos, que não constituam duas facetas de uma mesma realidade, e suficientemente síncronos para que os seus efeitos se façam sentir durante um mesmo período de 10 a 20 anos. A escolha recaiu sobre os seguintes oito fenómenos:

- A importância crescente do conhecimento como fator de produção
- A globalização
- O envelhecimento global
- A evolução tecnológica (em particular, mas não exclusivamente, no domínio das TIC - tecnologias de informação e comunicação)
- A importância crescente do papel da mulher nas organizações
- A alteração do contrato psicológico entre o trabalhador e a organização



- A erosão das formas de autoridade tradicional
- A emergência de valores como a responsabilidade social das organizações (RSO) e o equilíbrio entre a vida profissional e a vida pessoal e familiar (*work-life balance*)

Como se pode verificar, apesar de autónomos, estes fenómenos são em larga medida interdependentes: estão ligados por uma teia complexa de efeitos conjuntos, com múltiplas e variadas instâncias de reforço ou de amortecimento mútuo, tais ondas à superfície de um plano de água cujas cristas se sobrepõem e cujas cavas se afundam à medida que se entrecruzam.

Os fatores em presença

a. O predomínio do conhecimento como fator de produção

A segunda metade do século XX assistiu ao nascimento dos *knowledge workers*, ou “trabalhadores do conhecimento”: trabalhadores cuja atividade exige a aplicação de conhecimentos especializados adquiridos por meio de uma educação formal prolongada. Tem existido desde sempre uma elite intelectual dedicada a atividades saber-intensivas – médicos, professores, cientistas, juristas – mas a massificação de uma classe laboral com aquelas características teve início apenas após a Segunda Guerra Mundial, e nas próximas duas décadas ela tornar-se-á certamente o grupo profissional mais numeroso.

O conhecimento é hoje o fator de produção mais importante e mais escasso, e as suas propriedades determinam as características das chamadas “sociedade do conhecimento” e “economia do conhecimento”,

O conhecimento é especializado. A sua incorporação num produto final implica por isso a intermediação de uma qualquer forma de organização que assegure a necessária interdisciplinaridade. Até muito recentemente, a forma mais eficiente era a empresa funcionalmente integrada, centralizada e concentrada. A natureza imaterial do conhecimento, a existência de um mercado global de talento e as possibilidades criadas pelas TIC estão hoje a fazer emergir alternativas radicalmente inovadoras: alianças, organizações abertas e em rede, envolvimento dos clientes e fornecedores (co-criação, *crowdsourcing*), etc.

O conhecimento torna-se rapidamente obsoleto. Esta “perecibilidade” obriga a uma formação permanente, ao longo da vida, em complemento da formação inicial. A distinção entre “estudo” e “trabalho” como duas etapas da vida sucessivas e estanques tenderá a desaparecer nas próximas décadas. Para não se desatualizar, para estar “em forma” como um atleta de alta competição, o conhecimento tem de ser constantemente aplicado, o que exige uma quantidade de oportunidades muitas vezes fora do alcance de departamentos especializados. A solução poderá ser a autonomização e posterior fusão dessas unidades, de maneira a poderem prestar serviços a várias organizações e adquirirem a escala indispensável para serem suficientemente bons no seu ramo.

O conhecimento é facilmente transmissível. Ao contrário dos *stocks* de matérias-primas, das instalações e das máquinas, é difícil confiná-lo num lugar: no final do dia de trabalho, sai pela porta da organização com o trabalhador que o detém. As



tentativas para converter o conhecimento tácito em conhecimento explícito, ou seja, para o codificar e descrever de forma a autonomizá-lo do indivíduo que o detém, esbarram sempre em dificuldades intransponíveis de interpretação e de contextualização. Além disso, a sua natureza imaterial permite a sua rápida difusão à distância, hoje imensamente facilitada pela existência de redes globais.

Na verdade, os trabalhadores do conhecimento tendem a identificar-se cada vez mais com a sua especialidade do que com a organização em que a exercem. Graças à revolução das TIC, cada vez lhes é mais fácil relacionar-se com outros “profissionais do mesmo ofício” pertencentes a outras organizações. A sua primeira lealdade está a transferir-se da organização em que trabalham para o “ofício” que exercem.

O facto de o conhecimento ser detido pelos trabalhadores e não pelas organizações significa, ironicamente o cumprimento da profecia marxista da apropriação coletiva dos meios de produção. Paradoxalmente, porém, estes permanecem firmemente na posse do capital, por intermédio dos fundos de pensões e outros veículos de investimento das poupanças desses mesmos trabalhadores, que controlam a maioria do capital de muitas empresas (Drucker, 2001).

b. A globalização

A globalização é o processo de integração das economias nacionais numa economia transnacional, por meio de fluxos de bens (comércio internacional), de capitais, de pessoas (turismo, migrações), e do conhecimento.

Este processo intensificou-se a partir do final da década de 80 com a entrada de três mil milhões de novos consumidores, produtores e aforradores na economia global de mercado, em consequência da dinâmica gerada pela desagregação do bloco soviético, do final das “guerras por procuração” entre aquele e o bloco ocidental e da abertura da China.

Esta expansão foi suportada pela liberalização do comércio internacional e dos fluxos de capitais e pelo desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) que, ao reduzir drasticamente os custos de transação, tornaram dispensáveis os modelos organizacionais baseados na centralização, na concentração e na integração vertical, e possibilitaram a externalização e deslocalização de vastos segmentos das cadeias de valor para países ou regiões de mão-de-obra mais barata, levando a um enorme aumento da capacidade produtiva global.

O resultado foi um crescimento espetacular da criação de riqueza, que conduziu a uma melhoria generalizada das condições de vida da população mundial.

A globalização fez surgir um mercado global de trabalho, em que o talento compete entre si à escala planetária. Este mercado é potenciado pela escassez que começa a fazer-se sentir em consequência do envelhecimento demográfico e do desalinhamento entre o *output* dos sistemas educativos e as necessidades da economia, e revela-se especialmente dinâmico nos dois extremos do espectro de qualificações – os trabalhadores menos qualificados por um lado, e os técnicos altamente especializados e os quadros diretivos de topo por outro – alimentando quer a imigração de trabalhadores pouco qualificados para as economias mais desenvolvidas, quer o fenómeno mais recente da “fuga de cérebros”.



A esta mobilidade internacional de “ciclo longo” há que acrescentar as carreiras internacionais compostas por expatriações de maior ou menor duração, bem como todo o tipo de viagens de negócios, e ainda o que se poderá designar por “mobilidade virtual”, isto é, o contacto regular com trabalhadores de outros países e culturas sem necessidade de deslocação física, potenciado pelo predomínio do “trabalho do conhecimento” e suportado pelas novas TIC.

Todos estes tipos de mobilidade estão a fazer emergir um ambiente de trabalho caracterizado por um alargamento brutal das redes de relações e uma exposição intercultural sem precedentes – que paradoxalmente tem sido acompanhado pela adoção acrítica de uma cultura organizacional e de um modelo de gestão de matriz anglo-saxónica, cujas características não raras vezes se revelam desajustadas às culturas nacionais em presença.

c. O envelhecimento global

Dos oito fenómenos escolhidos como condicionantes do futuro da gestão das pessoas, o envelhecimento global é o que se apresenta com um maior grau de certeza, pois todos os desenvolvimentos que vão determinar a evolução da população mundial nas próximas duas ou três décadas já ocorreram e são conhecidos.

Este problema não é exclusivo dos países ditos desenvolvidos. Trata-se de um processo global, que embora tenha começado mais cedo naqueles, já em marcha nas economias emergentes onde de resto vai desenrolar-se com muito maior rapidez.

Na China, o índice de fertilidade já só é de 1.79 – bastante inferior aos 2.1 do limiar de substituição; aliás, só se mantém acima daquele valor em algumas províncias do interior, pois nas províncias mais desenvolvidas do litoral já não ultrapassa 1.5. Na Índia, o nível de fertilidade nacional ainda é de 2.81; contudo, a fertilidade já caiu abaixo do limiar de substituição num conjunto de estados com uma população combinada superior a 200 milhões de pessoas.

Uma população em rápido envelhecimento e uma força de trabalho cada vez mais escassa levam a um aumento do rácio de dependência. Prevê-se que na Europa a população ativa (15-64 anos) se reduza em 20.8 milhões de indivíduos entre 2005 e 2030, e a proporção de dependentes idosos aumente de 1 por cada 4.2 para 1 por cada 2.4 ativos¹ entre 2000 e 2030,

1 No Japão, onde o envelhecimento se fará sentir de forma ainda mais acentuada, o agravamento será de 1/3.8 para 1/1.9 ativos



Ilustração 1 – Comparação das quotas (percentagem) das faixas etárias 0-14, 0-24, 65+ e 85+ na população total, EU-25, EUA e Japão, 2000-2050

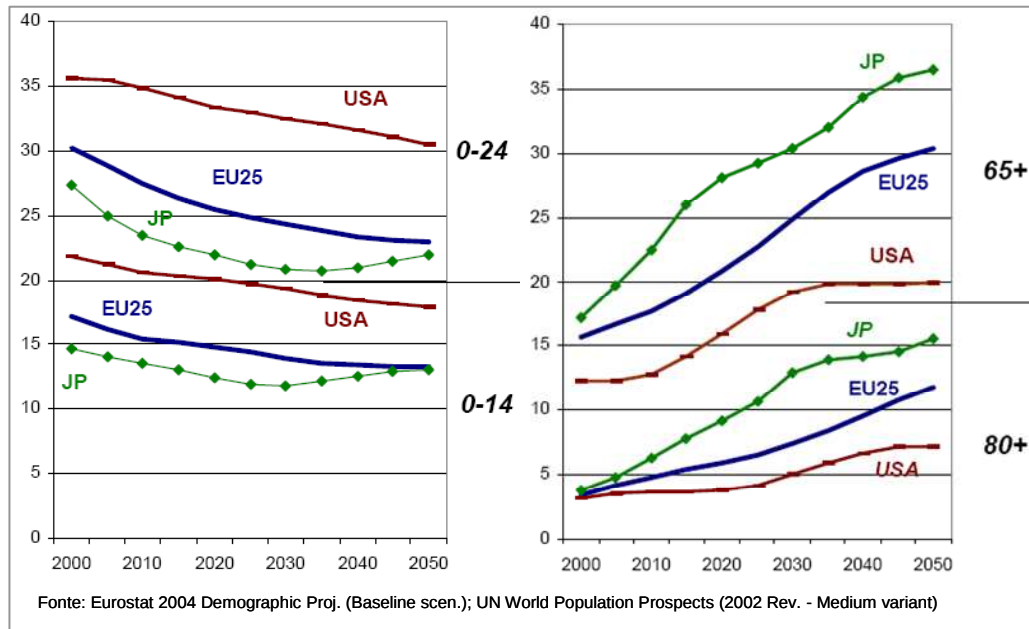
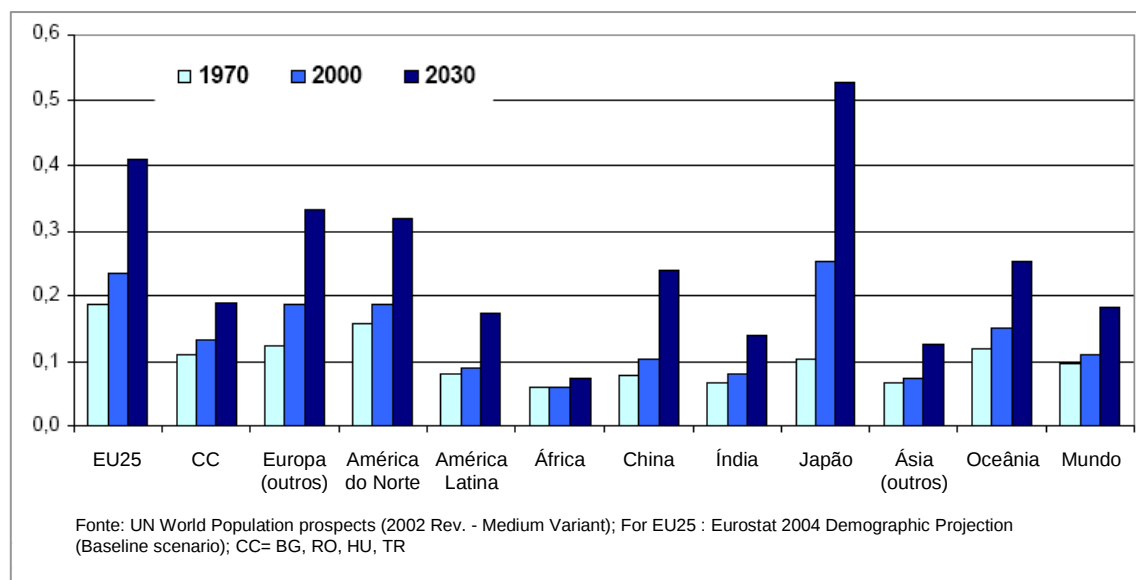


Ilustração 2 – Rácio de dependência (idosos) total de indivíduos com 65+ anos / total de indivíduos com 15-64 anos



A imigração a partir de países com uma demografia ainda pujante tem vindo assim a intensificar-se, e presença de elevados números de trabalhadores imigrantes nas sociedades mais ricas será uma constante nas próximas décadas.

Estes fluxos transnacionais, embora necessários, não serão suficientes para manter a população ativa em níveis capazes de assegurar algum crescimento económico. Em



alguns países, é tal a escala do problema que a proporção de imigrantes em relação à população autóctone levaria a uma inevitável reação xenófoba por parte destas últimas². Por outro lado, os excedentes demográficos nos países de origem tenderão a reduzir-se, em consequência do seu próprio envelhecimento e desenvolvimento económico.

Parece pois inevitável o aumento da idade da reforma, que apesar de impopular (sobretudo entre os trabalhadores mais velhos!), é uma medida inevitável e justificada, uma vez que a "longevidade saudável" têm vindo a aumentar continuamente: a generalidade dos indivíduos atinge a atual idade de reforma de boa saúde e em condições de continuar a trabalhar, e manter-se-á assim durante algum tempo.

Muito provavelmente, com o prolongamento da vida ativa, a transição para a reforma tornar-se-á mais gradual, com uma redução progressiva do tempo de trabalho e períodos de alternância entre atividades profissionais remuneradas e períodos de inatividade. Este fenómeno parece já estar em curso, impulsionado pela necessidade: nos Estados Unidos a taxa de emprego na faixa etária dos 65-74 anos era de 18.5% em 2003, comparada com apenas 5.6% na União Europeia, onde a proteção social é maior.

Esta transição será acompanhada pela mudança e diversificação do vínculo entre a organização e o trabalhador, que passará de trabalhador dependente e permanente integrado na força de trabalho "core" a trabalhador temporário, "boomerang"³, prestador de serviços, consultor mais ou menos independente, trabalhador das organizações fornecedoras e clientes, etc. Neste contexto, é possível que os trabalhadores mais experientes e qualificados, com maior capacidade de liderança e menor aversão ao risco decidam (e sejam encorajados a) dedicar-se aos seus próprios projetos de empreendedorismo, eventualmente a partir algum tipo de relacionamento com sua anterior organização.

Num outro plano, passarão pela primeira vez a coexistir sistematicamente três gerações na força de trabalho da maioria das organizações. O relacionamento entre elas – o confronto entre os respetivos valores, a divisão do trabalho, a relação hierárquica – irá marcar profundamente a vida da organização e alterar de forma radical os dados da gestão das pessoas.

d. A evolução tecnológica

Os meios de comunicação à distância nascidos do rápido desenvolvimento das TIC e da ubiquidade global da internet – desde o correio eletrónico ao *instant messaging*, da videoconferência aos serviços de banda larga, dos *sites* de pesquisa às redes sociais – estão na base de uma das maiores revoluções na forma como as organizações se estruturam e funcionam.

2 Estima-se por exemplo que em 2020 a Alemanha tenha de acolher anualmente um milhão de imigrantes em idade ativa (sem contar com eventuais familiares) só para manter a população ativa a um nível constante.

3 Diz-se dos reformados que são esporadicamente convocados pelos seus anteriores empregadores para colmatar faltas temporárias de trabalhadores qualificados. Empresas como a Boeing e a Procter & Gamble chamam regularmente engenheiros e quadros intermédios reformados para substituir colegas mais jovens durante períodos de férias ou para integrar equipas de projeto.



As TIC permitem que as organizações se libertem das suas barreiras físicas e ganhem acesso a reservas de talento que de outra forma dificilmente conseguiriam mobilizar, como especialistas baseados em locais distantes e jovens mães ou idosos que preferem trabalhar a partir de casa. São ainda mais importantes as possibilidades abertas pelo abatimento das próprias barreiras mentais, que permitem explorar um capital humano situado muito para além da sua força de trabalho “convencional”: as “organizações abertas”, a “*open innovation*”, as “*x-teams*”, a “co-criação”, o “*crowdsourcing*” são algumas das *buzzwords* presentemente na moda que designam esta capacidade inédita de envolver clientes, fornecedores, *stakeholders* em geral e mesmo simples simpatizantes, nos processos de inovação, desenvolvimento e produção.

As organizações do futuro serão assim estruturas cada vez mais abertas e difusas, constituídas por várias coroas concêntricas em que se movimentam “produtores” ligados à organização por vários tipos de vínculos e de modalidades de envolvimento: trabalhadores a tempo inteiro e em regime de exclusividade, temporários, reformados, prestadores de serviços, trabalhadores de organizações fornecedoras e subcontratadas, clientes, consultores, etc. Estes vários tipos de “produtores” podem movimentar-se entre umas coroas e outras à medida que o seu envolvimento se intensifica ou se atenua, e na maioria dos casos as suas contribuições não exigem a sua presença física continuada.

Os retornos decrescentes da “curva de experiência” típica das organizações tradicionais estão a ser substituídos pelos ganhos crescentes da “curva de colaboração” própria das redes abertas (Hagel e Brown, 2010): em vez de tender para um limite à medida que a experiência “interna” se vai acumulando, o valor criado tende a crescer sempre que novos membros se juntam à rede e contribuem com a sua experiência e as suas ideias.

Apesar dos mecanismos de controlo e censura que alguns estados procuram impor, o acesso à informação e a própria produção de conteúdos continuam a democratizar-se. Em vez de depender passivamente dos conteúdos fornecidos por agregadores (e.g. cadeias de televisão, jornais impressos ou *online...*), o consumidor de informação pode usar diretamente as funcionalidades das redes (motores de pesquisa, alertas, *feeds*, *tweets*, etc.) para seleccionar e agregar aqueles que lhe interessam; melhor ainda, qualquer pessoa pode publicar conteúdos por ela criados (notícias, artigos, comentários e opiniões, vídeos, etc.). Este colossal fluxo de informação tem evidentemente uma qualidade muito desigual, mas é continuamente enriquecido, filtrado e depurado por constantes contributos e críticas.

Esta utilização de uma lógica “*pull*” em vez de uma lógica “*push*” tenderá a aplicar-se a todo o tipo de recursos, à medida que as novas tecnologias dão aos indivíduos uma escolha cada vez mais ampla e, sobretudo, a possibilidade de reagir com flexibilidade a acontecimentos imprevistos e de explorar de forma criativa as oportunidades por eles criadas, sem ficarem amarrados a planos e previsões criados por terceiros (Hagel e Brown, 2008).

Nas novas organizações do século XXI, o valor passou a residir no conhecimento, e o conhecimento cria tanto mais riqueza quanto mais é partilhado; a “proteção” desse conhecimento, numa lógica de acumulação e de sigilo, resulta invariavelmente na sua



degradação. É o fluxo de conhecimento, e não o seu “stock”, que está na origem da criação de valor⁴.

Esta nova lógica representa uma total revolução na cultura de muitas organizações, e o fim do equívoco de que o poder resulta do acesso privilegiado à informação. Uma característica sintomática das organizações bem-sucedidas será o fato de as suas hierarquias estarem relativamente mal informadas, já que nunca poderão ambicionar dominar todos os fluxos de informação que atravessam a organização.

e. A ascensão socioprofissional da mulher

A entrada das mulheres no mercado formal de trabalho assume uma dimensão massiva na segunda metade do século XX, em consequência da terciarização da economia e do declínio do emprego no setor secundário.

De um modo geral, o crescimento da participação feminina na economia traduz-se na melhoria do estatuto social e familiar da mulher e está associado à aquisição de direitos civis e políticos, à melhoria do acesso à educação, e ao aumento das suas qualificações.

Cerca de dois terços dos novos empregos criados nas últimas décadas em todo o mundo são preenchidos por mulheres, que acumulam um poder de compra crescente – estimando-se que sejam já responsáveis por cerca de 80% de todas as decisões de compra – e têm maior sucesso escolar que os homens.

Contudo, a participação das mulheres na economia, na sociedade e na política em pé de igualdade com os homens continua a ser uma miragem em vastas extensões do globo. Mesmo nos países mais desenvolvidos, as mulheres ganham menos do que os homens, são mais afetadas pela precariedade e pelo desemprego, e continuam conspicuamente ausentes dos lugares de topo na economia e na política.

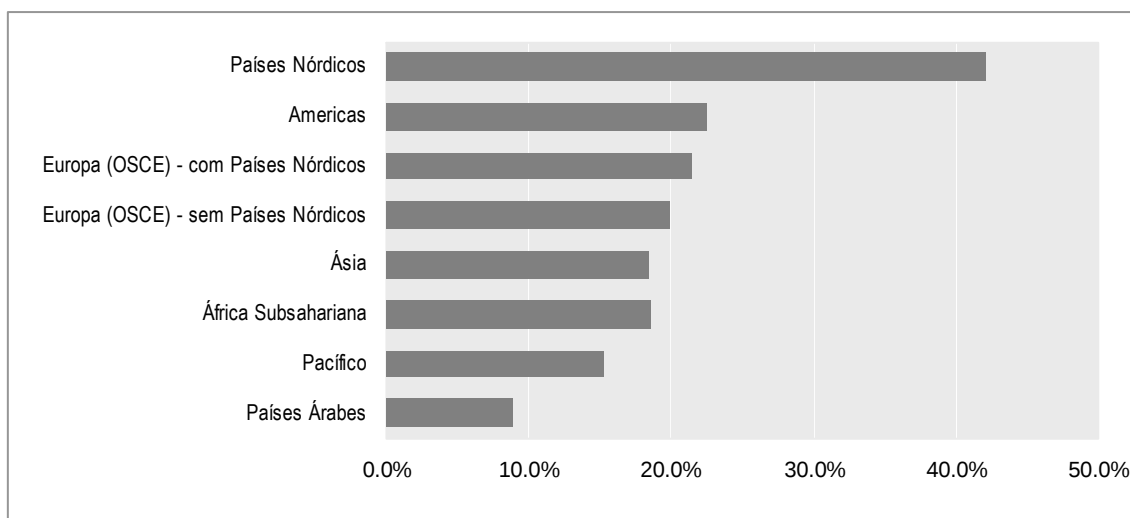
Na União Europeia (UE-27), um estudo realizado em 2009 sobre a composição dos órgãos executivos de topo de uma amostra de 599 empresas representativas das maiores empresas cotadas dos vários países revelou que só 3% dos presidentes e 11% dos membros dos conselhos de administração ou equivalentes eram do sexo feminino.

A situação é semelhante no que respeita ao exercício de atividades políticas, como mostra o gráfico da ilustração 3: com exceção dos Países Nórdicos, a percentagem de mulheres nos parlamentos nacionais anda à volta dos 20%, e nos Países Árabes cai mesmo abaixo dos 10%.

4 A informação que importa manter sob reserva – e.g. determinados detalhes críticos sobre novos produtos em desenvolvimento – representa uma fração muito pequena da informação que circula na organização e através das suas fronteiras, e não põe em causa o princípio geral de abertura enunciado.



Ilustração 3 – Percentagem de mulheres em parlamentos nacionais em todo o mundo (2010)



Fonte: Inter-parliamentary Union

As dificuldades enfrentadas pelas mulheres resultam essencialmente de dois obstáculos. O primeiro é um problema objetivo e tem a ver com as responsabilidades ligadas à família e a sobrecarga das tarefas domésticas, que podem variar de acordo com fatores culturais, mas estão sempre presentes.

O segundo assenta em mitos e preconceitos quanto à capacidade e motivação das mulheres para desempenhar funções ao mais alto nível: estão menos comprometidas com as suas carreiras, não têm disponibilidade para viajar nem para trabalhar as horas necessárias, o temperamento feminino não tem as características certas, as mulheres não são suficientemente assertivas (ou, pelo contrário, são demasiado agressivas), etc.

A superação destes obstáculos é imprescindível para realizar o formidável potencial existente na plena participação da mulher da economia e na sociedade, em igualdade com o homem. As mulheres representam metade da humanidade, e não existe qualquer prova de que a inteligência, a energia e outras qualidades estejam desigualmente distribuídas entre os sexos; as mulheres beneficiam de uma educação cada vez melhor – em muitos países igual ou superior à dos homens. A assunção do papel a que têm direito reforçará a diversidade e pluralidade da força de trabalho, e acarretará mudanças em muitos aspetos da cultura organizacional, incluindo os modelos de liderança, a comunicação interna e externa, a natureza e a resiliência do “contrato psicológico”, a responsabilidade social, e o *work-life balance*.

f. A alteração do contrato psicológico

Na segunda metade do século XX, este contrato psicológico – ou seja, as crenças, as perceções, as expectativas e as obrigações informais recíprocas entre o trabalhador e a organização que o emprega – evoluiu no sentido de um conjunto de garantias mútuas visando assegurar a paz e a estabilidade laboral: em troca da promessa de segurança e estabilidade do emprego, de tratamento equitativo e de proteção social, os



trabalhadores comprometiam-se a manter-se razoavelmente dóceis, a permanecer leais e fiéis à organização, a aceitar a separação entre a sua vida profissional e a sua vida privada, e a alienarem ao empregador a gestão da sua carreira.

Este acordo tácito está presentemente sujeito a tensões insuportáveis, e já deixou mesmo de fazer qualquer sentido para as gerações que mais recentemente entraram na vida ativa.

A responsabilidade cabe em primeiro lugar às próprias organizações, cujo comportamento nas últimas duas ou três décadas⁵ – *lay-offs*, *downsizings*, reformas antecipadas, redução da proteção social⁶, aumento da precariedade... – configura uma denúncia unilateral dos termos deste acordo. É certo que muitas destas medidas eram inevitáveis no quadro de uma economia global cada vez mais competitiva, e que provavelmente resultaram na salvaguarda de muitos empregos. Mas não deixam de ser encaradas pelos trabalhadores como uma quebra de compromisso que não teve origem em nenhum comportamento repreensível por parte destes últimos.

Por outro lado, nos últimos sessenta ou setenta anos, a relação entre a longevidade das tecnologias, das organizações e das carreiras inverteu-se por completo. Ainda na primeira metade do século XX, uma determinada tecnologia (e.g. transporte de mercadorias por via marítima) tinha um horizonte de aplicação igual ou superior à “esperança de vida” da generalidade das organizações que a exploravam, e estas empregavam nesse negócio sucessivas gerações de trabalhadores cujas atividades pouco se alteravam com o tempo. Na atualidade, para não desaparecerem, as empresas nascidas para explorar uma determinada tecnologia têm de se reconverter sucessivamente a outras tecnologias que substituíram a inicial. Ao longo de uma vida ativa de 40 anos (e dentro em breve de mais!), o trabalhador é obrigado a atualizar-se permanentemente e, mesmo assim, assiste ao desaparecimento das organizações em que trabalhou, ou à sua transformação a um ponto em que deixam de ter lugar para ele.

Toda esta dinâmica de destruição e reconversão “schumpeteriana”, todas estas constantes fusões e aquisições, transmitem-lhe uma noção de vulnerabilidade das organizações e a suspeita de que, mesmo que estas queiram, não serão capazes de cumprir as suas promessas de estabilidade e segurança do emprego por tempo suficiente.

Conforme discutido mais adiante na secção sobre os valores emergentes, o aumento de participação das mulheres significou o fim da aceitabilidade de subalternização da vida pessoal e familiar, e a primazia conquistada pelo trabalho do conhecimento substituiu a lealdade para com a organização pela identificação mais forte com o grupo profissional.

Por sua vez, a nova geração nascida a partir de 1980 que nesta última década começou a entrar na vida ativa – a “Geração Y” – parece orientar-se por valores que privilegiam a realização nas três vertentes profissional, familiar e pessoal em detrimento da segurança e do sucesso financeiro a curto prazo, e subordina a sua lealdade a qualquer organização a padrões éticos exigentes.

5 Muitos autores situam a génese deste processo no início dos anos 80, com a vaga de liberalização e desregulamentação iniciadas respetivamente nos Estados Unidos e no Reino Unido pelos governos Reagan e Thatcher, então recentemente eleitos.

6 Ver p.ex. a conversão dos planos de pensões de “benefício definido” para “contributo definido” que tem sido levada a cabo um pouco por toda a parte nos últimos dois ou três anos.



Tudo isto conduz à emergência de um novo tipo de contrato psicológico, em que a lealdade à organização já não é determinada pela promessa de estabilidade e segurança, mas condicionada por expectativas de desenvolvimento, de empregabilidade e realização profissional.

g. A erosão das formas tradicionais de autoridade

Na sua forma tradicional, a autoridade é legitimada pelo estatuto, e não necessariamente pela competência. Esta forma de autoridade ainda hoje perdura em inúmeras organizações – em particular nas organizações familiares de menor dimensão onde impera a personalidade do patriarca, e mesmo em grandes organizações fortemente marcadas pelo carisma do seu fundador – mas é, por toda a parte, cada vez mais posta em causa pela convergência de múltiplos desenvolvimentos verificados na economia e na sociedade.

Nas organizações conhecimento-intensivas, a hierarquia assenta na competência demonstrada, pois o trabalhador do conhecimento tem uma extrema dificuldade em aceitar outra fonte de autoridade que não seja o próprio conhecimento. Esta hierarquia é também eminentemente plástica: em função do problema enfrentado, a autoridade transita para aquele ou aqueles cuja competência coloca em melhores condições de liderar.

A arquitetura aberta destas organizações, a sua dispersão geográfica e diversidade cultural, e a natureza informal do relacionamento de muitos dos intervenientes na produção do conhecimento – prestadores de serviços, membros de comunidades de prática, e mesmo clientes – torna extremamente difícil a projeção da autoridade pelos meios convencionais de coerção e punição. As redes colaborativas costumam por isso ser fortemente igualitárias, e costumam funcionar satisfatoriamente com uma divisão de responsabilidades meramente funcional e um mínimo de coordenação formalmente atribuída.

A geração mais nova, por sua vez, atribui grande importância à dimensão ética da autoridade, cuja legitimidade dependerá não só das características da pessoa que dela está investida – competências, capacidade relacional, etc. – mas sobretudo da bondade das suas intenções. Esta exigência tem vindo a acentuar-se, naturalmente, na sequência da revelação de sucessivos escândalos, fraudes e outros episódios menos dignificantes que ao longo da última década têm vindo a destruir a reputação de líderes outrora prestigiados.

Todos estes processos têm sido potenciados pela crescente ubiquidade do modelo de gestão anglo-saxónico, que encoraja um tipo de relacionamento mais aberto e informal entre superiores e subordinados. Este modelo, porém, provém de uma matriz cultural igualitária e apreciadora da responsabilidade individual, e encontra dificuldades de implantação em culturas mais coletivistas e de maior “distância de poder” (Hofstede, 1991).

Em síntese, está a verificar-se uma crescente rejeição da autoridade imposta a partir do exterior, em benefício de uma autoridade aceite em função das características e sobretudo das *intenções* do líder: a sua competência, a sua capacidade para assegurar a informação e os recursos necessários para o êxito da missão comum, o seu carisma, a sua postura ética e a aceitabilidade dos seus objetivos.



h. Os valores emergentes

A preocupação com a ética não se limita aos fundamentos da autoridade. Nos últimos anos tem-se assistido a um protagonismo crescente de temas como a responsabilidade social das organizações (RSO), a importância da realização pessoal no trabalho, e o equilíbrio entre a vida profissional e a vida pessoal e familiar (*work-life balance*). Por detrás de algum aproveitamento oportunista, parece existir uma preocupação genuína com estes temas.

A reivindicação de um maior equilíbrio entre as exigências da profissão e da vida familiar resulta em grande parte do aumento da participação feminina na força de trabalho, e tem por fundamento a procura de um maior equilíbrio entre os papéis do homem e da mulher tanto no trabalho como na família e a melhoria a qualidade de vida familiar.

Por outro lado, aqueles valores correspondem de perto ao ideário da geração “Geração Y”. As desta geração (ver e.g. Pew Research Centre, 2007) revelam algo paradoxal. Por um lado, trata-se de uma geração marcadamente narcísica, criada num ambiente fortemente protetor e paternalista que lhe instilou a crença de ser verdadeiramente especial. Crescida durante o *boom* económico dos anos 80 e 90, beneficiou de padrões de consumo e de uma educação incomparavelmente melhores do que os dos seus pais, e é contemporânea do advento da competição baseada na qualidade de serviço e da afirmação dos direitos do cliente. Está habituada a exigir, e tem uma aguda sensibilidade à marca – ao ponto de ser exímia no *branding* pessoal.

Por outro lado, porém, muitos destes jovens adultos viram os seus pais ficarem sem emprego na turbulência das re-estruturações ocorridas naquelas duas décadas, e o momento da sua entrada na vida ativa coincidiu com as sucessivas crises económicas que abalaram o início do século XXI, e com as incertezas relativas ao advento de uma nova ordem mundial de que os ataques de 11 de Setembro de 2001 constituem um marco simbólico. Sobretudo na Europa, o fraco crescimento económico e o desemprego estão a dificultar-lhes o acesso a um trabalho suficientemente gratificante e adiar a sua saída de casa dos pais.

A conjugação destes eventos levou-os a re-equacionar as suas prioridades de vida e a trazer para os lugares cimeiros o tempo disponível para a vida pessoal, a natureza intrínseca do trabalho, a realização pessoal e o crescimento profissional. Ambicionam inserir-se em organizações cujos valores estejam alinhados com os seus próprios valores pessoais, e acreditam que elas devem ter preocupações sociais.

No domínio da política e dos costumes – por exemplo em relação a questões como a homossexualidade, as famílias não convencionais, a imigração e as relações interculturais – exibem uma atitude mais cosmopolita e mais tolerante do que qualquer das gerações anteriores.

No trabalho são impacientes e têm uma elevada autoestima, são fortemente orientados para a inovação e para as tecnologias, e apreciam o trabalho em equipa e a interação em redes informais. Manifestam uma intensa relutância por atividades cujo valor acrescentado não conseguem descortinar. Querem sentir-se a progredir, e precisam de estímulo e reconhecimento frequentes. Não compreendem nem aceitam restrições no acesso à informação e a contactos no exterior da organização.



É esta geração, com estes valores, que irá conviver na força de trabalho não com uma, mas com as duas que a antecederam – a chamada “Geração X” e os “Baby Boomers” – cujos valores e prioridades diferem por vezes substancialmente dos seus.

Ilustração 4 – Prioridades relativas das três gerações

Prioridade relativa atribuída ao trabalho ou à família	Baby-boomers	Geração X	Geração Y
Trabalho	22%	13%	13%
Ambos	37%	35%	37%
Família	41%	52%	50%

Fonte: *Generation and Gender in the Workplace*, 2002

O futuro da gestão de pessoas

A complexidade e intensidade dos fatores em presença dão a escala das transformações que a gestão das pessoas terá de sofrer para responder eficazmente às novas realidades.

i. Gerir a escassez

Nas organizações conhecimento-intensivas que estão a dominar a economia global, o talento é o bem mais escasso.

Esta escassez tem duas origens: a erosão cada vez mais rápida dos conhecimentos gerada pelo constante avanço da ciência e da técnica, e a retração da força de trabalho provocada pelo envelhecimento e declínio populacional. Cada uma destas causas exige respostas específicas.

A constante erosão da base de conhecimentos exigirá a generalização da aprendizagem ao longo da vida. A formação terá de deixar de ser encarada como um recurso escasso, e pelo contrário oferecida em abundância. Contudo, os métodos, os formatos e os canais de distribuição usados serão radicalmente diferentes dos que hoje existem. O elevado risco de desatualização dos conteúdos desencorajará os programas de formação longos e abrangentes, concebidos como investimentos pesados *ex-ante* destinados a produzir efeito durante um período relativamente longo. Estes programas serão substituídos por módulos mais curtos e de realização mais assídua, cujos conteúdos terão maior probabilidade de produzir um retorno aceitável durante o período em que se mantiverem atuais.

A fragmentação e modularização dos conteúdos facilitarão também a personalização das aprendizagens, permitindo uma variedade quase ilimitada de combinações capazes de satisfazer as necessidades específicas de cada formando. A oferta de formação estará também omnipresente na rede global, sob os mais diversos formatos e de acordo com as mais diversas conveniências: texto convencional, hipertexto, *e-learning*, animações, vídeos, *podcasts*, roteiros de realização, interação *online* com os formadores, etc.



A modularização e a ubiquidade dos conteúdos permitirão que a aprendizagem passe a organizar-se segundo uma lógica *pull* em que os indivíduos localizam, selecionam e combinam os recursos que correspondem em cada momento às suas necessidades, e abandone a lógica *push* em que agregadores especializados decidem que conteúdos são necessários para todo um grupo de indivíduos, em função de previsões centralizadas e de “necessidades médias” cada vez mais falíveis e desajustadas em consequência da incerteza e diversidade crescentes.

As preocupações centrais da formação deslocar-se-ão do planeamento centralizado para a disponibilização do acesso aos conteúdos e das ferramentas de autodiagnóstico e identificação de necessidades pelo próprio indivíduo. A produção de conteúdos estará cada vez mais externalizada, e incorporará um contributo cada vez maior dos próprios utilizadores agindo como “prosumidores”⁷ de formação. Acima de tudo, as organizações de sucesso terão de ser verdadeiras “organizações aprendentes”, capazes de gerar, mobilizar e difundir conhecimento em todas as suas atividades.

As medidas para combater a escassez da força de trabalho - imigração, prolongamento da vida ativa - já foram enunciadas na secção sobre o envelhecimento global, tal como algumas das suas possíveis consequências na vida das organizações e na gestão do seu capital humano.

O adiamento da idade da reforma suscita ainda uma outra questão extremamente sensível – a da remuneração no troço final da carreira. Em concreto, a regra de que a esta cresce (pelo menos em valor unitário) até ao final da vida ativa terá de ser re-examinada. Não se trata de que os trabalhadores mais idosos sejam menos produtivos; pelo contrário, sabe-se hoje que o declínio de certas funções cognitivas com a idade é compensado pela experiência. Contudo, a combinação entre o aumento da oferta nesta faixa etária e a competição entre ela e a geração mais jovem, genericamente mais bem preparada, pressionarão inevitavelmente as remunerações da primeira. Ora, esta tendência colide com a oferta de incentivos pecuniários atualmente praticada para encorajar o adiamento da reforma.

j. Gerir a pluralidade

As organizações do futuro movimentar-se-ão num ambiente de extraordinária pluralidade.

O termo é aqui usado expressamente para denotar um conceito mais amplo e mais rico do que o da simples “diversidade”. Esta pluralidade manifesta-se em vários contextos e dimensões. É possível falar:

- Da pluralidade da força de trabalho, caracterizada por múltiplas dimensões de diversidade: a diversidade cultural originada pelos fluxos físicos globais (imigração, expatriações, viagens) e pela interação remota entre dos trabalhadores de países e culturas diferentes; a diversidade geracional provocada pelo convívio inédito entre três gerações; a representação mais equilibrada de homens e mulheres em todas as instâncias das organizações; e por fim, para além da força de trabalho no sentido

⁷ Esta faculdade de produção de conteúdos pelos próprios consumidores, tal como o envolvimento dos clientes nos processos internos das organizações, representa a realização da profecia do “prosumidor” (i.e. simultaneamente produtor e consumidor) proposta por Toffler (1980).



convencional, a diversidade de *inputs* e envolvimento da constelação de *stakeholders* que juntam o seu contributo ao dos trabalhadores.

- De uma pluralidade funcional, presente na diversificação e desmassificação das atividades dos trabalhadores.
- De uma pluralidade estrutural e geográfica, decorrente da internacionalização, da especialização ou mesmo externalização de algumas operações, e das idiossincrasias das unidades de negócio que entram e saem do perímetro da organização ao sabor de sucessivas fusões, aquisições e alienações; e também da possibilidade de os trabalhadores do conhecimento desempenharem eficazmente as suas funções independentemente do local onde se encontrem.
- E até mesmo de uma pluralidade cronológica, visível na coexistência de partes da organização que se encontram em diferentes fases do seu percurso rumo aos novos paradigmas.

Esta pluralidade representa uma formidável fonte de riqueza, e as organizações vencedoras serão aquelas que melhor conseguirem mobilizá-la.

O desenvolvimento da inteligência intercultural passará pois a ser uma prioridade da gestão das pessoas. É indispensável que os trabalhadores saibam não só valorizar a diferença, mas também dominar os instrumentos necessários para lidar com ela e dela tirar partido: línguas estrangeiras, comunicação interpessoal, aplicações e plataformas de comunicação, conhecimento das características das diferentes culturas, e tantos outros. Apesar dos constantes preitos à valorização da diferença e ao desenvolvimento da sensibilidade intercultural, a distância a percorrer é enorme: quantos colaboradores de empresas ocidentais (ou mesmo quantos executivos) com negócios em países islâmicos têm consciência de que o fim de semana nesses países calha à sexta-feira e ao sábado? E quantos conseguem citar os cinco princípios fundamentais do Islão?

Será também indispensável passar de uma atitude dominante de antagonismo para outra de procura ativa da vantagem recíproca: nas organizações abertas, a criação de valor depende fortemente da confiança entre os vários tipos de “produtores” que trocam conhecimento através das suas fronteiras – os clientes que participam na inovação, os profissionais da mesma especialidade que contribuem com soluções técnicas, e até mesmo dos concorrentes que colaboram na definição de normas e standards vantajosos para todos na lógica de “coopetição” preconizada por Toffler (1980).

Em síntese, poder-se-ia afirmar que, perante os desafios e as oportunidades da pluralidade, o papel da gestão das pessoas deverá consistir não tanto na procura dos equilíbrios necessários para garantir a coesão, mas na criação de *desequilíbrios controlados* suscetíveis de alimentar as diferenças para delas extrair valor, sem contudo nunca deixar ultrapassar os limites a partir dos quais a coesão seja posta em causa.

k. Gerir as motivações e o mérito

Nas organizações abertas e plurais, os fatores de motivação são seguramente muito distintos entre os diversos grupos que as compõem. A identificação e a compreensão destas motivações é essencial para orquestrar eficazmente todo o potencial presente



nesta “força de trabalho alargada”. Gerir pessoas significa facultar *a todas elas* estas chaves essenciais para compreender o outro e com ele colaborar. Na organização do futuro, a gestão das motivações não poderá ser uma reserva de competência do líder. A natureza aberta e horizontal do trabalho colaborativo exige que todos os trabalhadores consigam entender aquilo que faz correr todos aqueles com quem se relacionam.

É um lugar-comum defender a meritocracia como princípio estruturante das relações de poder e autoridade nas organizações. O problema está na definição de “mérito”. Com uma dose de ironia, poder-se-ia dizer que o “mérito” reside nos comportamentos e atitudes que são premiados pela elite dirigente, que vão do contributo objetivo para a criação de valor à “dedicação à empresa” (leia-se “número de horas trabalhado”), à lealdade a determinados círculos e à obediência acrítica aos superiores. Mas isso não é verdade, pois os fundamentos do mérito são um dos mais poderosos fatores de atratividade de uma organização: onde o mérito estiver na afinidade com a elite, só lá estarão os amigos; e onde ele estiver na obediência acrítica, só serão atraídos e retidos “yes men”.

A organização do futuro será muito exigente quanto aos fundamentos do mérito. Em primeiro lugar, evidentemente, a contribuição para a criação de valor. Mas a par desta, todos os comportamentos e atitudes exigidos pelo seu funcionamento: tolerância e valorização da diferença, capacidade de comunicação em todos os contextos, autonomia e iniciativa, procura das vantagens mútuas, curiosidade e aprendizagem permanente, ética. Porque sem estes, aquele valor não pode ser criado. (E para muitos, *não vale a pena* ser criado.)

I. Gerir fluxos de talento em vez de stocks

O modelo convencional de gestão do talento obedece a uma lógica de acumulação. Uma vez adquirido, o talento deve ser preservado e retido a todo o custo – incluindo diversas formas mais ou menos manifestas de aliciamento e chantagem – e a perda para o exterior é considerada uma rotura litigiosa entre a organização e o trabalhador. Nestas circunstâncias, é legítimo ocultá-lo do exterior, para evitar a cobiça alheia; a participação em reuniões, conferências e eventos afins, tal como a filiação em grupos ou associações profissionais, são desencorajadas, e a pertença a redes sociais é motivo de anátema. A própria formação é preferencialmente conduzida na própria organização, para minorar o risco de contacto com elementos externos.

Este modelo não serve, evidentemente, as necessidades da economia do conhecimento.

Não é possível hoje em dia conceber o desenvolvimento do talento em ambiente fechado. Por razões já apresentadas, a atualização e enriquecimento das competências do trabalhador do conhecimento exigem o seu relacionamento permanente com uma rede que se estende muito para além das fronteiras da sua organização.

Por outro lado, os novos termos do contrato psicológico – que aliás nascem em parte de uma reação contra uma visão tão paternalista – retiram todo e qualquer sentido às estratégias de acumulação e preservação do talento.



Os novos modelos de gestão das pessoas têm pois de passar a incorporar a gestão do talento para além das fronteiras da organização – uma mudança radical de mentalidades, atendendo a que a rotura litigiosa deve ser substituída por uma saída amigável, e em certos casos mesmo recomendada pela organização. Na organização do futuro, a existência de talento benevolente, disponível e reconhecido para com a organização é um ativo de valor inestimável e facilmente superior ao da sua eventual retenção. A preservação de um bom relacionamento entre as partes vai permitir que ele faça parte das redes da organização, que seja parceiro na partilha de conhecimento, fonte de oportunidades de negócio e de ideias inovadores, e contribuinte de soluções técnicas dentro da sua especialidade.

Gerir fluxos de talento significa pois, sucessivamente:

1. Compreender os tempos, os ritmos e as motivações de carreira de cada trabalhador do conhecimento, e detetar os momentos em que uma transição faz sentido para ele⁸;
2. Se necessário, tomar mesmo a iniciativa de lhe recomendar essa transição: uma recomendação fundamentada e coerente, ajustada aos projetos do trabalhador, só reforçará a sua gratidão e benevolência futura, mesmo que não se concretize; além disso, permite controlar melhor o risco de perda direta para a concorrência, que pode dificultar as possibilidades de cooperação futura;
3. Manter e acarinhar o contacto para além das fronteiras da organização

m. Uma nova liderança

Tal como agora, os líderes das organizações do século XXI também terão a responsabilidade de motivar e desenvolver os trabalhadores do conhecimento, orquestrar a sua colaboração, e orientar as suas carreiras – mas terão de o fazer de forma muito diferente.

Os trabalhadores do conhecimento têm uma visão essencialmente igualitária acerca de si mesmos. Acreditam que os contributos valem pela sua qualidade objetiva e não pelo estatuto de quem os produz. A natureza do seu trabalho é mais autónoma, e exige-lhes maior iniciativa. As chefias não têm qualquer hipótese de conhecer toda a informação que circula entre os seus subordinados, e muito menos de a controlar e filtrar como forma de exercer o poder. Estes esperam por isso dos seus líderes orientação, estímulo, e os recursos necessários para fazerem o seu trabalho, mas não uma intervenção fortemente prescritiva ou um controlo apertado da sua atividade.

A influência exercida pelos líderes terá por isso que assentar na capacidade demonstrada de agir de acordo com aquelas expectativas. Estará mais próxima da *auctoritas* dos Romanos – a autoridade dos sábios, que convencem pela pertinência e pela justeza dos seus argumentos, com base na credibilidade do seu testemunho – do que da *potestas*, ou direito dos magistrados eleitos de exercer coerção e de aplicar punições.

8 Esta capacidade já é razoavelmente dominada pelas organizações que praticam uma rotação interna sistemática. A diferença está na possibilidade de a "rotação" se fazer para o exterior.



A liderança baseada na *auctoritas* terá um papel fundamental na relação entre gerações. O prolongamento da vida ativa, a transição gradual para a reforma, e a migração dos trabalhadores mais velhos para funções de aconselhamento e apoio traduzir-se-á numa perda objetiva do poder que antes exerciam. Os quadros mais idosos serão gradualmente substituídos nas suas funções de chefia por outros mais novos, mas como permanecerão ao serviço da organização acabarão por ser chefiados estes, no exercício de cargos que os primeiros tinham anteriormente ocupado. É duvidoso que aqueles alguma vez aceitem uma autoridade dos mais novos assente no poder de coerção e de punição. Estes terão de conquistar e merecer essa autoridade a partir do mérito demonstrado – e este, no sentido já aqui defendido, será sinónimo de competência e de resultados, mas também de lealdade, de humildade e de rigor ético.

Só há uma maneira de aprender esta forma de liderar: é aprendendo a ser liderado. Certamente, desde logo, aprendendo com o exemplo dos bons líderes, mas também com tudo aquilo que não deve ser feito, com os comportamentos que, em vez de granjearem a adesão do subordinado, suscitam nele a revulsão e a oposição: a arrogância, deslealdade para com os subordinados, o egoísmo, a incapacidade para dizer não aos próprios superiores, a falta de rigor ético – numa palavra, a falta de carácter. Este treino do *followership* (ou “seguidança”) dará aos candidatos a futuros líderes uma perspetiva muito mais rica da exigência ética e humana da liderança.

Esta exigência traduz-se, em síntese, no respeito pelas pessoas e por cada pessoa. E no respeito pelos seus valores e interesses, sejam eles o serviço à comunidade, a defesa do ambiente, ou a simples fruição de mais tempo com a família.

Mas para respeitar é preciso conhecer, e conhecer significa relacionar-se, expor-se, e reconhecer a individualidade e especificidade do outro. Ora, a natureza plural e dispersa da organização do século XXI dificulta muito consideravelmente esta descoberta: como conhecer alguém com quem só contactamos por e-mail ou por telefone? Que vive e trabalha a milhares de quilómetros de distância, que fala outra língua, e cuja cultura é tão diferente da nossa?

Este é certamente um dos grandes desafios da gestão das pessoas nas próximas décadas: ajudar a que, apesar de todos os obstáculos e dificuldades, os trabalhadores sejam reconhecidos como pessoas de carne e osso, com as suas ambições e as suas frustrações, as suas convicções e as suas angústias, as suas alegrias e as suas tristezas, o seu passado e o seu futuro – e não como meras representações abstratas numa base de dados, cuja verdadeira realidade nenhuma quantidade de informação, por maior que seja, conseguirá captar.

A situação em Portugal

A problemática da gestão das pessoas em Portugal não difere muito, na sua essência, do panorama apresentado.

Trata-se de uma economia fortemente terciarizada, em que o emprego no setor dos serviços cresceu de 33% para 61% da população ativa entre 1974 e 2009 – um valor típico das economias pós-industriais. É também uma pequena economia aberta, exposta aos ventos da globalização e integrada num espaço de livre circulação de mercadorias, pessoas e capitais, na qual operam várias empresas multinacionais.



A sua população é das mais envelhecidas, mas com indicadores comparáveis aos de outros países do Sul da Europa, e a sua taxa de fertilidade está abaixo da média da União Europeia.

Apesar de nos últimos anos ter acolhido um considerável número de imigrantes, continua a ser uma fonte de emigração de trabalhadores pouco qualificados para economias mais desenvolvidas, mas nos últimos anos tem visto crescer a “fuga de cérebros” em consequência da dificuldade que os jovens altamente qualificados têm em encontrar empregos compatíveis com as suas expectativas.

No domínio das TIC apresenta indicadores comparáveis aos de muitos outros países desenvolvidos (penetração da internet e dos serviços de banda larga, adesão a redes sociais...).

Tem uma das mais elevadas taxas de participação feminina na economia, uma das mais baixas diferenças salariais da União Europeia (9.2%), e um elevado *output* de diplomados do sexo feminino (64%), mas no acesso das mulheres a lugares cimeiros na economia e na política compara desfavoravelmente com os seus pares.

Uma história de instabilidade económica, uma tradição de dependência do poder, um baixo índice de individualismo e um elevadíssimo índice de aversão ao risco (Hofstede, 1991) levam a que a estabilidade do emprego por conta de outrem seja fortemente valorizada em detrimento da iniciativa e do empreendedorismo., o que de resto é reforçado pela rigidez das leis laborais.

A autoridade é marcada por uma elevada distância de poder (Hofstede, 1991), patente na aceitação social da desigualdade de estatuto, nas fórmulas de deferência usadas, e na existência de uma elite dirigente bastante fechada em consequência da pequena dimensão do meio e das relações forjadas na vida política e académica.

De um modo geral, os novos valores organizacionais mostram dificuldade em implantar-se. A preocupação com o *work-life balance* é subordinada à necessidade de assegurar um rendimento familiar suficiente, que mantém homens e mulheres afastados de casa durante longas horas, agravadas pelo tempo gasto em deslocações nos grandes centros urbanos. A dificuldade de emprego entre os jovens mantém-nos a viver em casa dos pais até muito tarde, esvaziando aquele conceito de todo e qualquer sentido. A RSO não parece suscitar grande entusiasmo e é vista de forma algo cética, mesmo na sua vertente ambiental (conforme atestam os níveis de reciclagem comparativamente baixos); o voluntariado vegeta, apesar de episódios esporádicos de forte adesão a causas vistas como nobres (e.g. campanhas do Banco Alimentar contra a Fome, e Operação “Limpar Portugal” em Março de 2010).

Perante este panorama, não se afigura que as orientações para a gestão das pessoas em Portugal deva ser muito diferente da preconizada no capítulo anterior. Há no entanto alguns aspetos que merecem ser relevados.

No que se refere à gestão da pluralidade, a sociedade portuguesa parece ser suficientemente tolerante para aceitar e tirar partido de uma muito maior exposição à diversidade. Absorveu sem grande desconforto várias centenas de milhares de imigrantes nos últimos vinte anos, apesar da discriminação visível contra algumas comunidades (africanos pobres, ciganos) – e mesmo esta parece desaparecer ao nível das relações entre indivíduos. Ainda assim, não devem ser poupados esforços no sentido de uma verdadeira educação intercultural das novas gerações, por meio da aprendizagem de



línguas, de intercâmbios, de viagens, de períodos de estudo ou trabalho no estrangeiro, de pertença a redes sociais internacionais, etc.

Algumas das características culturais da sociedade portuguesa – em particular o baixo índice de individualismo e a tradição de dependência (seja ela da família, do empregador ou do Estado), a atribuição causal externa, a forte aversão ao risco, a inveja, e a elevada distância de poder – vão certamente dificultar algumas daquelas orientações.

O baixo individualismo e a aversão ao risco tenderão também a desencorajar a mobilidade profissional e a preservar o contrato psicológico na sua versão paternalista.

Simetricamente, o desenvolvimento de uma atitude mais aberta em relação aos fluxos de talento colidirá frontalmente com o primado do coletivo sobre o indivíduo, com a preferência pela evitação de incertezas e ambiguidades, e com a inveja para com alguém que conseguiu uma situação melhor. Por estas razões, exigirá um esforço muito maior. O mesmo se passará com a procura proativa de vantagens mútuas.

Tal como a aversão ao risco e a apetência pela dependência desencorajarão os trabalhadores mais velhos a encetar projetos de empreendedorismo no troço final das suas carreiras, também a distância de poder e a valorização do estatuto poderão dificultar a convivência e a colaboração intergeracionais.

O advento de uma liderança assente na *auctoritas* terá dificuldade em vencer a barreira da distância de poder.

Todos estes problemas serão agravados pela natureza do tecido empresarial português, em que 95% das empresas empregam menos de 10 trabalhadores e têm maioritariamente uma estrutura familiar. Pura e simplesmente, estas micro-organizações não têm a dimensão nem os recursos suficientes para por em prática as medidas preconizadas no capítulo anterior, ainda que muitas delas já se movimentem na economia do conhecimento. A única exceção poderia ter a ver com a liderança, já que a pequena dimensão facilita a aproximação entre os trabalhadores e o patrão; a falta de preparação deste (a maioria só tem habilitações ao nível do 1º ciclo do Ensino Básico), a sua insensibilidade ao que significa liderar, e a atitude fortemente paternalista típica das culturas coletivistas são porém obstáculos de monta.

A situação está no entanto longe de ser desesperada. As dificuldades são apenas de natureza quantitativa, e são superáveis com o esforço e o investimento apropriados. Várias das maiores organizações presentes no país, sejam de origem nacional ou multinacionais estrangeiras, já adotam muitos dos princípios e práticas aqui preconizados.

A boa gestão das pessoas na economia do conhecimento é possível em Portugal.

Referências bibliográficas

____ (2005). *Uma nova solidariedade entre gerações face às mutações demográficas* (Livro verde). Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0094:FIN:PT:PDF>

____ (2006). *Ageing and Employment Policies: Live Longer, Work Longer*. Paris: OECD.



____ (2007). *How Young People View Their Lives, Futures and Politics: a Portrait of «Generation Next»*. Washington, DC: Pew Research Center

____ (2010). "Not So Willkommen: Germany Falls Behind in Competition for Foreign Experts". In *Spiegel Online*, 11 de Agosto. Disponível em <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,711046,00.html>

____ (2010). *Homens e Mulheres em Portugal, 2010*. Lisboa: INE

____ (2010). *Women in National Parliaments* (Situation as of June 2010). Inter-parliamentary Union. [Consultado em Julho de 2010]. Disponível em <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/world300610.htm>

Almeida, S.J. (2010). "Igualdade entre mulheres e homens está longe: diferença salarial subiu para 9,2 por Cento". In *Público*, 4 de abril.

Barreto, A. (2002). *Mudança social em Portugal, 1960/2000, WP 6-02*. Lisboa: Universidade de Lisboa - Instituto de Ciências Sociais. Disponível em <http://www.ics.ul.pt/publicacoes/workingpapers/wp2002/WP6-2002.pdf>

Drucker, P.F. (2001). "The new workforce: knowledge workers are the new capitalists." In *The Economist*, 1 de novembro.

Drucker, P.F. (2001). "The next society". In *The Economist*, 1 de novembro.

Drucker, P.F. (2001). "The way ahead". In *The Economist*, 1 de novembro.

Drucker, P.F. (2001). "Will the corporation survive?". In *The Economist*, 1 de novembro.

Evans, P, Pucik, V., e Barsoux, J-L. (2002). *The Global Challenge - Frameworks for Human Resource Management*. New York: McGraw-Hill.

Hagel III, J. e Brown, J.S. (2008). "From Push To Pull: Emerging Models For Mobilizing Resources". In *Journal of Service Science*, Volume 1, Number 1: 93-110

Hagel III, J. e Brown, J.S. (2010). "Six Fundamental Shifts in the Way We Work". Harvard Business Review Blogs. Disponível em <http://blogs.hbr.org/bigshift/2010/08/six-fundamental-shifts-in-the.html>

Hofstede, G. (1991). *Cultures and Organizations, Software of the Mind – Intercultural Cooperation and its Importance for Survival*. New York, NY: McGrawHill.

Lesthaeghe, R. (2010). *The Unfolding Story of the Second Demographic Transition. Conference on Fertility in the History of the 20th Century – Trends, Theories, Public Discourses, and Policies*. Berlim: Akademia Leopoldina & Berlin-Brandenburgische Akademie, 21-23 janeiro. Disponível em http://sdt.psc.isr.umich.edu/pubs/presentations/Unfolding_2010.pdf

Toffler, A. (1980). *A Terceira Vaga*. Lisboa: Livros do Brasil.

Notas e Reflexões

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS, A HISTÓRIA E A ESTRATÉGIA: O CONFLITO COMO DINÂMICA EXPLICATIVA

Luís Alves de Fraga

Doutorado em História pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL)
Mestre em Estratégia pelo ISCSP - UTL
Licenciado em Ciências Político-Sociais pelo ISCSP - UTL
Coronel da Força Aérea Portuguesa (Reformado)
Professor no Departamento de Relações Internacionais
da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL)

Desde sempre a explicação do relacionamento entre os Estados foi fundamental para a condução da política externa de cada um. Saber como defender melhor os interesses próprios para evitar expor vulnerabilidades à cobiça e vontade alheias foi determinante, ao longo dos tempos, para os encarregados das negociações as levarem a bom termo com o menor prejuízo possível. A tomada de decisão fazia-se rodeada de cautelas, depois de o decisor ouvir os seus mais prudentes e avisados conselheiros. Tratava-se de homens experientes e hábeis no conhecimento e manobra da teia de intrigas que rodeava o negócio em questão ou o interesse em jogo. A experiência e a habilidade ganhavam-nas na prática vivida ou no estudo da história passada. Esta estimulava estratégias e razões invocadas ou consequências. Enfim, com experiência vivida ou estudo aprofundado, negociar era uma arte que passava pela descoberta das intenções alheias e pela dissimulação dos interesses próprios. Sempre foi assim e vai continuar a ser assim. Todavia, o século XX trouxe-nos uma novidade: o estudo das relações internacionais ganhou foros científicos e marcou o seu lugar dentro das universidades, quando se começou a tentar definir-lhe contornos de sistemas explicativos das motivações e dos comportamentos dos actores que participam na arena internacional.

Na senda de uma explicação académica do que se deve entender por relações internacionais, Jacques Huntzinger diz-nos que elas «[...] têm por objecto o estudo científico da vida internacional»¹, mas, em função da extrema complexidade que esta envolve, esclarece que «*As relações internacionais são a ciência dos factos sociais internacionalizados*»². A última afirmação permite-nos englobar como actores relevantes da vida internacional, mais do que os Estados, outras entidades que chegam

¹ Huntzinger, Jacques (1991) *Introdução às Relações Internacionais*, (tradução portuguesa de Carlos Aboim de Brito), Lisboa: PE – Edições: 9.

² Idem, *op. cit.* 11.



a condicionar a acção e os movimentos daqueles. Ou seja, os pólos da dinâmica da relação internacional extravasaram o âmbito tradicionalmente fechado das chancelarias, para se deslocarem noutros campos bem diversos dos que só à diplomacia respeitavam. Nesta perspectiva, especialmente a partir da segunda metade do século XX, multiplicaram-se os centros de decisão e os centros de poder na vida internacional. Esta multiplicação determinou, também, uma clara ampliação do potencial de conflitualidade nas relações internacionais. Temos, assim, que, para satisfazer a primeira proposição de Huntzinger (estudo científico da vida internacional), por força da ampliação dos actores com relevância internacional, a condição científica obriga a maiores rigores, pois estão dispersos os centros decisórios, interpenetrando-se os interesses e, por conseguinte, as potenciais situações de conflito. E é importante, em nossa opinião, levar em conta que a relação internacional — como toda a relação — podendo passar pela cooperação, passa, também, pelo conflito latente ou declarado. Iríamos, até, mais longe, afirmando que a conflitualidade é o quadro primário no qual se desenrolam as relações internacionais, porque dissimulado na relação está o interesse, e este, porque em confronto com outro, gera o potencial conflito que as partes em presença evitarão para encontrarem o plano de cooperação. Por conseguinte, podemos concluir que o estudo científico das relações internacionais visa, em última análise, a compreensão e explicação das relações de poder que dinâmica e dialecticamente se estabelecem entre os actores da vida internacional.

Marcel Merle chama a atenção para o modo como os historiadores e os politólogos olham para as relações internacionais e deixa-nos esta mensagem muito clara: «[...] o seu papel [o dos historiadores] consiste em restabelecer o passado e não em explicar o presente. A ciência política é [...] mais ambiciosa quanto aos seus objectivos e mais limitada quanto aos seus meios, já que se propõe exactamente relatar não somente as coisas do passado como também do presente, não dispondo entretanto do recuo nem das fontes de documentação das quais o historiador beneficia»³. Por outras palavras, para este teórico das relações internacionais, há uma barreira entre o passado e o presente que, geralmente, não é transposta pelos historiadores, compartimentando, assim, os campos de análise e os saberes de uns e de outros.

Ora, Merle coloca uma questão que, quanto a nós, é fundamental: a dificuldade que o politólogo tem em aceder às fontes. E essa é tanto maior quanto mais complexa é a vida internacional, pela existência de inúmeros pólos de decisão dispersos por inúmeros centros decisórios. Deste modo, é mais fácil fazer história do que fazer estudos científicos das relações internacionais pois, a primeira faz-se conhecendo já e antecipadamente os intervenientes e os resultados, ou seja, sabendo — ou podendo saber através de um estudo dinâmico e interactivo dos actores históricos — a teia de conflitos e de cooperações que se desenrolaram em determinado momento para provocar uma certa e conhecida reacção. Esta facilidade permite concluir que o conhecimento histórico é mais fiável — porque assente na dissecação de um *corpus* inerte e ultrapassado — do que o conhecimento científico das relações internacionais, já que este resulta de uma análise hodierna, carecendo de fontes garantidamente genuínas e provenientes de todos os centros de decisão.

Claro que, no desempenho do seu trabalho, levanta-se ao historiador uma dúvida constante: estará ele na posse de toda a informação que determinou um

³ Merle, Marcel (1981). *Sociologia das Relações Internacionais*, (tradução brasileira de Ivone Jean), Brasília: Editora Universidade de Brasília: 40.



acontecimento? Terá o tempo ou o homem subtraído informação que lhe daria um outro entendimento do passado? Essa é a dúvida que ele só consegue sobrepujar através da colocação de hipóteses que encontrem suporte possível na documentação que lhe resta. Note-se que esta incerteza tem um paralelo metodológico na problemática que se põe ao investigador das relações internacionais, pois também ele, por não ter acesso a todas as fontes e centros de decisão, tem de trabalhar com hipóteses. Estas, para o politólogo, por via da multiplicação dos centros de decisão na arena internacional, serão mais falíveis e menos consistentes do que as usadas pelo historiador. Há nas relações internacionais uma fluidez que não existe na história. Por isso, ao olhar para história e para as relações internacionais, enquanto formas científicas de conhecer e explicar o passado e o presente, percebemos que aquela é um excelente auxiliar destas, porque o presente finca-se, de uma maneira ou de outra, nos entendimentos ou nos desentendimentos de antanho. É difícil que ocorram factos em uma qualquer actualidade desgarrados de todo um conjunto de razões antecedentes. Assim, o trabalho científico no âmbito das relações internacionais, para ser absolutamente bem compreendido, terá de levar em conta o trabalho do historiador, mas este último não se pode limitar, quando faz história, ao relato dos factos; tem de ir mais além e procurar a explicação justificativa do acontecimento. Ora, como já vimos, a relação social, seja ela limitada a um pequeno grupo ou tendencialmente global — entrando assim no domínio da relação internacional — está, por natureza dos interesses em jogo, sempre disposta a tornar-se conflitual. Compreender a relação passa, por conseguinte, por entender a dialéctica que a ditou e que lhe determina, em cada instante, as fases que podem conduzir à cooperação ou à ruptura da relação pacífica.

No horizonte do trabalho científico do historiador e, também, no do politólogo que se debruça sobre as relações internacionais, deve perfilar-se uma ciência que se transferiu, recentemente, das academias militares para as universidades por se lhe ter alargado o âmbito de compreensão e de aplicação: a estratégia. Um dos muitos autores tidos como clássicos, o general Beaufre, procurando fugir à definição estritamente militar de estratégia, embora confinando-a também ao plano político, propôs o seguinte conceito: «[...] a arte da dialéctica das vontades que empregam a força para resolver o seu conflito»⁴. Compreender a estratégia é, como facilmente se depreende da anterior definição, compreender, por um lado, o conflito e, por outro, a dialéctica das vontades, já que, para o efeito do nosso objectivo, deixamos de lado o emprego da força, pois ela pode, afinal, ganhar outros contornos que não os militares ou físicos, na medida em que o conflito pode ser, também, de natureza diversa⁵. Julgamos estar em condições para, assim, tentar ensaiar uma definição mais geral e, portanto, mais abrangente: *estratégia será a arte da dialéctica das vontades em confronto para resolver o conflito que as opõe*⁶. Então, estudar a estratégia corresponderá a estudar a dialéctica das vontades que se confrontam⁷.

⁴ Beaufre, General (1980). *Introducción a la Estrategia*, (tradução castelhana de Cármen Martin de la Escalera e Luis Garcia Árias), Madrid: Ediciones Ejercito: 49.

⁵ Tome-se em consideração que o conflito mais comum, nos tempos que correm, é o de natureza económica e a este respeito o general Gil Fiévet escreveu uma admirável comparação que intitulou *Da Estrategia Militar à Estrategia Empresarial*, publicado entre nós, no ano de 1993, editado pela Editorial Inquérito e traduzido por Isabel St. Aubyn.

⁶ Em tempos, adoptámos a seguinte definição: *estratégia é a ciência que estuda, nas suas múltiplas facetas, os conflitos sociais humanos e as formas de os resolver ou limitar*. (A Estratégia, a História e as Relações Internacionais. *Revista Militar*. N.º 7/8 (Julho/Agosto de 1992): 495. Realçamos neste conceito



Para completar a nossa reflexão sobre a importância da articulação da história e da estratégia no estudo científico das relações internacionais, só nos falta perceber que o ponto de convergência de todas as análises — histórica, estratégica e política — terá de ser o conflito, tendo em conta que este, até se tornar evidente, passa por uma escala que vai da cooperação — onde ele é inexistente — até à guerra — onde ele ganha todos os contornos que o definem como fundamentalmente dialéctico. Tome-se o conflito ou a situação pré-conflitual como elemento de análise, estude-se-lhe a dialéctica que lhe é intrínseca, recorrendo à estratégia, e, julgamos, tanto o historiador como o politólogo estarão em condições para explicar a dinâmica do passado e do presente. Esse ensaio já o praticámos aquando da execução da dissertação de mestrado em Estratégia⁸ e, de forma mais mitigada, quando fizemos toda a investigação para a tese de doutoramento⁹. Em ambos os trabalhos centrámos a nossa atenção nos diversos cenários conflituais internos ou externos de modo a perceber e explicar como foi sendo beneficiado ou prejudicado o interesse nacional português nas vertentes internas e externas. Ou seja, todo o tipo de conflito que se desenhou na e para a sociedade portuguesa entre 1914 e 1918 foi alvo da nossa atenção para explicar comportamentos políticos internos e externos.

Referências

Beaufre, General (1980). *Introducción a la Estrategia*, (tradução castelhana de Cármen Martin de la Escalera e Luis Garcia Árias), Madrid: Ediciones Ejercito.

Fiévet, Gil (1993). *Da Estratégia Militar à Estratégia Empresarial*, (tradução portuguesa de Isabel St. Aubyn), Mem Martins: Editorial Inquérito.

Fraga, Luís Alves de (1992). A Estratégia, a História e as Relações Internacionais. *Revista Militar*. N.º 7/8 (Julho/Agosto): 475-496.

Fraga, Luís Alves de (2001). *O Fim da Ambiguidade: A Estratégia Nacional Portuguesa de 1914-1918*, Lisboa: Universitária Editora.

Fraga, Luís Alves de (2010). *Do Intervencionismo ao Sidonismo. Os Dois Segmentos da Política de Guerra: 1916-1918*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

o facto de a estratégia, para além do mais, ser uma ciência que tem em vista a forma de resolver os conflitos.

⁷ Embora não tenhamos dúvidas sobre esta perspectiva, ocorre-nos, contudo, complementá-la com a afirmação feita por Ana Paula Garcês e Guilherme d'Oliveira Martins (*Os grandes Mestres da Estratégia: Estudos Sobre o Poder da Guerra e da Paz*): «Jogo de inteligência para uns ou de pragmatismo para outros, ensaio permanente de acerto-erro ou regime de expedientes, [...] Certo é que quem primeiro codifica as leis da guerra, Sun Wu, [...], enfatiza que a excelência guerreira é vencer os conflitos sem necessidade de usar a força» (p. 22). E damos especial atenção e esta ideia daquele general chinês, que terá vivido no século V a. C., pois nela se sintetiza, de facto, o nosso raciocínio.

⁸ Fraga, Luís Alves de (2001). *O Fim da Ambiguidade: A Estratégia Nacional Portuguesa de 1914-1918*, Lisboa: Universitária Editora. A tese apresentada, no ano de 1990, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Política da Universidade Técnica de Lisboa, tem o título *Portugal e a Primeira Grande Guerra: Os objectivos Políticos e Estratégia Nacional: 1914-1916* e está depositada na Biblioteca Nacional, em Lisboa. Trata-se do estudo pioneiro feito em Portugal e no estrangeiro onde, por recurso à análise da conflitualidade existente, se demonstra que a participação de Portugal na Grande Guerra resultou da existência de razões internas e externas determinantes da conveniência da beligerância activa no conflito mundial.

⁹ Idem (2010). *Do Intervencionismo ao Sidonismo. Os Dois Segmentos da Política de Guerra: 1916-1918*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra. Trata-se de um estudo com duas vertentes: uma, descritiva do esforço militar para participar na Grande Guerra; outra, dos cenários de conflitualidade interna e externa que contribuíram para a perda de importância política e militar da participação de Portugal na 1.ª Guerra Mundial.



Garcês, Ana Paula; Martins, Guilherme d'Oliveira, edit. (2009). *Os grandes Mestres da Estratégia: Estudos Sobre o Poder da Guerra e da Paz*, Coimbra: Almedina.

Huntzinger, Jacques (1991). *Introdução às Relações Internacionais*, (tradução portuguesa de Carlos Aboim de Brito), Lisboa: PE – Edições.

Merle, Marcel (1981). *Sociologia das Relações Internacionais*, (tradução brasileira de Ivone Jean), Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Como citar esta Nota

Fraga, Luís Alves de (2010) "As Relações Internacionais, a História e a Estratégia: o conflito como dinâmica explicativa". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 1, Primavera 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n1_not1.

Notas e Reflexões

A CRISE PORTUGUESA, O RESGATE INTERNACIONAL E O CRESCIMENTO ECONÓMICO

Manuel Farto

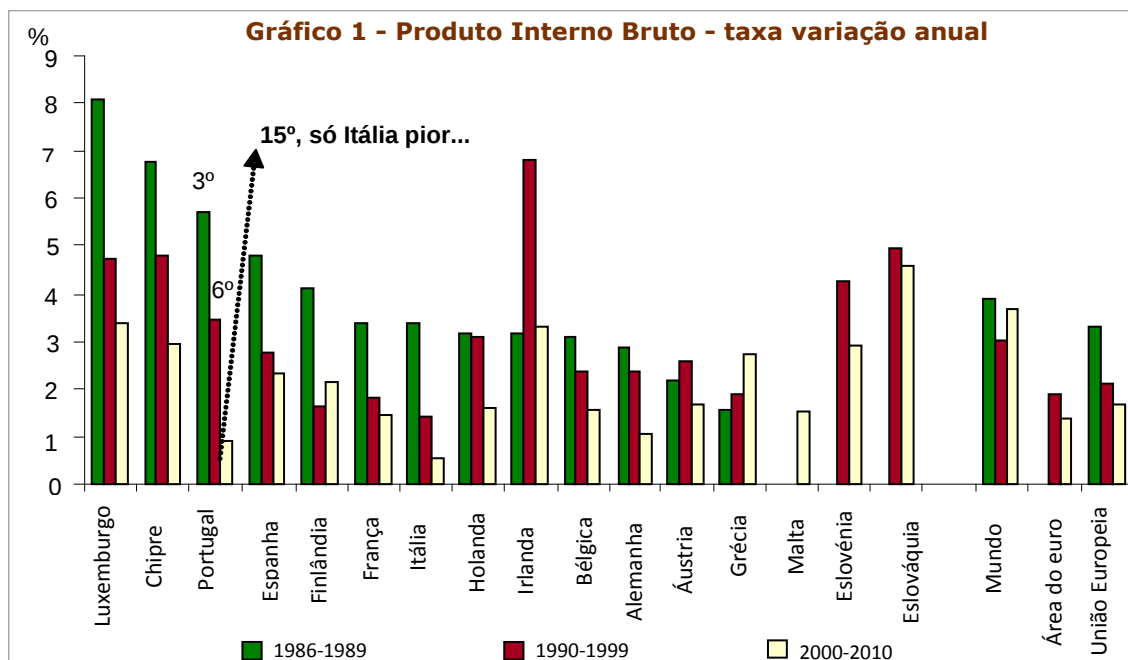
Professor Associado no Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa (UTL). Licenciado em Economia pelo ISEG, Doutor em Economia pela UTL por equivalência do doutoramento em *Histoire de la Pensée Économique*, obtido na Universidade de Paris-X, Nanterre. É Professor Visitante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

Henrique Morais

Licenciado em Economia pelo Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG). Mestre em Economia Internacional (ISEG). Docente na Universidade Autónoma de Lisboa (cursos de Gestão e Relações Internacionais) e na Universidade do Algarve (MBA de Finanças Empresariais). Assessor do Banco de Portugal, no Departamento de Reservas e Mercados. Actualmente encontra-se requisitado pela CP, E.P.E. para desempenhar funções de Vogal do Conselho de Administração da CP Carga, SA. Colaborador em revistas e anuários na área da economia, designadamente no Janus – Anuário de Relações Exterior (UAL/Público).

O modelo em que assentou o crescimento da economia nas últimas décadas está esgotado, podendo este esgotamento ser observado pela estagnação do crescimento económico na última década, pelo agravamento dos desequilíbrios, e em particular pelas dificuldades crescentes em assegurar o financiamento da economia e do estado em condições aceitáveis.

E, não se pense que a situação será mais fácil para Portugal por nos encontramos inseridos num clube de países ricos. Na verdade, estamos convictos de que uma política económica, e em especial uma política monetária, com carácter menos restritivo, por parte das entidades europeias poderia facilitar e aligeirar o movimento de transição da economia portuguesa para um novo modelo, mas é preciso não ter ilusões sobre os limites da solidariedade deste clube onde estamos inseridos.



A crise que vivemos presentemente, surgida na confluência de uma crise de contornos internacionais com fundamentos nacionais, apresenta-se com uma complexidade particular pelas restrições que impendem sobre a economia portuguesa. À necessidade de mudanças profundas e coerentes, implementadas com bom senso e diálogo, junta-se agora uma incontornável urgência.

1. A economia portuguesa e as restrições actuais

A política monetária não depende de nós e pode não ser a mais favorável. Mais, dado o peso e influência da Alemanha, uma aceleração da economia alemã, nada improvável, pode conduzir a alterações da política monetária num sentido contrário aos nossos interesses. Se a esta eventual ausência de sincronia acrescentarmos alguma ortodoxia anti-inflacionista, que nos é particularmente desfavorável no actual contexto, temos fundadas razões para temer os efeitos da política monetária da zona euro sobre a nossa economia, designadamente com a persistência de uma política de moeda forte. Mesmo o financiamento da nossa economia até agora fortemente dependente da boa vontade do Banco Central Europeu poderá vir a defrontar-se em breve com dificuldades adicionais.

A política orçamental está e permanecerá limitada pelo Programa de Estabilidade e Crescimento, o qual deverá ganhar no futuro um carácter ainda mais rígido por efeito da grave crise da dívida soberana verificada em vários países da União Europeia, com todo um conjunto de limitações, obrigações e penalizações que se anunciam. As restrições serão ainda maiores para a economia portuguesa com as consequências que se adivinham.

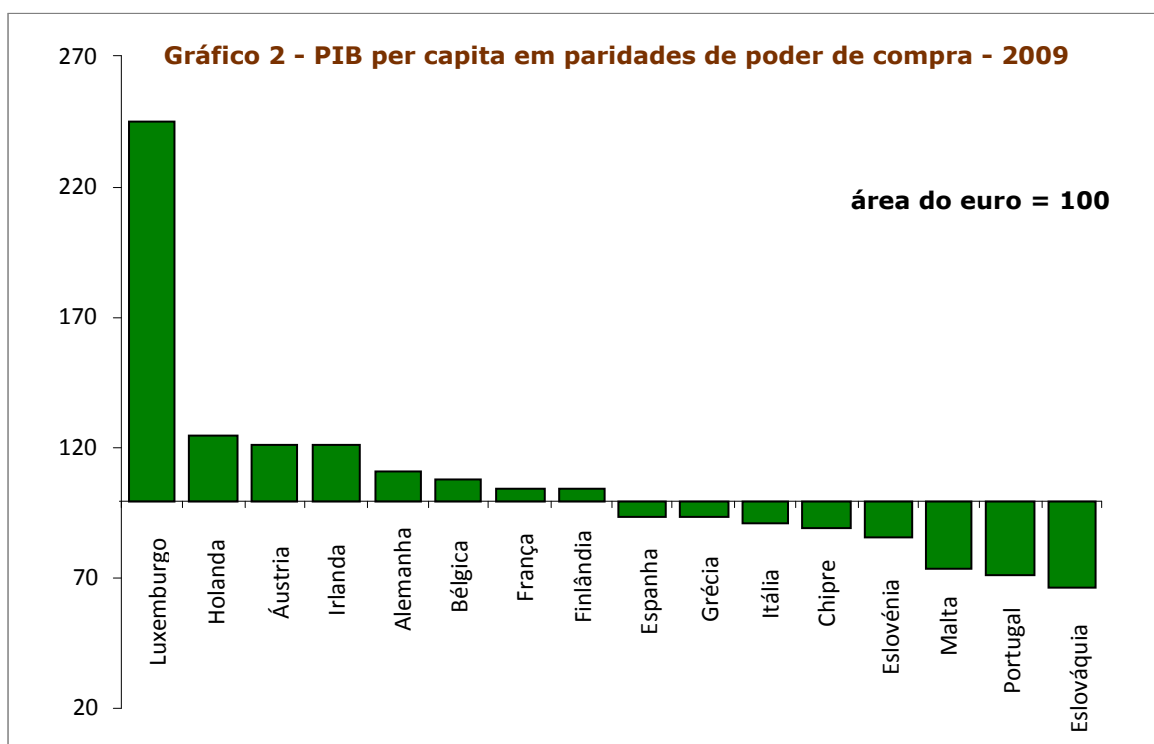


O menor crescimento tendencial dos nossos principais parceiros, designadamente a Espanha, constitui igualmente um factor adicional a dificultar o incremento das nossas exportações e a reposição de alguns dos desequilíbrios perdidos.

O contexto externo à União Europeia é igualmente muito difícil para uma economia como a portuguesa, pouco competitiva e com fraca tradição exportadora. O desenvolvimento da globalização com crescente importância dos países emergentes acresce a concorrência sobre a nossa economia surgindo com cada vez mais força em áreas e produtos onde assumimos alguma relevância. A concorrência dos novos Estados da União Europeia e emergentes (comércio, atracção do Investimento Directo Estrangeiro, partilha das ajudas comunitárias e deslocalização empresarial) constitui um desafio tremendo para a capacidade competitiva da nossa economia e uma dificuldade acrescida para dar início a uma retoma em condições sustentáveis.

Por seu lado, os custos de trabalho elevaram-se e existem por via da globalização muitas outras alternativas que afectam muito negativamente a atractividade do país face ao investimento internacional e mesmo nacional. Acresce que, como resulta dos acordos europeus e das dificuldades por que passa a própria Europa, os fundos comunitários não deixarão de se reduzir proximamente.

Neste quadro, a geografia periférica, já referida, manifesta-se com mais força, dificultando a localização de novas empresas e pressionando fortemente novos processos de deslocalização. É de crer igualmente que os próprios sistemas de apoio à actividade económica se distanciem dos padrões europeus dificultando ainda mais o incentivo a investir e a produzir o que conduzirá a uma tendência para que os equilíbrios se ajustem em patamares inferiores do produto, riqueza e qualidade de vida e bem-estar. E, não esqueçamos, a este propósito, que em termos de rendimento *per capita* a nossa economia continua a comparar mal com a restante Europa.





A crise social que tende a aprofundar-se, com todo um cortejo de miséria e sofrimento, a fragilidade dos poderes constituídos no actual quadro político e a falta de tradição de diálogo social, sereno e profícuo, dificultará em muito a possibilidade de um pacto social, de grande importância nas condições actuais, minará a coesão social e conduzirá muitos portugueses a retomarem os caminhos incertos da emigração.

2. As perspectivas futuras ou os trabalhos de Hércules

À crise de produtividade e competitividade que se exprimia no alargamento tendencial dos desequilíbrios, a crise internacional adicionou uma insuficiência da procura que destruiu uma parte significativa do aparelho produtivo, com inúmeras falências de empresas e aumento brutal do desemprego. Infelizmente, a estas juntou-se finalmente uma crise de dívida soberana que obriga a políticas pró-cíclicas que continuarão a destruir a capacidade produtiva e a gerar desemprego. A recessão e estagnação parecem ter por consequência boas condições para se estabelecerem sustentadamente, conduzindo os portugueses a um empobrecimento generalizado.

Numa tal situação, urge levar a cabo um programa de ajustamento estrutural e crescimento que reduza drasticamente os desequilíbrios mais imediatos e prossiga uma política que permita ultrapassar os bloqueios mais fundamentais e construir um modelo de crescimento sustentado que garanta uma taxa de crescimento anual da economia tendencialmente acima de 2,5%. . Sem cumprirmos este objectivo dificilmente se poderão acomodar as consequências dos desequilíbrios passados e restaurar os equilíbrios fundamentais num quadro de coesão social.

Assim, o rumo que assumimos e que supomos ter um largo consenso entre os economistas só pode ser o do crescimento do produto, da produtividade e da competitividade, dando à economia portuguesa uma nova característica: a de produtor internacional.

Neste sentido, uma reorientação da oferta para os bens transaccionáveis, em especial para exportação para novos países e regiões de crescimento potencial mais elevado, constitui a primeira linha de orientação fundamental. O estímulo à exportação de bens e serviços torna-se um eixo de orientação permanente utilizando todos os instrumentos susceptíveis de produzirem resultados neste domínio, desde o desenvolvimento de uma política de crédito e de seguro de crédito à exportação até à atribuição de benefícios fiscais e implementação de uma diplomacia económica agressiva.

Esta orientação requer o desenvolvimento de estratégias e operações empresariais mais sofisticadas, que impliquem uma acentuada melhoria da capacidade do país em termos de inovação e produtividade exigindo, por seu lado, um aumento da qualificação dos empresários e trabalhadores e a implementação de políticas públicas activas e selectivas.

Para resolver um problema é necessário primeiro identificá-lo. E, no caso dos factores de produção, conviria percebermos que as fragilidades dos empresários e dos trabalhadores portugueses não radicam apenas em questões de organização, mas



também na sua qualidade intrínseca, que pode ser melhorada com mais e melhor formação.

A melhoria do ambiente de negócios, designadamente com o funcionamento atempado do sistema judicial, bem como a eliminação dos estrangulamentos em matéria de infra-estruturas como o novo aeroporto ou as ligações ferroviárias e rodoviárias dos nossos portos ao *hinterland* espanhol devem fazer parte do conjunto de correctas prioridades a estabelecer.

Não será inadequado apoiar especificamente alguns sectores, em particular quando exista algum consenso sobre a matéria, sobretudo quando se tratem de sectores ainda em consolidação e longe da maturidade, como as energias renováveis ou o automóvel eléctrico, ou que possam estar associados a recursos algo particularizados como o mar ou a alimentação mediterrânea, onde possam existir ou vir a ser criadas vantagens comparativas/ competitivas. Neste sentido, a re-industrialização competitiva e o desenvolvimento do potencial da fileira agro-industrial surgem como orientações a implementar.

Uma oferta competitiva e de dimensão superior exige uma melhoria da capacidade de captar investimento nacional e internacional por parte da nossa economia. Mais e melhor investimento aumentarão a actividade económica, o produto, o emprego e o rendimento. É bom não esquecer que uma política de investimento é simultaneamente uma política de crescimento e de emprego, talvez a que tem efeitos mais sustentados e reais. Sem a criação de oferta de empregos a melhoria da qualificação e formação por si só poderão não alcançar os objectivos desejados. Uma tal orientação exige políticas selectivas dirigidas não apenas ao investimento nacional mas igualmente à atracção do investimento internacional.

Estando o investimento público fortemente limitado no presente contexto ele deve ser muito selectivo e bem direccionado para ultrapassar estrangulamentos estruturais existentes que dinamizem o investimento privado. O investimento público na inovação e tecnologia, modernização e desenvolvimento deverá ser reforçado no futuro como meio de induzir igualmente um crescimento sustentado do investimento privado nesta área e mais geralmente na economia.

Do nosso ponto de vista, mais do que criar às empresas expectativas mais favoráveis de despedimentos mais baratos no futuro, urge agir nos factores que podem influenciar directamente os investimentos em Portugal, designadamente nos custos e impostos.

A reestruturação fiscal poderá constituir um instrumento indispensável para incentivar o investimento. Num país sem moeda e política monetária próprias e com limites a uma gestão orçamental exuberante dadas as restrições existentes (impostas pelo endividamento excessivo), a política fiscal constitui um instrumento fundamental para a orientação dos recursos. Assim, o facto de o país deter já uma carga fiscal elevada não nos deve levar à inércia fiscal defendendo simplesmente a sua manutenção.

Isto significa uma orientação no sentido de reduzir muito significativamente os custos da actividade empresarial e de discriminar positivamente a nível fiscal as empresas e trabalhadores que contribuem para a consolidação das nossas contas externas. Este choque poderia vir a incorporar uma alteração no sistema de financiamento da Segurança Social com uma significativa redução das contribuições empresariais



compensada por aumentos de impostos ou taxas na área do consumo e em sectores até agora favorecidos.

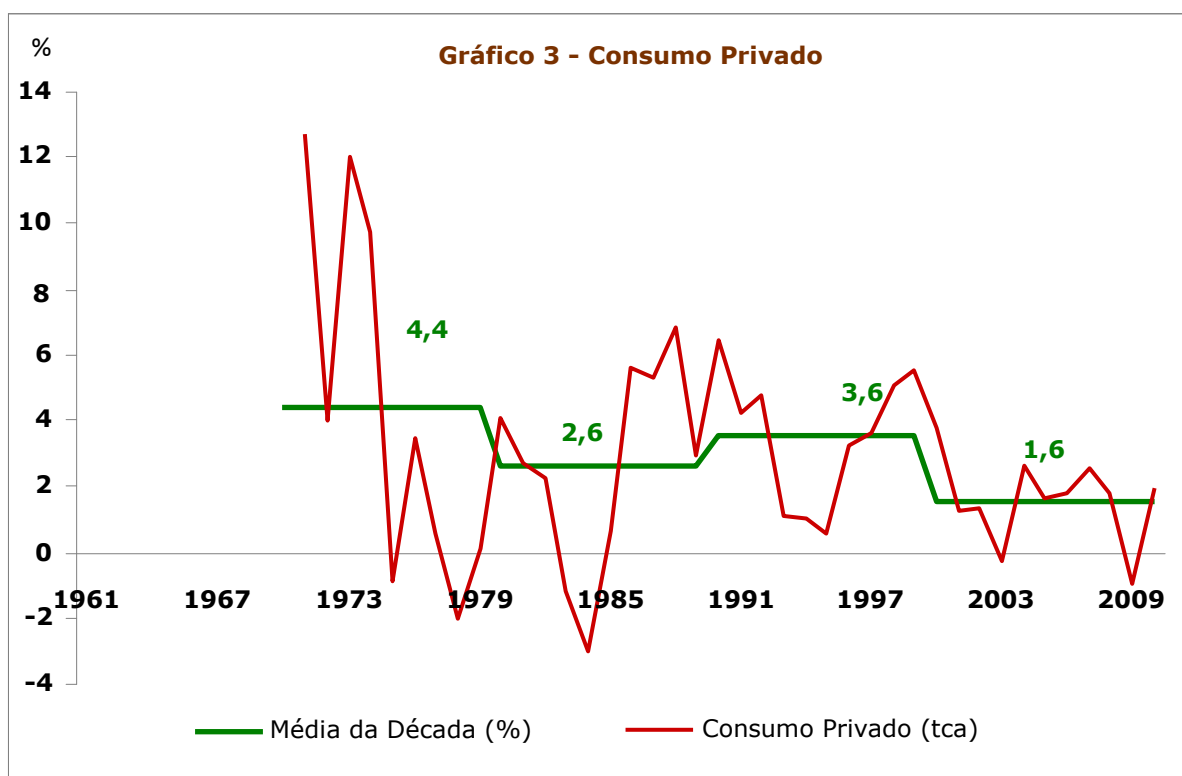
No momento presente a estratégia de desenvolvimento exige ainda do lado da oferta o controlo dos custos salariais, embora naturalmente com participação dos trabalhadores nas melhorias que se venham a registar na produtividade. Uma legislação laboral mais flexível na gestão do tempo de trabalho poderá igualmente contribuir para melhorar a eficiência das empresas. Todavia, é preciso notar, os salários e a legislação laboral não têm constituído bloqueios de monta ao crescimento económico em Portugal, nem a sua deterioração em desfavor dos trabalhadores constituirá uma condição do desenvolvimento futuro.

Basta notar, em relação aos salários, que o crescimento médio dos salários nominais na função pública foi de 3.4% entre 2000 e 2009 confronta com uma inflação média no período de 2.6% o que denuncia a fraqueza do argumento que responsabiliza os desequilíbrios orçamentais pelos aumentos dos salários. Mais, a redução média dos salários da função pública de 5% prevista para 2011 implicará que entre 2000-2011 teremos assistido a um aumento dos salários reais de 1.9%, i.e., menos de 0.2% ao ano! Nada que se compare com os 6.6% de crescimento real (média anual) na década de 90, ou os 6.8% na década de 80.

É preciso notar nesta altura que o desenvolvimento do sector de bens transaccionáveis necessário para atingir o nível de crescimento adequado da economia, a que aludimos anteriormente, pode revelar-se insuficiente se apenas insistirmos na vertente exportadora. Na verdade, a urgência e profundidade da reorientação da oferta, exigidas pela amplitude actual dos desequilíbrios, torna necessário simultaneamente um amplo processo de aumento da produção nacional que substitua produtos actualmente importados. Nem o facto de existirem múltiplas dificuldades na sua implementação nem o seu carácter “*démodé*” devem obstar às mudanças de comportamentos e atitudes que o permitam!

Em relação à procura torna-se, pois, necessário alterar atitudes e comportamentos de modo a reduzir importações e estimular aumentos do consumo que se dirijam especialmente para produção nacional. Algumas substituições de importações podem ser operacionalizadas de imediato, exigindo apenas vontade. A maior parte dos países desenvolvidos têm induzido comportamentos e atitudes *proteccionistas informais*, tão operativas e eficientes como as prescrições tradicionais, obviamente incompatíveis com as economias abertas de hoje.

Neste sentido, alguns impostos podem ter que aumentar, penalizando o consumo, para que outros possam descer de forma significativa para permitir reduzir os custos das empresas e alavancar o investimento. Note-se, de resto, que o consumo privado tem crescido na última década muito acima do PIB com forte incidência na importação.



No domínio da reforma institucional é indiscutível que alguns progressos foram realizados, entre os quais destacaríamos dois: a redução de burocracia com várias acções dignas de nota e a reforma da segurança social, retirando-a de uma trajectória clara de insustentabilidade. Todavia, em muitos outros domínios as tentativas de reformas foram frustradas, como na Administração Pública, ou produziram resultados totalmente opostos, como é o caso da justiça.

No curto prazo, é indispensável reduzir a dimensão e o custo do Estado, aumentando a sua eficiência. O controle da despesa pública, eliminando despesas inúteis, reduzindo o número de institutos, mantendo apenas os de cariz técnico ou de regulação e reduzindo o número de funcionários, são exemplos de medidas que urge implementar. A racionalização do funcionamento do sector público autónomo, promovendo designadamente um quadro de controlo físico e financeiro das PPPs que permita reduzir os enormes estragos por elas causados ao país, constitui seguramente uma exigência nacional. Levar a cabo uma política de orçamentação de base zero poderia igualmente constituir um instrumento disciplinador da despesa pública.

Um sector fundamental para que se possa prosseguir uma estratégia de desenvolvimento sustentado é o da justiça. No passado, o principal defeito da justiça era a morosidade e ineficiência, designadamente em sectores fundamentais para o desenvolvimento da economia. No presente, pressente-se e especula-se sobre anomalias muito mais graves, como a politização da justiça, o que coloca em causa o terceiro pilar do Estado de Direito e descredibiliza o próprio país. Sem a introdução de uma clara ruptura institucional neste sector que possa ser percebida exteriormente dificilmente a atractividade da economia portuguesa poderá ser alterada.



A educação e formação aos diversos níveis continuam a ser uma limitação ao desenvolvimento do país, apesar dos importantes progressos e de muita despesa feita nesta área. Em qualquer caso, a melhoria da sua qualidade e a elevação da qualidade dos nossos recursos humanos deve persistir como uma linha de orientação incontornável. Medidas simples como o reforço dos horários no sistema escolar de algumas disciplinas como a matemática, português e ciências podem permitir alterar em muito os resultados actuais.

3. A necessidade e limites do apoio externo

Não desconhecemos o elevado custo social de muitas das medidas propostas, que por isso tenderão permanentemente a ser adiadas. Mas acreditamos que o seu protelamento terá graves consequências para o país. O risco de o nosso actual modelo de funcionamento entrar em colapso, com a consequente necessidade de medidas muito mais gravosas, do ponto de vista do bem-estar da população, cresce a cada dia.

A este propósito, ao preparar um texto para o JANUS 2011 em Outubro de 2010 escrevíamos: *“É por esta razão que sublinhamos a urgência e é também em nome dessa urgência que entendemos ser inadiável o recurso a ajuda externa para enfrentar a presente situação. É nossa convicção que um programa desta natureza não poderá ser executado num ambiente de dependência total dos chamados mercados, i.e., num permanente assédio de especuladores internacionais pressionando de maneira usurária o preço do dinheiro”*.

Igualmente neste quadro afirmámos então: *“Por tudo isto, o recurso ao Fundo Monetário Internacional deve ser considerado sem qualquer preconceito e numa óptica de custo/benefício cujo saldo reputamos de positivo. Porque ajudaria a criar um quadro estável para a política económica numa perspectiva, digamos de três anos, porque permitiria acrescer a credibilidade das políticas a nível nacional e internacional, reduzindo o custo das difíceis medidas a implementar e porque o envelope financeiro seria menos oneroso do que a persistência no financiamento através dos mercados. Confessaríamos, é certo, os erros da nossa política económica precedente mas essa realidade já não passa despercebida a ninguém”*.

A perda de tempo transformou um pedido de apoio num resgate internacional. Apesar disso, a negociação que presentemente decorre com a “troica internacional” não altera fundamentalmente a orientação que temos vindo a propor. Pelo contrário. É necessário ter em conta que as políticas propostas por aquelas entidades internacionais não deixarão de se pautar por uma orientação de carácter “cosmopolita”¹ limitada e insuficiente para corresponder à dupla ambição da “Economia política” nacional: o ajustamento das contas nacionais (públicas e externas) e a retoma de um crescimento sustentado da actividade económica.

A implementação de um programa deste tipo requer um grande esforço de concertação por parte dos parceiros sociais, rompendo coma tradição e procurando encontrar novos caminhos de consenso. No entanto, na sua ausência e independentemente dos apoios externos a que tenhamos que recorrer nesta fase, torna-se indispensável que empresários, trabalhadores e governantes compreendam a verdade elementar de que

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



não há estrada real para o crescimento sustentado da economia e melhoria do bem-estar dos portugueses e se unam em torno de um acordo social coerente, clarividente e pragmático. Só assim, e se tal for feito com urgência, evitaremos o caminho das trevas que se perfila neste momento no horizonte.

Como citar esta Nota

Farto, Manuel; Morais, Henrique (2011) "A crise portuguesa, o resgate internacional e o crescimento económico". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 1, Primavera 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n1_not2.

Notas e Reflexões

PORTUGAL 2010: O REGRESSO DO PAÍS DE EMIGRAÇÃO?¹

Jorge Malheiros

Professor associado do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa. Investigador do Centro de Estudos Geográficos.

Desenvolve trabalho na área das migrações internacionais com destaque para questões de gestão de fluxos, de integração social e económica dos migrantes, dos problemas da segregação e das relações transnacionais das comunidades imigradas

Durante cerca de 15 anos, entre inícios da década de 90 e meados do presente decénio, a emigração portuguesa adquiriu um estatuto de quase invisibilidade na abordagem dos fenómenos migratórios associados a Portugal, tanto por parte de políticos, como de académicos. A imigração, para muitos sinónimo de país desenvolvido, que num contexto de modernização e crescimento económico, não só assegurava emprego para todos os autóctones como necessitava de colmatar diversos défices sectoriais (desde os "clássicos" como os verificados na construção civil, nas obras públicas ou no emprego doméstico até aos "novos" como a agricultura, alguns segmentos da indústria e cada vez mais o comércio retalhista), assumiu quase todo o espaço reservado nas agendas política, académica e social ao fenómeno das migrações internacionais.

As evidências empíricas demonstram bem este processo, tendo sido criado neste período uma entidade governamental destinada a tratar das questões da integração dos imigrantes – o Alto-Comissário para a Integração e Minorias Étnicas (ACIME), em 1995; transformado em Alto-Comissariado em 2001, com um substancial reforço de competências e verbas e, posteriormente, no Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (actual ACIDI, IP), que criou dois Centros Nacionais para dar respostas a este público complementados com uma rede de 87 Centros Locais. Em simultâneo, a Rede Consular portuguesa foi "optimizada", tendo-se reduzido o quadro de proximidade relativamente a diversos núcleos de concentração dos emigrantes portugueses, o que é sintomático de alguma desvalorização da emigração, como atesta igualmente o progressivo desaparecimento dos mecanismos de recolha e difusão de informação regular sobre os stocks e fluxos migratórios portugueses (os dados do Inquérito aos Movimentos Migratórios de Saída – IMMS – deixaram de ser disponibilizados pelo INE a partir de 2003 e só há poucos meses foram publicadas estimativas da emigração no contexto das Estatísticas Demográficas; os Censos quase

¹ *In memoriam* de Maria Ioannis Baganha, investigadora notável da área das migrações, inspiradora de muitos de nós e, sobretudo, uma verdadeira amiga.



excluem a emigração), apenas contrariados com a criação do Observatório da Emigração, em 2008.

Embora alguns políticos venham, recentemente, chamar a atenção para o facto, supostamente normal, de Portugal ter uma “dupla natureza, de país de origem e de país de destino de fluxos migratórios”² (Vitorino, 2007: 20), isto acontece apenas no momento em que os relatos e os dados relativos ao número de saídas, mesmo que incompletos e com hiatos, apontam para um crescendo e uma diversificação da emigração. Efectivamente, nos anos 90 ou na primeira metade do presente decénio, quando os valores do IMMS estimavam saídas da ordem dos 27 a 28 000 indivíduos anualmente (como aconteceu no período 1995-1999, em 2002 ou em 2003) e as remessas dos emigrantes suplantavam o volume dos fluxos comunitários e ainda representavam 3% do PIB (agora correspondem a cerca de metade), a miopia da agenda política relativamente à questão dos fluxos emigratórios era significativa, sendo apenas concedida uma atenção tímida à denominada diáspora, consolidada, antiga e numerosa (com um valor situado entre 2,5 e quase 5 milhões, consoante se contabilizem naturais de Portugal ou pessoas de origem portuguesa)³, como atestam, entre outros, o ressurgimento do Conselho das Comunidades Portuguesas (1996⁴) e a promulgação da legislação que estendeu – com restrições, é certo – o direito de voto nas eleições presidenciais aos portugueses residentes no exterior, em 1997.

Mas, como referimos acima, o posicionamento da academia nacional também reflectiu, ao longo deste período, este processo de invisibilização da emigração portuguesa. Enquanto o número de teses e trabalhos de investigação sobre imigração se multiplicou de modo quase exponencial nos últimos 15 anos, os estudos sobre emigração minguiaram. Apenas como elemento ilustrativo, é significativo que a base bibliográfica sobre emigração portuguesa do Observatório da Emigração faça referência à publicação de apenas 17 livros sobre esta temática em Portugal, enquanto no âmbito exclusivo do Observatório da Imigração foram publicados, em apenas metade deste período, cerca de 40 títulos sobre diferentes facetas da imigração para Portugal (e ficam de fora as dezenas de obras publicadas por centros de investigação e editoras...)⁵.

E esta desproporcionalidade no tratamento dos dois fenómenos também passou para a comunicação social nacional, que multiplicou as notícias sobre imigração e minorias étnicas entre meados dos anos 90 e a segunda metade do presente decénio. Como atestam Ferin Cunha e Santos (2006; 2008)⁶ nos seus estudos sobre a presença deste fenómeno na imprensa e na televisão, entre 2003 e 2005, o número de notícias é crescente, o que justifica a afirmação de que estas questões “entraram definitivamente como temática nos jornais televisivos” (Ferin Cunha e Santos, 2008: 100). Já a

² Vitorino, A. (2007) “Introdução aos relatórios dos workshops realizados no âmbito do Fórum Gulbenkian de Imigração” in Vitorino, A. (coord.), *Imigração: Oportunidade ou Ameaça? – Recomendações do Fórum Gulbenkian Imigração*, Princípia, Estoril, 2007, p.19.

³ Pires, R.P. (coord.) (2010), *Portugal: Atlas das Migrações Internacionais*, Tinta da China, Lisboa, p.92.

⁴ O primeiro Conselho das Comunidades Portuguesas (CCP) foi criado em 1980 e exerceu a sua actividade como órgão consultivo do Ministério dos Negócios Estrangeiros entre 1981 e 1987, tendo sido desactivado no ano seguinte. O actual foi criado em 1996 pela Lei nº48/96 de 4 de Setembro. Sobre este assunto, ver Aguiar, M. M. (2009) “O Conselho das Comunidades Portuguesas e a representação dos emigrantes”, in Padilla, B.e Xavier, M. (org.), *Migrações*, n.º 5, Lisboa: ACIDI, pp. 257-262.

⁵ Não se consideraram, em qualquer das fontes de informação utilizadas como referência, publicações de carácter histórico, dedicadas exclusivamente a movimentos migratórios anteriores a meados do século XX.

⁶ Ferin Cunha, I. e Santos, C.A. (coords.) (2006), *Media, Imigração e Minorias Étnicas II*. Lisboa, ACIME e Ferin Cunha, I. (2008) e Santos, C. A. (coords.) *Media, imigração e minorias étnicas: 2005-2006*, Lisboa, OI/ACIDI, 2008.



emigração portuguesa, embora tenha sido objecto regular de notícia ao longo deste período, tende a aparecer de modo mais esporádico na comunicação social nacional, verificando-se um tradicional incremento nos meses de verão, quando os emigrantes regressam a Portugal para passarem o período estival.

Naturalmente, pode perguntar-se se o reforço da visibilidade da imigração nas agendas política e pública no período considerado não é amplamente justificado, por um lado pelo significativo crescimento e diversificação (regional, nas formas de inserção profissional...) dos fluxos de entrada, sobretudo nos anos de transição do século e, por outro, pela necessidade de dar uma resposta social eficaz ao fenómeno assegurando, em simultâneo, igualdade de direitos, controlo da eventual xenofobia nacional e condições de integração justas. Embora estejamos cientes de que sim, isto não justifica o apagamento da emigração enquanto fenómeno social e político que, efectivamente, continuou a ocorrer na sociedade portuguesa no decénio de 90 do século passado e nos primeiros 10 anos do presente. Efectivamente, o que parece ter-se verificado, para além do normal balanço em direcção à imigração suscitado pelo crescimento significativo e repentino do fenómeno, corresponde a um processo de uma certa invisibilização social do fenómeno emigratório em Portugal, sobretudo na sua dimensão fluxos, largamente promovido pelo poder político – a que se associaram a academia, a comunicação e outros poderes –, que o rotulou como algo de um passado que se queria esquecer, porque supostamente significaria pouco desenvolvimento, fraca dinâmica de emprego, atraso...

Mas, como veremos nas próximas linhas, a emigração portuguesa manteve-se sempre, tendo as redes sociais que lhe servem de suporte sido activadas com maior intensidade a partir de meados deste decénio, quando o modelo económico adoptado para o crescimento do país nos últimos anos começou a dar claros sinais de esgotamento.

A evolução recente da emigração lusa – intensidades, destinos e perfis

Se a emigração portuguesa se manteve activa nos anos 90, é no último decénio que as várias fontes a que temos acesso começam a dar sinal de um reforço no número de saídas, no contexto de um processo que conjuga a activação de novos destinos (e.g. Reino Unido e Espanha, com mais intensidade entre finais do decénio passado e 2007; Angola, nos últimos três anos), com a reanimação de redes migratórias pré-existentes, como as do Luxemburgo ou da Suíça.

Em termos concretos, embora não existam dados actuais exactos sobre os fluxos da emigração portuguesa, os valores existentes apontam para um volume que não deverá estar distante das 70.000 saídas anuais, na segunda metade do presente decénio. Este número, que é elevado e cresceu cerca de 30% da primeira para a segunda metade dos anos 10 do presente século (Quadro 1), tem de ser interpretado à luz de dois factores que o diferenciam da situação ocorrida na década de 60 e início de 70 do século passado: por um lado, o quadro de mobilidade alterou-se significativamente, ocorrendo uma porção significativa da emigração no espaço de livre circulação da União da Europeia; por outro, uma parte substancial desta emigração assume uma lógica temporária e não definitiva, facto que também é favorecido pelas possibilidades de livre circulação.



**Quadro 1 - Fluxos de entrada de portugueses nos principais destinos
 (médias 2005/06 e 2008/2009)**

	Média (05-06)	Média (08-09)	Taxa de variação 05/06-08/09
Alemanha	3395	4341	27,9
Espanha	16993	13298	-21,7
Holanda	1021	1993	95,3
Luxemburgo	3779	4531	19,9
Reino Unido	10705	12605	17,7
Andorra	2438	722	-70,4
Suiça	12290	15629	27,2
Angola	156	12631	7996,5
EUA	1267	859	-32,2
Brasil	536	694	29,4
TOTAL	52577	67302	28,0

Notas: Holanda e Luxemburgo (2005/2006 e 2008); Angola (2006 e 2008/2009). Não existe informação para França.

Fonte: Observatório da emigração (compilação de dados baseada em várias fontes)

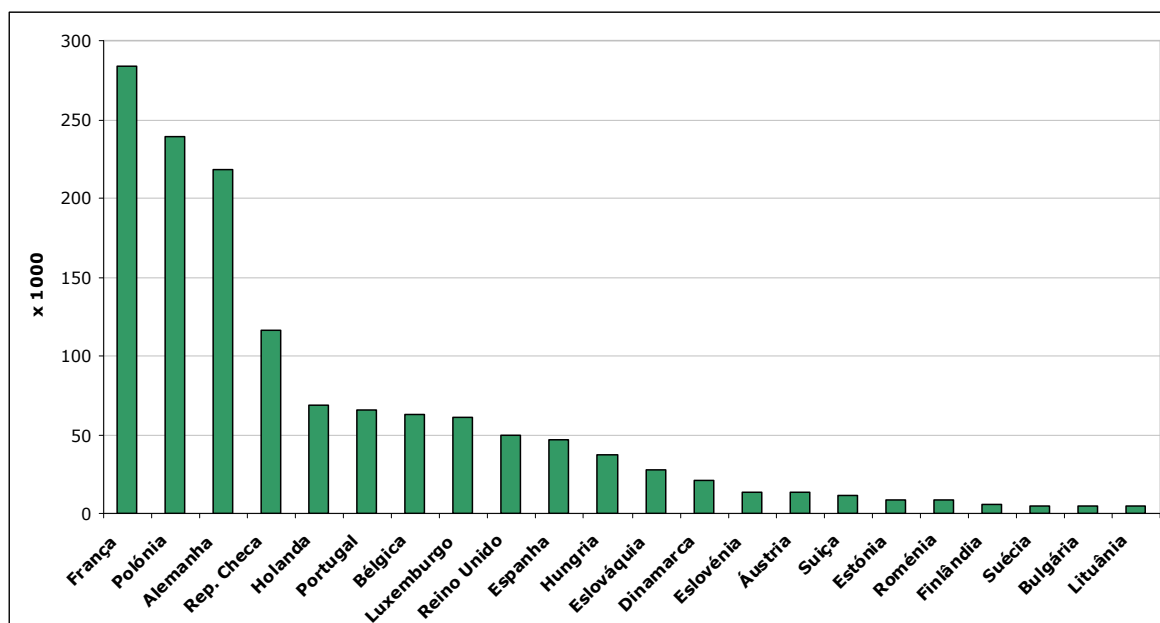
Esta relevância do carácter temporário da emigração é suportada, não só pelos dados do Inquérito aos Movimentos Migratórios de Saída (IMMS) divulgados pelo INE até 2002 e 2003, e que apontavam uma percentagem deste tipo de fluxos correspondente a cerca de $\frac{3}{4}$ do total, mas também pelo facto de Portugal ser um dos 6 países do Espaço Económico Europeu com maior volume de colocações no exterior⁷ em 2007 (Figura 1). Isto demonstra que os portugueses continuam a utilizar o espaço europeu como destino emigratório e, sobretudo, como espaço de movimento laboral, tendo este processo sofrido um incremento nos últimos anos.

Contudo, uma análise dos principais países de destino, com excepção da França para a qual não é possível obter dados sobre os fluxos anuais, mostra que não só a Europa não é o único destino relevante da emigração portuguesa, como mesmo dentro deste ocorreram alterações. Na verdade, a emergência de Angola como destino crescente da emigração portuguesa após 2005/2006 (Quadro 1), é o melhor exemplo do processo actual de recomposição relativa dos destinos da mobilidade internacional de portugueses, que podem tirar partido de países emergentes, com taxas de crescimento económico elevadas, nomeadamente aqueles que têm o português, o espanhol ou inglês como línguas oficiais e que manifestam carências ao nível de mão-de-obra com qualificações intermédias (ou mesmo elevadas) em sectores como a construção civil, as obras públicas ou o turismo.

⁷ As colocações no exterior reguladas pela União Europeia correspondem a "trabalhadores que, por um período de tempo limitado, exercem a sua actividade profissional num país que não aquele onde habitualmente trabalham". Exclui indivíduos que trabalham por conta própria ou que, por sua própria iniciativa, procuram emprego fora do seu país, dizendo portanto respeito aos activos que as próprias empresas deslocam temporariamente para o estrangeiro, para aí desenvolverem o seu trabalho. A este propósito, ver Directiva 96/71/EC do Conselho Europeu e Eurofound (2010), *Posted Workers in the European Union*. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.



Figura 1 - Colocações no exterior em 2007 - países do Espaço Económico Europeu com 5000 e mais colocações



Mas esta recomposição dos destinos emigratórios dos portugueses também ocorreu na própria Europa, emergindo entre inícios do presente decénio e a crise de 2008, a Espanha (principal destino dos fluxos de portugueses) e o Reino Unido, como espaços muito atractivos para os oriundos de Portugal. Nestes casos, contudo, as qualificações dos portugueses parecem assumir um carácter assimetricamente dicotómico, uma vez que a percentagem elevada de activos a desempenharem profissões muito qualificadas (quase 20% no Reino Unido; cerca de 11% em Espanha) é contrabalançada pelo valor relativo ainda mais elevado daqueles que desempenham actividades não qualificadas (23,5 e cerca de 26%, respectivamente – Quadro 2).

Quadro 2 - Elementos comparativos dos stocks de emigrantes portugueses em França, Luxemburgo, Espanha e Reino Unido, 2000 (algumas características básicas)

	França	Luxemburgo	Espanha	Reino Unido
Quadros superiores do público e privado e dirigentes	3,4	2,6	7,1	12,1
Profissões intelectuais e científicas	2,0	1,4	3,6	7,4
Pessoal dos serviços e vendedores	2,9	8,8	17,3	26,7
Operários e afins	51,4	34,1	23,8	5,7
Trabalhadores não qualificados	8,4	32,9	23,5	25,9
Percentagem de pop. Com ensino superior	4,1	2,9	7,5	19,3
Percentagem de mulheres	48,7	47,2	51,7	50,8
Percentagem de pop. 15-24 nos maiores de 15	3,8	14,3	11,1	17,4

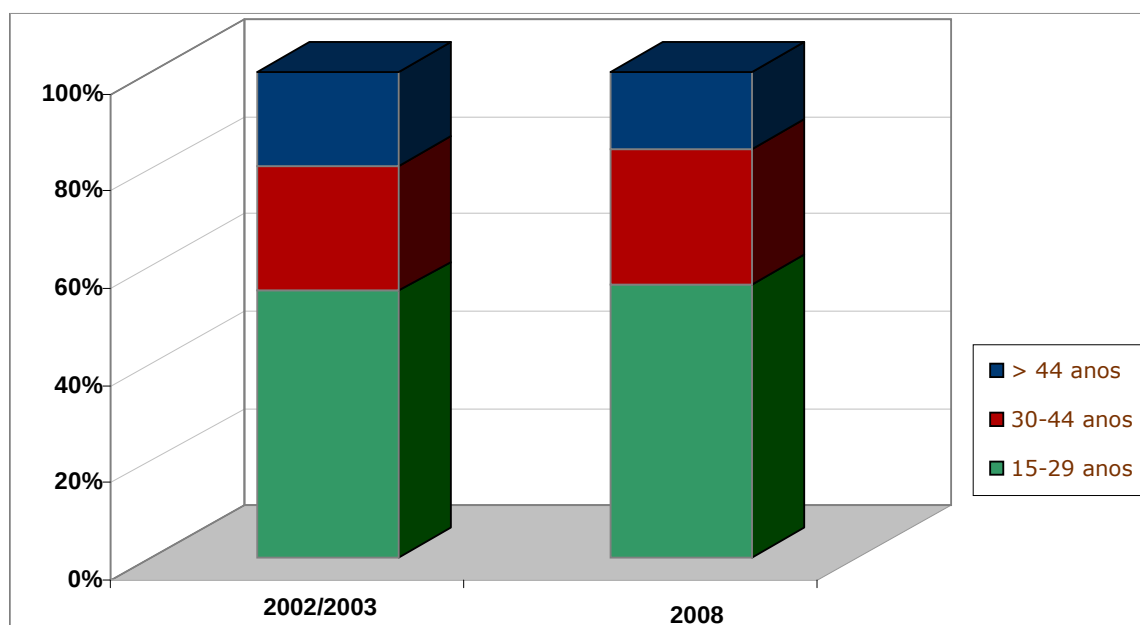
Fonte: OECD - DIOP - Database on Immigrants in OECD countries



Dos destinos europeus mais tradicionais, a Suíça, 2º maior receptor de fluxos de portugueses, assume destaque, para além do Luxemburgo (e, em menor grau, Andorra) que, dadas as suas dimensões demográfica, se têm de considerar destinos relevantes da actual emigração portuguesa. Já a França – apesar da carência de informação – e a Alemanha, que no período mais intenso das obras públicas de reconstrução dos Estados da antiga RDA, chegou a ser um dos dois ou três principais destinos dos portugueses, perderam algum do protagonismo de outrora.

Em síntese, a emigração portuguesa apresenta números com significado, ainda fornece contributos relevantes para o PIB nacional, apesar do ligeiro decréscimo observado após 2007 e que tem de ser atribuído às consequências da crise económica em muitos dos principais lugares de destino (2588,5 milhões de euros em 2007; 2281,9 em 2009, que correspondiam a cerca de 1,4% do PIB) e, apesar de continuar a utilizar as redes sociais já existentes em muitos países (Suíça, Luxemburgo, Andorra, França...), evidenciou um processo de recomposição que tira partido, em simultâneo, das proximidades geográficas e histórico-culturais (Espanha; Angola) e das dinâmicas económicas regionais num quadro de globalização e de facilitação das mobilidades à escala global.

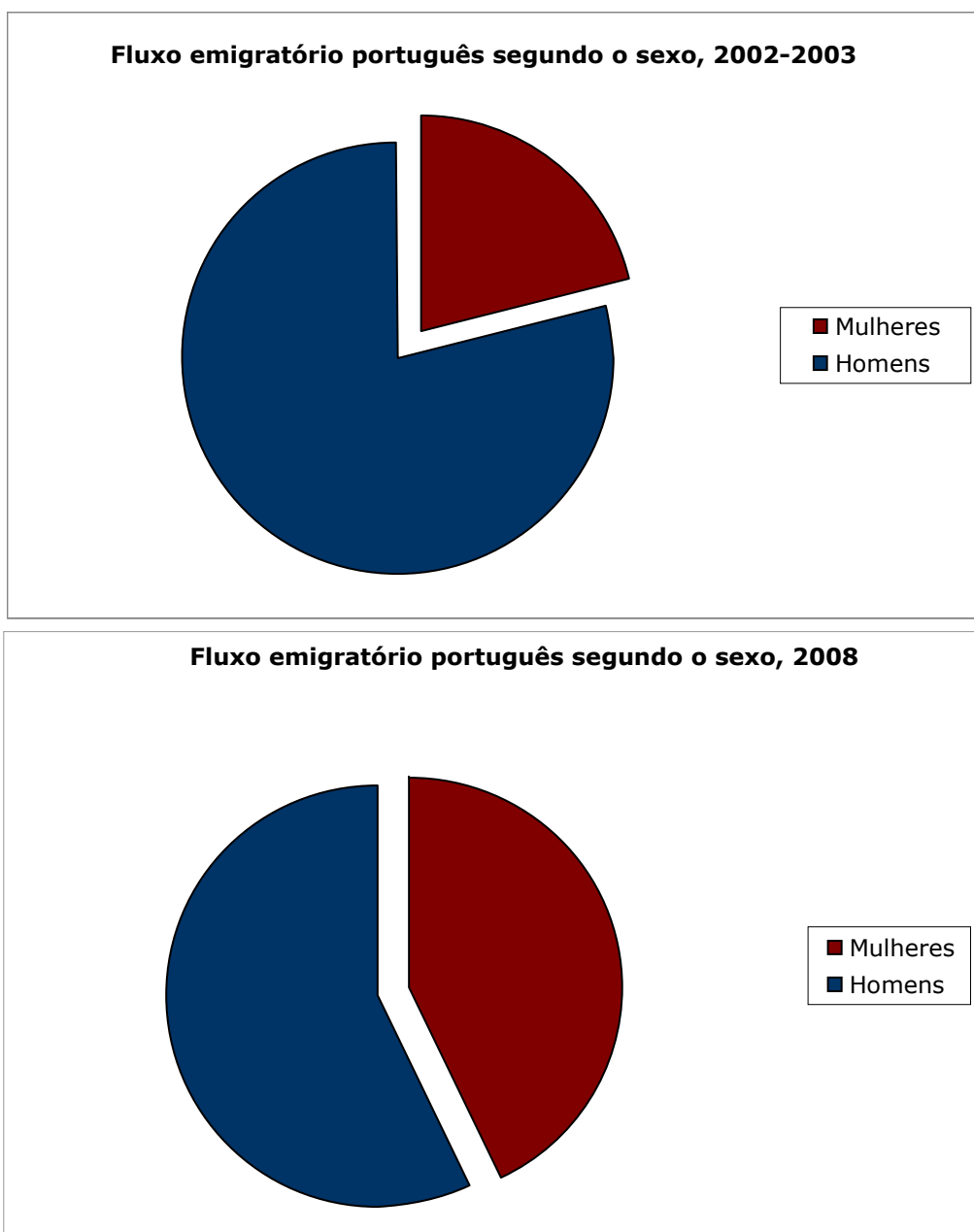
Figura 2 - Estruturas etárias dos fluxos de portugueses (02/03 e 08/09)



Adicionalmente, os perfis dos emigrantes portugueses parecem estar a sofrer alterações – as modificações estruturais no perfil das qualificações dos cidadãos nacionais associadas ao crescimento do desemprego entre os jovens, muitos dos quais qualificados, contribuem para o ligeiro rejuvenescimento (Figura 2) e a diversificação dos tipos de “emigrante português”. Hoje, embora prevaleça a sobre-masculinização dos fluxos, a presença das mulheres é crescente, ultrapassando os 40% nos dados avançados pelo INE para 2008 (figuras 3a e 3b).



**Figuras 3a e 3b - Composição por sexos da emigração portuguesa
2002/03 e 2008**



Fonte: INE, Estatísticas Demográficas 2003, 2004 e 2010

Quanto aos modos de inserção profissional, para além das diferenças associadas às características e oportunidades dos mercados de trabalho dos vários destinos, verifica-se a existência de uma componente vulnerável relevante, com baixos níveis de instrução que se insere nos segmentos não qualificados do mercado de trabalho e, também, de uma componente com qualificações médio-baixas e intermédias que, nos países de destino mais recentes (Espanha e, sobretudo, Reino Unido), está muito mais presente no sector dos serviços do que nos países de emigração antiga (França,



Luxemburgo), onde a construção civil e, em menor grau, a indústria transformadora são dominantes. Para além destas, é crescente a presença de emigrantes qualificados nos novos destinos (Quadro 2), o que atesta uma nova face da emigração portuguesa. Embora seja simplista falar de uma “fuga de cérebros”, já em 2000, Portugal aparecia como o 3º país da UE com maior taxa de emigrados entre os licenciados (13%)⁸, sendo cada vez mais significativo o número de jovens altamente qualificados que, no quadro de qualquer das etapas da fileira formação pós-graduada-projecto/estágio-inserção no mercado de trabalho, não regressam ao país. Por outro lado, o prolongamento da situação de estagnação económica com sistemático crescimento do desemprego, associado aos elevados níveis de precarização do trabalho e à lenta reconversão de um modelo produtivo tradicionalmente assente em mão-de-obra intensiva e barata, poderão acentuar mais ainda o número de saídas e, sobretudo, coarctar o eventual “vai-e-vem” dos qualificados.

O perfil contemporâneo dos emigrantes portugueses: das malas de cartão às malas de couro acompanhadas por pastas de executivo e sacos desportivos

O emigrante português contemporâneo tende a inserir-se mais no quadro dos fluxos temporários do que definitivos, é essencialmente jovem (mais de 55% têm menos de 30 anos) e predominantemente do sexo masculino, embora as mulheres já representem mais de 40% dos fluxos. Os indivíduos com níveis de instrução baixos ou médio-baixos ainda parecem ser os mais numerosos, o que conduz a formas de inserção profissional em segmentos pouco qualificados da indústria transformadora ou da construção civil. Contudo, é crescente o número de jovens com níveis de instrução médios e elevados que está a emigrar, o que se reflecte numa maior presença no sector do comércio e serviços e, também, nas profissões mais qualificadas (comparem-se, no quadro 2, as percentagens de quadros superiores e profissionais científicos+técnicos nos países de emigração mais antigos – França e Luxemburgo -, onde não ultrapassam os 6%, com as percentagens dos mesmos grupos profissionais em Espanha - cerca de 11% - e no Reino Unido - quase 20%).

Esta diversificação nos perfis, mais jovens, mais mulheres, mais qualificados, tem sido acompanhada por modificações nos destinos principais. Desde o decénio de 90 do século XX que o Reino Unido se afirmou como um destino preferencial na UE, tendo a Espanha emergido como o principal receptor já na presente década (média anual de quase 18 000 emigrantes portugueses entre 2005 e 2009). Dos países tradicionais de emigração, a Suíça continua a ser um espaço fundamental (média anual para o período referido um pouco acima das 14 000 pessoas), detendo os fluxos direccionados para Alemanha, Luxemburgo, Andorra, Bélgica e Holanda algum significado, ainda que muito inferior ao observado no caso helvético.

Fora do espaço europeu, foi o crescimento económico de Angola e o seu processo de modernização que mais atraíram fluxos emigratórios de portugueses, sobretudo a partir do momento – após 2007 - em que a crise económica veio atenuar as saídas para destinos como a Espanha.

⁸ Pires, R.P. (coord.) (2010), *Portugal: Atlas das Migrações Internacionais*, Tinta da China, Lisboa, p.94.



E o futuro? Da emigração como drama à emigração como mais-valia...

Atendendo aos cenários de evolução da economia portuguesa que têm sido traçados para os próximos anos, a emigração portuguesa não tenderá a reduzir-se sendo mesmo muito provável que se acentue no curto prazo, designadamente no quadro da livre circulação comunitária, sobretudo se alguns dos estados onde já existem redes migratórias lusas recuperarem da crise num prazo mais curto do que Portugal e se outros países com os quais as ligações sócio-culturais são intensas mantiverem ou acelerarem os seus ritmos de crescimento económico e modernização, como é o caso de Angola ou mesmo do Brasil. Adicionalmente, outros países emergentes podem vir a tornar-se destinos de emigração qualificada e técnica, como é o caso da China, designadamente se alguns factores facilitadores se vierem a conjugar (reforço dos investimentos recíprocos, maior número de jovens a aprender mandarim, melhor aproveitamento de Macau como porta de entrada na China). Por último, destinos tradicionais distantes menos afectados pela crise (e.g. Canadá) podem também ser reactivados, para além de ser previsível que o quadro de circulação migratória (prática de períodos de trabalho temporário em diversos destinos) de muitos profissionais portugueses, não só se mantenha, como se possa mesmo acentuar.

Em termos de fluxos, as expectativas apontam para valores anuais relativamente elevados em termos absolutos (entre 75 e 100 000), que correspondem a cerca de 1,3-1,8% dos activos portugueses, com uma componente crescente de qualificações intermédias e elevadas (se bem que não necessariamente dominante), muitos deles com um carácter marcadamente temporário, o que significa uma alternância ao longo do ano entre Portugal e destinos externos. Sumariamente, a curto prazo, parece estar-se perante uma tendência para a dupla diversificação – i) a dos destinos migratórios, mitigada pelo facto das redes sociais dos portugueses actuarem como propulsores de movimentos para destinos tradicionais; ii) a dos perfis dos emigrantes, atenuada pelas qualificações relativamente baixas dos indivíduos mais velhos⁹.

Embora estes valores possam, num primeiro olhar, ser entendidos como algo quase dramático, no fundo uma perda económica (em termos de mão-de-obra) e demográfica para o país, tal como aconteceu nos anos 60 e início de 70 do século passado, tal interpretação deve ser sujeita a uma análise mais profunda. Efectivamente, os contextos de globalização e integração europeia marcam hoje uma situação completamente distinta da que se verificava há 40-50 anos atrás, o que significa que economias pequenas, abertas e periféricas como a portuguesa estão inevitavelmente sujeitas a posicionar-se enquanto receptoras e emissoras de mão-de-obra, no quadro do reforço das interdependências económicas e da mobilidade internacional da mão-de-obra, sobretudo no espaço de livre circulação, mas não apenas neste.

Perante esta inevitabilidade da emigração, pelo menos no curto-médio prazo, o desafio coloca-se ao nível do modo como esta deve ser incorporada nas políticas internacionais. Se a opção passar por um “disfarçar” dos fluxos (porque emigração significa atraso; porque é uma evidência do crescimento desemprego, etc.), relegando-os para a periferia da agenda política e não criando as condições necessárias para uma circulação de qualidade (valorização das remessas financeiras, mas também das mais-valias

⁹ Segundo o INE, em 2008, os maiores de 44 anos ainda representavam cerca de 16% do fluxo (figura 3).



associadas à experiência e reforço das qualificações dos jovens emigrantes; efectivação de acordos entre empresas e centros de investigação portugueses e estrangeiros que tenham emigrantes como ponte; manutenção de serviços consulares que garantam uma assistência eficaz às comunidades; efectivação de acordos bilaterais ou multilaterais ao nível da CPLP sobre movimentos migratórios...), então a perda pode ser significativa. Se, pelo contrário, a emigração ocupar um lugar visível na agenda política - o que significa conferir-lhe, igualmente, respeito e valorização social no espaço público -, assumindo Portugal que há uma importante "nação móvel" que pode contribuir para o desenvolvimento do país, então os emigrantes poderão constituir-se como uma mais-valia para o difícil processo de recuperação económica e, sobretudo, de recomposição da auto-estima nacional.

Como citar esta Nota

Malheiros, Jorge (2010). "Portugal 2010: o regresso do País de emigração?". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 1, Primavera 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n1_not3.

Notas e Reflexões

BOLÍVAR, 200 ANOS DEPOIS

Nancy Elena Ferreira Gomes

Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa.
Bolseira da Fundação Calouste Gulbenkian.
Professora Auxiliar na Universidade Autónoma de Lisboa.

“Bolívar 200 anos depois” é o título de uma Conferencia que teve lugar na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), no dia 11 de Outubro de 2010. Este evento, organizado pela UAL e pelo Instituto para a Promoção e Desenvolvimento da América Latina (IPDAL), contou com o apoio das Embaixadas do Panamá e da Colômbia, em Portugal. Foram aqui objecto de debate e reflexão algumas das principais ideias de Simón Bolívar¹, nos âmbitos político, económico e social, merecendo destaque aquelas que têm uma dimensão internacional e que foram consagradas como princípios do Direito Internacional: a Segurança e a Defesa Colectiva, o Respeito pela Integridade Territorial dos Estados e a Solução Pacífica de Controvérsias. Mais que uma ideia, aquele que traduzira um dos maiores desejos do “Libertador da América”², o ideal de Unidade, mereceu também claro destaque. Com efeito, em toda a obra de Bolívar, são inúmeras as vezes que o Libertador cita a palavra “América” como expressão deste ideal. Na maioria dos casos, Bolívar põe a ênfase na ideia da Confederação das Nações Hispano-Americanas.

“Eu desejo mais que ninguém ver formar na América a Maior Nação do Mundo menos pela sua extensão e riquezas que pela sua liberdade e glória”³.

Em 7 de Dezembro de 1824, Bolívar enviou de Lima um convite à Colômbia, México, Argentina, Chile e Guatemala para que participassem num Congresso que teria lugar no Panamá.

¹ Militar e político Venezuelano, nasceu em Caracas em 1783. Após o fracasso do seu projecto federativo, com a desintegração da “Gran Colômbia”, Simón Bolívar morre na Colômbia, em 1830.

² Os territórios (antigas colónias da Espanha) libertados por Simón Bolívar correspondem aos actuais Estados da Venezuela, Colômbia, Panamá, Equador, Peru e Bolívia.

³ Carta de Jamaica (Resposta de um Americano meridional a um cavalheiro de esta ilha. Kingston, 6 Setembro de 1815). Carta de Simón Bolívar dirigida à Henry Cullen.



"Parece que se o mundo tivesse de escolher a sua capital o Istmo do Panamá seria assinalado para este augusto destino, colocado como está no centro do globo, olhando por um lado a Ásia e pelo outro a África e a Europa... O Istmo está a igual distância das extremidades e por este motivo, poderia ser o lugar provisório da primeira Assembleia dos Confederados..."⁴.

No Congresso Anfictiônico⁵ do Panamá de 1826, Simón Bolívar propõe a assinatura de um Tratado de Aliança ofensiva e defensiva, a demarcação fronteiriça tendo em conta o *utis possidetis* de 1810⁶, e o uso da conciliação e da mediação na solução dos conflitos. Federico Richa Humbert, Embaixador do Panamá em Portugal⁷, referiu a importância deste evento, sublinhando que se tratou da primeira Conferência de Estados que se reúne naquela parte do mundo, e que procurou através da cooperação internacional a solução dos problemas comuns. Porém, a pouca vontade política por parte de muitos dos governos envolvidos, o desinteresse por parte dos Estados Unidos de América (EUA)⁸ e, sobretudo, o desenvolvimento dos nacionalismos, iriam condenar esta iniciativa ao fracasso.

"Até a imprensa tem posto o seu grão de areia no descontrolo, ao introduzir o espírito de isolamento em cada indivíduo, porque, predicando o escândalo de todos, tem destruído a confiança de todos... Cada província guarda para si a autoridade e o poder, cada uma deveria ser o centro da nação. Não falaremos dos democratas nem dos fanáticos, também não falaremos das cores, porque ao entrar no abismo profundo destas questões, o génio da razão ficaria sepultado ..."⁹.

Depois de Panamá, foram várias as tentativas que, em vão, insistiram no sonho *Bolivariano*, em Lima (Conferências de 1847 e 1865), e em Montevideo (Conferência de 1888). No lugar de uma Confederação de Nações Americanas – num plano de Igualdade entre todos os Estados – e a partir de 1889¹⁰ (com a realização da I

⁴ Circular de Lima, de 7 de Dezembro de 1824. In *Obras Completas de Bolívar*, Vol. II. Caracas: Ministério de Educação Nacional, s.d. p. 52.

⁵ As Ligas Anfictiônicas da Grécia Antiga eram constituídas por indivíduos das várias Cidades-Estado, associados para renderem culto a uma determinada divindade, tendo em vista a defesa e cooperação mútua. Este tipo de associação – de carácter sagrado – é considerado como precursor da actual ideia de Federação.

⁶ A demarcação fronteiriça dos novos Estados Americanos deveria respeitar à partida, ou seja provisoriamente e antes de um novo tratado, as fronteiras anteriores à independência.

⁷ Convidado a participar como orador, na Conferência "Bolívar 200 anos depois", organizada pela UAL e o IPDAL, em 11 de Outubro de 2010.

⁸ Entre as causas do desinteresse Norte-Americano podemos destacar, a insistência de Simón Bolívar em dois assuntos, a independência de Cuba e do Porto Rico; e a abolição do tráfico de escravos, na América Hispânica.

⁹ Carta de Simón Bolívar, dirigida ao General José António Páez, em 8 Agosto de 1826.

¹⁰ I Conferência Pan-americana (EUA, 1889-1890), II Conferência Pan-americana (México, 1902), III Conferência Pan-americana (Brasil, 1906), IV Conferência Pan-americana (Argentina, 1910), V Conferência Pan-americana (Chile, 1923), VI Conferência Pan-americana (Cuba, 1928), VII Conferência



Conferencia Pan-americana, promovida por Washington), cria-se o “Sistema Inter-Americano”. Trata-se de um sistema claramente hierárquico que adopta como principais instrumentos jurídicos, o Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca (TIAR, 1947) e a Organização dos Estados Americanos (OEA, 1948). O ideal *Bolivarianismo* cede, assim, perante o realista *Monroismo*¹¹.

O projecto de criação de uma Comunidade Ibero-Americana de Nações foi outro dos assuntos debatidos na ocasião da Conferencia “Bolívar 200 anos depois”. Fernando Garcia Casas¹² lembra-nos que foi nos anos de 1970, quando a Espanha propôs a criação de uma Comunidade Ibero-Americana (CoIBA) com o claro objectivo político de promover a democracia na região. Com efeito, o fim das ditaduras em Portugal e na Espanha, e o processo de democratização que ganhou impulso nos finais da década de 1980 na América Latina, próximo do fim da Guerra Fria¹³, criaram as melhores condições para um compromisso entre Espanha e Portugal e as suas ex-colónias. Quando foi convocada a I Cimeira Ibero-Americana em 1991, manifestou-se entre as partes uma euforia sem precedentes por tratar-se da primeira ocasião – depois de Panamá em 1826 – em que os Estados Latino-Americanos, sem contar com a presença dos EUA, conseguiriam reunir-se.

Foro de diálogo e concertação política entre os países Ibéricos e a América Latina com grandes potencialidades, sobretudo nas áreas política, social e também económica, o projecto da CoIBA depara-se hoje, como vários outros esquemas de cooperação e ou integração, com sérias dificuldades. Contribuem nesse sentido factores tais como o crescente peso político dos vínculos bilaterais em detrimento dos multilaterais¹⁴; a crescente heterogeneidade ideológica, política e económica dos Estados que conformam a região; e mais uma vez, a emergência do nacionalismo invocado muitas vezes, por “governos populistas” perante aquilo que consideram ser novas formas de hegemonias externas.

A América Latina, 200 anos depois, é considerada uma zona ampla de paz. Com um crescimento do PIB, de 6% (2010) e uma relativa bonança – derivada sobretudo das exportações de matéria-prima – a região está imersa num processo de democratização que, apesar de incipiente, se estende por todo o território, com a excepção de Cuba. Cabe aqui destacar o caso paradigmático do Brasil, considerado já como uma potência emergente, que reivindica mais “voz” e mas “democratização” nas grandes instâncias decisórias mundiais (Conselho de Segurança, FMI, BM, G20...), ao mesmo tempo que a

Inter-americana (Uruguai, 1933), VIII Conferencia Inter-americana (Peru, 1938), IX Conferencia Inter-americana (Colômbia, 1948).

¹¹ O Monroísmo representa a visão Norte-Americana do Pan-Americanismo, fundada no predomínio dos EUA sobre os demais Estados americanos. A sua primeira manifestação foi precisamente a mensagem presidencial de James Monroe, enviada ao Congresso dos EUA, em 1823, onde defende a ideia “A América para os Americanos”, ou seja, longe dos interesses europeus.

¹² Fernando Garcia Casas, Director de Gabinete do Secretário-geral Ibero-Americano. Convidado a participar como orador, na Conferencia “Bolívar 200 anos depois”, organizada pela UAL e o IPDAL, em 11 de Outubro de 2010.

¹³ Com o fim da Guerra-fria, a América Latina deixa de ser, claramente, uma das prioridades da Política Externa dos Estados Unidos.

¹⁴ Note-se que o projecto ALCA foi adiado e no seu lugar, foram celebrados vários acordos bilaterais entre os EUA e alguns países Latino-Americanos como a Colômbia, o Chile e o Peru. As relações entre os blocos regionais UE-Mercosul ou UE-CAN parecem estagnadas. Mais dinâmicas são as relações entre a UE e o Brasil ou a UE-Chile. Entretanto, o Mercosul avança e recua, consoante as dificuldades e os problemas que vão surgindo entre os Estados Membros.



sua diplomacia busca uma maior integração Sul-Americana e um papel de líder regional¹⁵.

A América Latina hoje, lembra ainda Fernando Garcia Casas, enfrenta todavia, sérios desafios, como a luta contra a pobreza. Em efeito, 32,1% dos Latino-Americanos ainda permanecem em situação de pobreza e 12,9% são considerados indigentes. Isso corresponde a 180 milhões de pessoas pobres, dos quais 72 milhões na indigência. Segundo a Comissão Económica para a América Latina (Cepal), a pobreza continua a afectar mais as crianças e adolescentes que outros sectores da sociedade¹⁶. E apesar do balanço dos últimos sete anos ser positivo, a América Latina continua a ser a região mais desigual do mundo. Segundo o primeiro Relatório de Desenvolvimento para a América Latina e o Caribe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a desigualdade é persistente, e tende a eternizar-se em áreas onde a mobilidade social é baixa e representa um obstáculo ao progresso no desenvolvimento humano¹⁷. Por outro lado, pese a inexistência de conflitos interestaduais que possam evoluir para conflitos armados ou guerras, outras ameaças não tradicionais à segurança como o narcotráfico e a violência urbana, tornam hoje esta região uma das menos seguras do planeta¹⁸.

A este cenário complexo e cheio de incertezas quanto ao futuro, Jorge Volpi¹⁹ acrescenta o pouco conhecimento cultural ou desconhecimento total uns dos outros e o desaparecimento de todo ou quaisquer rasgo distintivo Latino-Americano. Segundo o escritor mexicano, a América Latina protótipo, marcada no imaginário ocidental como a terra dos ditadores, dos guerrilheiros e do realismo fantástico, tem vindo a desvanecer-se com o tempo. Não possuindo força real, a identidade Latino-Americana é desafiada constantemente por países como o México – vinculado por completo aos Estados Unidos e ao Canadá – onde toda a lógica de povoamento, de política e economia vai dirigida para o norte e já não para o sul. Contudo, é no Sul que encontramos incipientes mecanismos de integração que começam a funcionar²⁰. Volpi fala-nos de um cenário provável para o futuro, um Continente com dois grandes blocos regionais, um na América do Norte, que poderá absorver eventualmente as Caraíbas, e um no Sul, com o Brasil como principal centro de gravitação.

¹⁵ A I Cimeira América Latina e Caraíbas (33 países), realizada na Costa de Sauipe (Bahía) em Dezembro de 2008, e o compromisso alcançado para constituir uma Organização de Estados Latino-Americanos e das Caraíbas parece um sensível revés para as políticas exteriores de Espanha e os Estados Unidos e um triunfo genuíno para o Brasil, de quem partiu a iniciativa.

¹⁶ Ver Relatório CEPAL (2010), "Panorama Social de América Latina 2010".

¹⁷ Ver Relatório PNUD (2010), "Agindo para o Futuro: Quebrando o Ciclo de Desigualdade entre Gerações".

¹⁸ Segundo o Gabinete das Nações Unidas contra a droga e o delito (UNODOC), estima-se que a volta de 40% do total mundial dos crimes violentos, são praticados na América Latina e Caraíbas.

¹⁹ Jorge Luis Volpi Escalante, escritor mexicano (vencedor do II Prémio de Ensaio Debate-Casa de América de 2009, pelo seu livro "El insomnio de Bolívar"). Convidado a participar como orador, na Conferência "Bolívar 200 anos depois", organizada pela UAL e o IPDAL, em 11 de Outubro de 2010.

²⁰ A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), está constituída pelos doze países da América do Sul. O tratado constitutivo foi assinado em Brasília, em 23 de Maio de 2008. Para além dos Conselhos de Chefes de Estado, Ministros das Relações Exteriores e Delegados, foram criados sete Conselhos Ministeriais sectoriais, que promovem a integração e cooperação nas áreas de: energia; saúde; defesa; infra-estrutura e planeamento; desenvolvimento social; luta contra o narcotráfico; e educação, cultura, ciência, tecnologia e inovação.



Referências Bibliográficas

ARENAL, Celestino (2010). "Balance de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea y los países de América latina y el Caribe" in *Foro Euro Latino Americano de Centros de Análisis*. Fundación Carolina. Madrid

ARENAL, Celestino (Coord.) (2009). *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y Perspectivas*. Real Instituto Elcano. Madrid. ISBN 978-84-936991-0-9. pp. 391

ATKINS, G. Pope (1989). *Latin America in the International Polytical System*. Westview Press. USA. ISBN 0-8133-0526-8

BOERSNER, Demetrio (1996). *Relaciones Internacionales de América Latina*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas. ISBN 980-317-092-9

BOLÍVAR, Simón (s.d.). "Circular de Lima", de 7 de Dezembro de 1824. In *Obras Completas de Bolívar* (Compilação e notas de Vicente Lecuna), Vol. II. Caracas: Ministério de Educação Nacional

CERVO, Amado Luiz (2001). *Relações Internacionais de América Latina*. Instituto Brasileiro Relações Internacionais. Universidade de Brasília. ISBN 85-88270-05-6.

Outros

CEPAL (2010). "Panorama Social de América Latina 2010". [Consultado em 15 de Janeiro de 2011]. Disponível em http://www.eclac.org/noticias/paginas/8/33638/101130_PanoramaSocial-30noviembre-final.pdf

PNUD (2010). "Agindo para o Futuro: Quebrando o Ciclo de Desigualdade entre Gerações" [Consultado em 17 de Janeiro de 2011]. Disponível em: <http://www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org/site/plantilla.php>

Como citar esta Nota

Gomes, Nancy Elena Ferreira (2010). "Bolívar: 200 anos depois". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 1, Primavera 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n1_not4.

Recensão Bibliográfica

Barbé, Esther (Directora) (2010). *La Unión Europea más allá de sus fronteras. Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?*. Madrid: Tecnos: 196 pp.

por Rita Duarte

Licenciada em Relações Internacionais e Mestranda em Estudos da Paz e da Guerra na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL).
Assistente no Departamento de Relações Internacionais e no OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores, da UAL.

A obra que nos propomos analisar, *La Unión Europea más allá de sus fronteras – Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?* é a materialização de um projecto de investigação de três anos, dirigido pela Professora Esther Barbé, e realizado no âmbito do Observatório de Política Externa Europeia do *Institut Universitari d'Estudis Europeus* da *Universitat Autònoma de Barcelona*. Esther Barbé é professora de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Barcelona e coordenadora de programas de investigação, no Instituto de Barcelona de Estudos Internacionais.

A coordenação deste livro foi da responsabilidade de Anna Herranz Surrallés, coordenadora do Observatório de Política Externa Europeia e investigadora do *Institut Universitari d'Estudis Europeus*, que colaborou também no projecto de investigação. Este estudo reflecte ainda o trabalho directo de mais 13 investigadores na sua maioria professores na Universidade Autónoma de Barcelona mas também outros académicos, tais como Eduard Soler i Lecha, Coordenador do Programa para o Mediterrâneo da Fundação CIDOB.

Estruturalmente o livro está dividido em sete capítulos, sendo que o primeiro se diferencia dos restantes por fundamentar o objectivo da obra. Neste capítulo são suscitadas as questões e identificadas as variáveis que definem o quadro analítico deste estudo, além de nos serem justificados os critérios relativos à escolha dos estudos de casos abordados.

Os capítulos seguintes vão procurar responder às questões levantadas, com base na análise e comparação dos diversos estudos de caso tidos em consideração (273 no total). Estes estudos de caso são examinados à luz de uma comparação de duas dimensões: uma de carácter temático e outra de carácter geográfico. Assim, cada um



dos seis capítulos seguintes diz respeito a um dos seis grandes sectores temáticos escolhidos para análise: o comércio, o meio ambiente, a energia, a política externa, a política de migração e a boa governação. E em todos os capítulos, é analisada a relação que a União Europeia (UE) estabelece em cada um destes sectores com sete dos seus Estados vizinhos, a saber: Argélia, Marrocos, Rússia, Ucrânia, Moldávia, Geórgia e Turquia.

A escolha por estes países reflecte uma lógica geográfica que procura abranger Estados vizinhos do leste e do sul. Mas procura também incluir diferentes posturas dos Estados vizinhos face à União Europeia, já que inclui um Estado em processo de adesão comunitária – a Turquia –, países que ambicionam vir a aderir à União – caso da Ucrânia e da Moldávia –, ou países que pretendem colaborar com a UE numa relação de igualdade, como a Rússia ou a Argélia.

A escolha dos sectores temáticos procura abranger matérias claramente “comunitarizadas pela União – como o comércio e o meio ambiente –, políticas com um carácter maioritariamente intergovernamental – como a política externa e a política de boa governação –, mas também áreas intermédias como a política de migrações e a política energética” (p. 33).

Contexto internacional

Os autores de *La Unión Europea más allá de sus fronteras* enquadram este estudo de investigação no contexto actual da estrutura de poder internacional, de carácter multipolar, onde a União Europeia tem vindo a perder influência, em paralelo com a emergência de uma liderança de um G-2 sino-americano. Mas este estudo chama a atenção desde o início de que a interpretação neo-realista, ao atribuir a polaridade exclusivamente a Estados, torna-se redutora quando aplicada à UE, já que a sua caracterização como potência não está associada à sua natureza mas ao reconhecimento da sua actuação como potência. Pelo contrário, os autores destacam a crescente importância que o multilateralismo tem vindo a assumir, nomeadamente com o efeito indiscutível das instituições nesse sistema internacional. No caso da União Europeia, com a adopção da Estratégia Europeia de Segurança desde 2003, o multilateralismo tornou-se o seu ponto de referência identitário como actor internacional, tendo desde então desenvolvido a noção de multilateralismo eficaz que implica uma ordem internacional institucionalizada e baseada no direito.

Com base neste enquadramento multilateral e de perda de influência da UE, e sabendo que a ambição da UE é, desde 2001 com a Declaração de Laeken, desempenhar o papel de actor (potência) global, os autores levantam a dúvida: será a União Europeia uma “hegemonia normativa regional” (p. 17), na qual a sua acção passa por um “bilateralismo como prática da sua Política Europeia de Vizinhança que não é mais do que uma forma de ocultar o unilateralismo que marca as relações da UE com os seus vizinhos” (p. 18), ou será antes uma “potência normativa” que assenta a sua política externa em “princípios e valores universais mais do que em interesses materiais” (p. 21)?



Que convergência normativa?

A relevância dada nesta questão à vizinhança da UE tem origem, por um lado, no próprio Tratado de Lisboa que destaca a importância dos países da vizinhança da UE (com quem esta deve estabelecer relações de preferência) e, por outro, em averiguar se o domínio da União no âmbito regional lhe permite garantir o seu reconhecimento como potência a nível global. Os autores vão assim analisar o contributo da UE para a promoção da segurança a nível regional mas centrar-se, principalmente, na estratégia adoptada para estabelecer as relações com os seus Estados vizinhos do leste e do sul.

Este é o ponto de partida para a grande análise que o estudo nos apresenta: com o intuito de aproximar sistemas institucionais, jurídicos e políticos distintos, qual a estratégia de convergência que a União promove? As relações da União Europeia face aos seus vizinhos são assimétricas, nas quais estes últimos sofrem um processo de europeização e estão sujeitos aos interesses e à transferência unilateral das normas daquela instituição ou, o processo de relacionamento é mais complexo e há outros modelos passíveis de ter em consideração? Os autores pretendem demonstrar que esta última opção é mais consentânea com a realidade e defendem que no ambiente complexo e flexível do sistema internacional se “articulam níveis normativos – bilateral, europeu, internacional – e variáveis explicativas – poder, legitimidade – que permitem construir diferentes modelos de convergência normativa entre a UE e os seus vizinhos – coordenação, europeização, internacionalização –” (p. 18). Os estudos de caso utilizados para esta análise, que, relembramos, estabelece uma dupla comparação nas dimensões temática e geográfica, vão permitir identificar empiricamente qual o modelo que se aplicou em cada situação e porquê.

Assim, além do modelo de convergência designado como europeização, que implica a adopção parcial ou total da legislação comunitária – caso da Turquia no seu processo de adesão –, existem outros dois modelos de convergência: internacional e bilateral. Genericamente, os autores identificam a existência do modelo internacional quando a “política de convergência se baseia em normas desenvolvidas por outras instituições internacionais” (p. 25), e dão como exemplo os diversos Planos de Acção da Política Europeia de Vizinhança que citam convénios, regulações, protocolos e normas de instituições internacionais, como a Organização das Nações Unidas, ou regionais, como o Conselho da Europa ou a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa. O terceiro modelo normativo baseia-se numa convergência de políticas através de “normas elaboradas bilateralmente entre a União e o país vizinho, para se adaptar à situação em causa” (p. 25).

Ressalvando-se assim que, segundo esta obra, a transferência do acervo comunitário para os seus vizinhos é apenas uma de três possibilidades para delinear um processo de convergência de políticas, é necessário então perceber quais as variáveis – que os autores designam por independentes –, que influenciam a escolha do modelo de convergência no qual se irá basear a relação da União Europeia com cada um dos seus Estados vizinhos.

Essas variáveis independentes são o poder negocial da UE e a percepção mútua de legitimidade por parte do Estado vizinho. O poder negocial da União Europeia refere-se “à sua capacidade em proporcionar incentivos ou desincentivos (sanções políticas ou económicas, por exemplo), suficientes aos países vizinhos para que estes adoptem as normas delineadas pela União” (p. 27). Partindo de uma racionalidade de



custo/benefício, esta variável implica uma escolha por parte do Estado vizinho entre o benefício esperado pela incorporação das normas da UE e o custo que irá ter pela sua implementação.

A segunda variável, a percepção mútua de legitimidade, “refere-se ao grau de coerência entre as normas proporcionadas pela UE e o ambiente normativo existente no país vizinho” (p. 28). Esta variável tem por base uma abordagem construtivista que defende a adopção por um actor de novas normas, sempre que estas forem consideradas adequadas ao contexto social desse actor. Por sua vez, esta variável é influenciada pelo “i) grau de identificação do país vizinho com a União como comunidade a aderir, tenha esta sido reconhecida ou não pela União; ii) autoridade que o país vizinho atribui à União Europeia como promotora de normas e; iii) se o processo de definição dos padrões de convergência é visto pelo país vizinho como unilateral ou se é resultado de uma consulta adequada aos actores relevantes nos países vizinhos” (p. 28).

Em consequência, a escolha do modelo de convergência mais adequado a cada situação vai depender da relação que se estabelece entre o modelo em causa e estas variáveis independentes. À luz destes factores, os autores vão definir três hipóteses de trabalho para a escolha do modelo de convergência, estabelecendo que a convergência através das normas da União Europeia será o modelo mais exigente, e implica um forte poder negocial da UE e uma boa percepção de legitimidade por parte do estado parceiro. Por sua vez, partem do princípio que a convergência através das normas internacionais poderá ser considerado um modelo menos oneroso já que as normas das organizações internacionais são mais genéricas e abrangentes que as da UE, mas implica igualmente uma forte percepção de legitimidade das normas internacionais (maior que a atribuída a possíveis congéneres europeias), e implica também um bom poder negocial da UE. E, por último, que o modelo menos invasivo e mais legítimo do ponto de vista do Estado vizinho será o modelo de convergência através de normas desenvolvidas bilateralmente. Este modelo – coordenação – é aplicado quando o poder negocial da UE e a percepção de legitimidade são baixos e geralmente reflecte “uma combinação equilibrada dos interesses e visões políticas de cada uma das partes implicadas” (p. 30).

A análise empírica

Este conjunto de factores – modelos de convergência, variáveis independentes, áreas temáticas e Estados vizinhos – demonstra a dificuldade em estabelecer *à priori* o modelo de convergência a adoptar. Para mais, é-nos demonstrado que a cada um dos diferentes modelos de convergência corresponde um impacto e um modo de interacção diferentes e, os diferentes exemplos retirados dos estudos de caso, tornam-se desconcertantes para quem procurar estabelecer um conjunto de regras pré-definidas para aplicação de cada método de convergência.

No capítulo III, por exemplo, dedicado às questões energéticas, os autores demonstram que apesar de o principal modelo de convergência ser feito através das normas europeias (muitas vezes devido ao vazio normativo internacional), a aceitação dessas normas europeias não implica uma europeização imediata mas antes uma “reforma gradual e selectiva” (p. 82) nos sectores energéticos dos países analisados.



Por sua vez, a política de imigração e de asilo referida no capítulo VI, demonstra-nos inclusive que, dentro de uma mesma área temática, podem ser aplicados diferentes modelos de convergência, já que no subsector da imigração ilegal a União Europeia promove fundamentalmente a convergência através da europeização, no subsector da imigração legal a convergência é feita através de normas bilaterais e, ainda, em matéria de asilo, é feita uma convergência combinada entre normas internacionais e normas da UE.

No que diz respeito à influência das variáveis independentes, é-nos demonstrado que no caso da boa governação, no capítulo VII, o modelo de convergência é afectado não só consoante a temática mas também consoante o país em questão, já que por exemplo, a Argélia, que tem um poder de negociação muito alto devido aos recursos energéticos, torna-se um “parceiro relutante” (p. 171) em relação à Política Europeia de Vizinhança e procura manter uma relação num nível de cooperação entre iguais.

O caso específico da Argélia demonstra que apenas 5% das relações com a UE são efectuadas através de uma convergência mediante as normas comunitárias (p. 177), sendo dada uma forte prevalência às normas negociadas bilateralmente. Pelo contrário, é-nos demonstrado que em países onde o poder de negociação da União Europeia é maior, como é o caso da Ucrânia e da Moldávia que já afirmaram a sua aspiração à adesão à UE, a europeização é o modelo de convergência mais frequente.

Conclusão

Esta obra é bastante rica em exemplos práticos que respondem às questões levantadas no seu início. As conclusões obtidas contrariam a teoria que a União Europeia age de forma unilateral, já que o modelo de convergência com base nas normas comunitárias é o menos frequente (a única excepção é o caso da Turquia, dada a sua situação de país em processo de adesão). De facto esta análise vai demonstrar que “as normas da UE figuram como padrões de convergência em apenas 23% dos casos examinados, uma percentagem inclusivamente menor que a das normas negociadas bilateralmente” (p. 181). O modelo de convergência mais frequente é feito com base nas normas internacionais devido às variáveis independentes: reflecte um menor poder negocial por parte da UE e tem maiores probabilidades de serem percebidas como legítimas junto do Estado vizinho.

Nesta perspectiva, a acção da União Europeia na relação com os Estados vizinhos não encaixa no conceito identificado inicialmente de “hegemonia normativa regional”. Apesar de se constatar que a sua Política Europeia de Vizinhança foi criada com o intuito de convergência através das normas da União, a União Europeia está “sujeita a uma série de constrangimentos internos e externos” (p. 190), tal como qualquer actor internacional. Num momento crítico da construção europeia como o que estamos a presenciar, estas reflexões são, sem dúvida, de grande utilidade.

Como citar esta Recensão Bibliográfica

Duarte, Rita (2011). *Recensão Crítica* de Barbé, Esther (Directora) (2010). *La Unión Europea más allá de sus fronteras. Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?*. Madrid: Tecnos: 196 pp., JANUS.NET e-journal of International Relations, Vol. 2, N.º 1, Primavera 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n1_rec1.

Recensão Bibliográfica

Blair, Tony (2010). *A Journey*. London: Hutchinson: 718 pp.

por Evanthia Balla

Doutorada em Ciências Políticas e Relações Internacionais pela Universidade Católica de Lisboa, Mestre em Estudos Europeus pela Universidade de Reading, Reino Unido, e Mestre em Política Internacional pela Université Libre de Bruxelles, Bélgica. Professora Auxiliar no Departamento de Direito da Universidade Portucalense. Investigadora no OBSERVARE (UAL) e no Instituto Jurídico Portucalense.

Desde o dia em que deixou o cargo, em Junho de 2007, Tony Blair nunca esteve realmente longe dos holofotes. Isto deve-se principalmente ao facto da controvérsia em torno da guerra do Iraque em 2003 permanecer intacta, e porque as perguntas sobre os motivos e razões por trás da decisão de Blair ainda não obtiveram resposta.

Actualmente, após um período de deliberado silêncio, as memórias de Blair *A Journey (Uma Viagem)* permite-lhe ter uma palavra a *dizer e justificar-se*¹. Na verdade, o livro inclui testemunhos de vários acontecimentos da sua vida privada, como o sentimento devastador causado pela perda da mãe, com quem mantinha uma ligação especial, ou a surpreendente relação com o álcool.

No entanto, no que respeita ao homem político, o livro aparenta ser um relato pessoal de um líder num determinado período de tempo que expõe a sua visão e decisões, e um instrumento que preserva o seu legado, justificando a guerra contra o Iraque e a sua lealdade ao *New Labour*.

Blair descreve o seu primeiro dia no cargo, inexperiente mas decidido a fazer a diferença. Desde o início, estabeleceu um relacionamento pessoal estreito e cordial com o povo britânico, particularmente após a morte da princesa Diana, quando o seu discurso realmente captou o sentimento do público.

Contudo, o relacionamento entre Blair e o público não iria durar muito tempo devido ao falso prospecto da Guerra do Iraque, que assinalaria o ponto mais baixo de sua popularidade. Após a publicação da autobiografia de Blair, os jornais britânicos concentraram-se sobretudo na sua relação de rivalidade com Gordon Brown. Ao lado de Gordon Brown e de Peter Mandelson, Blair era, efectivamente, a força motriz por trás do *New Labour*. No entanto, só em Junho de 2007, no final do seu mandato, é que Blair

¹ Kettle, Martin (2010). "World exclusive Tony Blair interview", *The Guardian*, Quarta-feira, 01.09.2010. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/politics/2010/sep/01/tony-blair-a-journey-interview>
Consultado em: 31.01.2011



cederia finalmente a Brown. E Brown, de facto, tinha trabalhado com muita habilidade política de forma a garantir que não haveria nenhum rival na sucessão.

Embora a política interna assuma um papel importante no livro de Blair - a campanha do partido trabalhista de 1997 foi disputada quase exclusivamente com base na política interna - é a política externa que realmente define a década de Blair no governo entre 1997 e 2007. E é sua actuação controversa no cenário mundial que efectivamente capta o espírito do leitor estrangeiro.

Blair admite que *"o meu despertar para a política interna prolongou-se ao longo do tempo. Provavelmente só tive plena voz sobre a reforma interna no último mandato. O meu despertar para a política externa foi, por contraste, abrupto, por ocasião do Kosovo."*² Esta bem sucedida intervenção militar iria influenciar as suas decisões futuras relativamente à Serra Leoa, Afeganistão e, sobretudo, Iraque. Blair é um intervencionista liberal, e não retira nada do que disse no seu discurso em Chicago, em 22 de Abril de 1999, e da sua *doutrina da comunidade internacional* intervencionista liberal³. Começando pela realidade da interdependência numa época de globalização, e de um mundo onde eventos em locais remotos podem ter efeitos imediatos na nossa segurança nacional, Blair argumenta que a intervenção para derrubar um regime ditatorial despótico pode ser justificada em função da natureza do regime, e não apenas da ameaça imediata ao interesse nacional.

No entanto, a *doutrina Blair* desafiou as noções de soberania nacional e os princípios de não-intervencionismo que remontam à Paz de Vestefália de 1648. Surgiria para justificar a abordagem ao Afeganistão e ao Iraque, onde se travariam batalhas numa escala diferente. Como resultado, ele sabe que o seu legado histórico será provavelmente associado aos resultados finais dessas guerras, e, por esse motivo, dedica um espaço considerável no livro a defender o aventureirismo militar, especialmente no Iraque.

*Tenho reflectido muitas vezes se terei estado errado. Peço-vos igualmente que reflectam sobre a possibilidade de eu ter estado certo.*⁴

O livro contém longos excertos sobre os ataques terroristas do 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque e Washington. Na sua opinião, esta foi decididamente uma guerra, e uma que tinha que ser combatida de forma distinta de qualquer outra. Precisamente, foi uma batalha ideológica que opôs os *costumes e modus vivendi do fanatismo religioso aos de um sistema de governo secular e iluminado que, pelo menos no Ocidente, acreditava na liberdade, igualdade e democracia.*⁵

Blair não diz que não lutou pelo interesse nacional britânico. Contudo, o que afirma ser o ponto focal da política externa actual é a globalização, pois acredita que a característica que define o mundo de hoje é a sua interdependência e que, a menos que articulemos uma política comum global baseada em valores comuns, corremos o risco de o caos ameaçar a nossa estabilidade económica e política.

² A Journey, p. 223

³ Blair, Tony (1999). "Doctrine of the International Community", Discurso no Clube Económico de Chicago. Disponível no sítio da Downing Street: <http://www.number10.gov.uk/Page1297> Consultado em: 10.02.2011

⁴ A Journey, p. 374

⁵ Ibid, p. 346



E, na prática, os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque e Washington, de 11 de Março de 2004 em Madrid, e de 21 de Julho de 2005 em Londres, provam claramente que o terrorismo pode bater-nos à porta e fazer milhares de vidas inocentes, sem qualquer aviso prévio.

Para Blair, o inimigo tem que saber que estamos determinados a agir. Esta opinião impulsionou drasticamente sua política no Afeganistão, assim como no Iraque.

Para se vencer desta maneira não bastou, nem basta, simplesmente ter uma estratégia militar para derrotar um inimigo que luta contra nós. Requer todo um novo quadro geopolítico. Requer nation-building⁶. [...] teve que ser travada num plano elevado – os nossos valores contra os deles [...] Quer gostem da ideia ou não, a partir de agora estamos envolvidos em nation-building.⁷

À pergunta se o Iraque está melhor agora do que no tempo de Saddam, Blair responde: *claro que sim*. Em 1979, quando Saddam assumiu o poder, o Iraque era mais rico do que Portugal. Em 2003, a população dependia da ajuda alimentar em 60%. Actualmente, o PIB *per capita* no Iraque é três vezes superior ao que era em 2003.⁸

Contudo, Blair não examina criticamente o desafio prático colocado pelo processo de *nation-building* (construção de nações), simplesmente reafirmando que se deve pagar um preço na batalha contra o terrorismo e o radicalismo islâmico. Embora tenha demonstrado coragem na guerra do Iraque, a guerra em si foi um fracasso. Com efeito, não houve fundamentação legitimadora desse esforço, nem por parte das Nações Unidas (ONU), nem da opinião pública. Não foram encontradas armas de destruição maciça (ADM) na posse do regime de Saddam. E, decisivamente, não houve planos para a reconstrução posterior e estabilização do país. A divisão entre xiitas e sunitas aumentou em todo o mundo muçulmano. A situação no Irão também se tornou mais agressiva.

Além disso, o argumento a favor de uma nova *comunidade internacional* é forte e Blair tem-no afirmado claramente muitas vezes. Tem havido alguns sucessos notáveis, como na Serra Leoa e no Kosovo. Contudo, essa comunidade só surgirá através do exemplo e da persuasão, e não mediante recurso à guerra, pelo que a tentativa de impor valores ocidentais em estados remotos através da força armada está condenada ao fracasso.

Na sua autobiografia, Blair admite que, contrariamente ao que se pensava, o Iraque não dispunha de qualquer programa activo de ADM, mas não deixa de repetir os mesmos argumentos relativamente às razões pelas quais voltaria a fazer o mesmo, como a tirania do regime de Saddam, as violações do direito internacional, a ameaça à segurança dos países vizinhos e do mundo em geral.

O livro não revela os sentimentos de Blair sobre as demissões e as centenas de milhares de pessoas que marcharam em protesto na Grã-Bretanha e em todo o mundo. A lista dos que não concordaram com a invasão e ocupação do Iraque era longa, e incluía personalidades que durante anos lutaram pela liberdade pessoal e pela justiça, como Nelson Mandela.

⁶ *A Journey*, p. 349

⁷ *Ibid*, p. 357

⁸ *Ibid*, p. 378-379



Quando terminei de ler o livro de memórias de Tony Blair, continuei a considerá-lo um líder enigmático, pois podemos ser facilmente inspirados pelos seus valores e concepções filosóficas sobre a política moderna. Simultaneamente, poderemos sentir-nos profundamente desapontados com a sua aceitação incondicional da política dos EUA e abordagem intervencionista no Iraque.

Para Clausewitz⁹, coragem moral e determinação é o que faz um grande estratega. Amemo-lo ou odiemo-lo, Blair possui ambas. Ao fim ao cabo, a sua *Viagem* foi decididamente tanto um *triunfo da pessoa sobre a política* como um *triunfo da política sobre a pessoa*¹⁰.

Como citar esta Recensão Bibliográfica

Balla, Evanthia (2011). Recensão Crítica de Blair, Tony (2010). *Uma viagem (A Journey)*. Londres: Hutchinson: 718 pp., *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 1, Primavera 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n1_rec2.

⁹ Clausewitz, Carl von (1984). *On War*, Princeton: Princeton University Press.

¹⁰ *A Journey*, p. 691

Recensão Bibliográfica

Rajan, Raghuram G. (2011). *Linhas de Fractura – As fracturas escondidas que ameaçam a economia mundial*. Lisboa: Babel: 429 pp. ISBN 978-972-22-3024-7 (Tradução de Carla Pedro)

por Amadeu Paiva

Professor no Departamento de Relações Internacionais
da Universidade Autónoma de Lisboa

Esta é a edição em português de um trabalho sobre, usando as primeiras palavras do livro¹, “o colapso financeiro de 2007 e a «Grande Recessão» que se lhe seguiu” – ou seja, usando agora a palavra entretanto consagrada, sobre a «crise», que abalou o mundo financeiro norte-americano e europeu e, que, dada a configuração da economia mundial acabou por ter reflexos praticamente em todos os sectores da vida social e por todo o mundo e que ainda estamos a viver.

Trata-se, no entanto, de uma obra de leitura enriquecedora, incontornável para quem queira abordar este tema.

Desde logo, pelo curriculum do autor, com um doutoramento em economia no MIT, que o facto de ter sido economista-chefe do FMI, professor de finanças da Universidade de Chicago, e colaborador do governo indiano, como conselheiro e presidente do comité para a regulação do sector financeiro, vencedor do Fischer Black Prize da American Finance Association, o deixa particularmente bem colocado para lidar com o assunto.

Mas também pelo facto de este ter sido um dos economistas que previu esta crise. É frequentemente citado o episódio da sua participação na reunião de 2005 da conferência de Jackson Hole, que anualmente reúne os governadores dos principais bancos centrais e para a qual peritos das áreas de economia e finanças são convidados a apresentar contribuições. O trabalho que apresentou nessa reunião - intitulado *Has financial development made the world riskier?* - fazia essa previsão e teve visível impacto na audiência por, nas palavras do autor – que conta este episódio na Introdução, “...não estar sintonizado com o tom geral” que, à época, tinham as discussões sobre temas relativos à indústria financeira.

Trata-se de uma obra incontornável também pelo reconhecimento que o próprio livro entretanto alcançou, tendo sido considerado o melhor livro de negócios do ano de 2010 – Prémio Financial Times/Goldman Sachs.

¹ A publicação original é Raghuram G. Rajan, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Princeton University Press, 2010. Não é indicada a edição a partir da qual foi feita a tradução para português.



O livro foi escrito para um público mais vasto que os especialistas desta área. É centrado na economia dos Estados Unidos da América², onde existe aquele que é considerado o sistema financeiro mais sofisticado do mundo.

Assim sendo, a principal questão que me ocorreu quando me solicitaram que fizesse uma apresentação para o janus.net foi saber se um livro acabado de escrever em Fevereiro de 2010, num momento em que a crise ainda não está fechada, centrado na realidade norte-americana, poderia ter interesse para o leitor de língua portuguesa não necessariamente especializado na área, pois caso o fosse, certamente, já o teria lido na edição em inglês. E que contributo poderia dar para o leitor que vive a crise sobretudo na realidade portuguesa e europeia.

O leitor português simplesmente tocado pelas notícias e debates dos meios de comunicação generalistas, pelo convívio social, pela exibição do filme "Inside Job", pelas referências e mesmo peças de humor que circulam pela internet³, para já não falar no Memorando de Entendimento entre Portugal e a "Troika"⁴, não achará grande novidade nos assuntos expostos no livro ou até na linguagem. Mas creio que tirará proveito das reflexões que lhe podem ser sugeridas pela leitura e pelas comparações que poderá fazer sobre o que se passa na realidade que se vive, em particular em Portugal e no resto da Europa. Mas que não deixe de ser crítico, pois quer as teses quer os argumentos não são incontestáveis⁵.

O livro debruça-se sobre as advertências resultantes da crise. Propõe um conjunto de causas para a sua explicação, enquadra-as e analisa-as. Parte dessa análise para apresentar o que considera serem as difíceis escolhas políticas que atacam as verdadeiras causas desta e de potenciais crises futuras.

O método de abordagem criado pelo autor assenta no conceito de «linhas de fractura», isto é, séries de forças em interacção que provocam enormes tensões que geram crises, à semelhança das linhas de fractura geradas pelo contacto ou colisão das placas tectónicas na superfície terrestre e de que resultam os abalos telúricos.

Considera que estas linhas de fractura são, na realidade, sistémicas, afastando-se, assim, das explicações, que classifica de simplistas, segundo as quais a crise seria explicada apenas pelo comportamento de personalidades ou instituições específicas.

Além de uma "Introdução" e de um "Epílogo", o livro divide-se em dez capítulos. Nos primeiros sete, expõe os três conjuntos de linhas de fractura que considera. Os três últimos capítulos são dedicados às reformas e outras medidas de política que propõe.

Essas três séries de linhas de fractura são as que resultam do contacto (i) entre a política e os mercados financeiros; (ii) entre países, especialmente entre as economias

² Deixa-se uma referência a uma útil obra com uma visão "não-americana" do sistema financeiro, baseada na experiência dos países europeus: Dewatripont, Mathias; Rochet, Jean-Charles; Tirole, Jean (2010). *Balancing the bank: global lessons from the financial crisis*. Princeton University Press.

³ Uma bem interessante é *Subprime Crisis* de Bird and Fortune (<http://www.youtube.com/watch?v=mzJmTCYmo9g>)

⁴ Veja-se, a propósito, o comentário sobre as obrigações de dívida coletarizada e do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF), de Zingales, Luigi publicado em Negócios Online, em 7 de Janeiro de 2011, sob o título *A alquimia financeira da Europa* (http://www.jornaldenegocios.pt/home.php?template=SHOWNEWS_V2&id=461849)

⁵ A este propósito é interessante tomar conhecimento das críticas de Paul Krugman a algumas das teses e alguns dos argumentos expendidos no livro por Rajan (<http://www.nybooks.com/articles/archives/2000/sep/30/slump-goes-why/>) e da resposta do próprio Rajan (<http://forums.chicagobooth.edu/faultlines?entry=24>)



que consomem em demasia, como os Estados Unidos, e as que consomem insuficientemente, como a Alemanha e o Japão e, cada vez mais, a China; e (iii) entre diferentes tipos de sistemas financeiros existentes no mundo, especificamente, entre os sistemas financeiros transparentes e sem favorecimentos - de que os que existem nos Estados Unidos e o Reino Unido são realidades próximas - e os sistemas financeiros menos transparentes de grande parte do resto do mundo, uma vez que por funcionarem com base em princípios diferentes e estarem sujeitos a formas de intervenção governamental distintas, tendem a distorcer o funcionamento de cada um dos outros sempre que se financiam uns aos outros.

O exemplo mais importante do primeiro tipo de linha de fractura que é destacado é aquela que resulta da crescente desigualdade de rendimentos nos Estados Unidos - que o autor atribui aos insuficientes resultados da indiferenciada socialização da educação e da aprendizagem em geral, a qual vem gerando défices no capital humano que a economia americana requereria - e da pressão política que foi criada no sentido da facilitação do crédito.

Nesta situação, a resposta política ao aumento da desigualdade foi usar o crédito como um paliativo: um consumo que não é suportado por um rendimento insuficiente pode sê-lo pelo crédito acessível. "Os benefícios - crescimento do consumo e mais empregos - foram imediatos, adiando-se para o futuro a factura a pagar" (p. 24). O autor discute, em particular, o controverso tema da política de promoção do acesso alargado à aquisição de casa própria.

Um outro caso de linha de fractura resultante do contacto entre a política e os mercados financeiros, a que o autor dá enorme importância pelos efeitos que considera nefastos, é precisamente sobre a forma como a política monetária norte-americana é influenciada por considerações de ordem política, na mesma linha da facilitação do crédito, para responder a uma situação em que a retoma económica se faz sem aumento de empregos, num país em que a duração dos subsídios de desemprego é curta e os benefícios com os cuidados de saúde não existem para os desempregados. Então, uma política de juros baixos estimula a criação de emprego, mas, num mercado financeiro desregulado, acaba por ter efeitos nefastos ao provocar o aumento do preço das matérias-primas, do preço dos activos que não são remunerados pelo juro, da tendência para o sector financeiro assumir mais riscos, de facilitar o crédito.

Ultrapassando a mera lógica económica, "a retoma económica tem tudo a ver com os empregos, não com a produção, e os políticos estão dispostos a facultar estímulos orçamentais e monetários à economia até os postos de trabalho começarem a reaparecer" (p. 34).

A segunda série de linhas de fractura emana do contacto entre as economias com elevados níveis de consumo e as economias com relativamente menores níveis de consumo. No primeiro caso, teríamos os Estados Unidos, que no livro são referidos como tendo, por escassez relativa de poupança, financiado "... as suas despesas, em 2006, pedindo empréstimos sobre 70% das poupanças mundiais excedentes" (p. 363). No segundo caso, o autor refere especialmente a Alemanha, o Japão e a China, países que basearam o seu crescimento nas exportações, que detêm, portanto, capacidade excedentária de produção relativamente ao seu consumo interno e que satisfizeram, durante os finais da década de 1990 e na década de 2000, uma parte importante da procura nos Estados Unidos.



Neste âmbito, localiza o autor, uma segunda linha de fractura: a excessiva dependência dos países com crescimento assente nas exportações *vis à vis* os consumidores estrangeiros, o que fragiliza a economia global pela pressão que estes países exercem sobre os países importadores para manterem os ritmos de consumo, uma vez que o seu mercado interno, protegido e ineficiente, não tem capacidade, por si, para promover o crescimento das suas economias.

A última série de linhas de fractura desenvolve-se no contacto entre os diferentes tipos de sistemas financeiros.

Do exposto no livro sobre esta temática, destacam-se três grupos de considerações.

O primeiro lida com “o volúvel financiamento estrangeiro”, pondo ênfase nas razões pelas quais, no processo de busca de financiamento por parte dos “países em desenvolvimento”, as tensões e as consequências do confronto entre os seus sistemas financeiros “menos transparentes” – pelo papel da intervenção dos bancos e dos governos – e os sistemas financeiros “mais transparentes” dos financiadores, contribuíram para que aqueles países se transformassem em exportadores líquidos, deixando de contribuir para a absorção da oferta excedentária global.

O segundo discorre sobre uma das debilidades dos sistemas financeiros “transparentes e sem favorecimentos”: a de os investidores confiarem, sem grande escrutínio, na sua segurança, nos *ratings* que atribuem aos activos neles transaccionados bem como nos preços de mercado que neles se formam, o que os deixa desprevenidos quando algo funciona menos bem.

Finalmente aborda as explicações para o comportamento dos agentes financeiros que contribuíram para o despoletar da crise, levando-os a abusar na tomada de risco

As medidas de política para remediar e sobretudo evitar futuras crises, apresentadas nos capítulos VIII, IX e X, deixam, de alguma forma, uma sensação de insatisfação.

Atente-se na forma como são apresentadas logo na “Introdução”:

“Não há soluções milagrosas. As reformas exigirão uma cuidadosa análise e, por vezes, uma entediante atenção aos pormenores. Analisarei este assunto (...), focando-me em abordagens mais abrangentes. As minhas propostas ...Se forem implementadas, poderão transformar substancialmente o mundo onde vivemos e fazê-lo sair do caminho de aprofundamento das crises para um caminho de maior estabilidade económica e política, bem como de cooperação. (...) As reformas exigirão que as sociedades mudem o seu modo de vida, a forma como crescem e a maneira como fazem as suas escolhas. Implicarão um significativo sofrimento de curto prazo, mas em troca teremos ganhos enormes e generalizados a longo prazo. Estas reformas são sempre difíceis de vender à opinião pública, pelo que não são muito atractivas para os políticos. Mas o custo de nada fazer é talvez um agravamento da turbulência que vivenciámos recentemente, pois as linhas de fractura, a não serem verificadas, só tenderão a aprofundar-se ainda mais.” (p. 42).

Quando as lemos, algumas parecem superficialmente apresentadas; algumas consequências colaterais, negligenciadas; e escassas as que pareceriam ser necessário tomar, em especial fora do campo estritamente monetário e financeiro. Com a agravante de que algumas não foram aplicadas e outras foram-no de forma tão



enviesada que não permitem garantir que, na sua formulação inicial, teriam sido eficazes.

O capítulo VIII é sobre a reforma do sector financeiro, na qual considera como questão principal levar o sector privado a avaliar novamente o risco de maneira adequada, sem partir do princípio que o governo intervirá.

“Terá de se incentivar o uso da transparência para fazer com que a população interessada monitorize a relação entre o governo – ou o regulador – e o sector financeiro. Grande parte daquilo que proponho fica aquém das expectativas daqueles que desejam soluções drásticas.” (p. 326).

Apresenta então, uma lista de medidas que não serão certamente estranhas ao leitor e que de uma maneira geral foram amplamente referenciadas na comunicação social, cuja implementação foi tentada ou mesmo concretizada, relacionadas com as remunerações e os incentivos aos gestores de empresas financeiras, as distorções na avaliação do risco, a gestão das expectativas de intervenção governamental; o fim dos subsídios e privilégios governamentais às instituições financeiras; uma regulação à prova de ciclos, com características de abrangências, não discriminação e eficácia em termos de custos; a concorrência e a inovação...

Interessante é sugerir que “uma possibilidade é manter as garantias de depósito para os bancos de pequena dimensão e devendo eles, em troca, pagar um justo prémio de seguro, reduzindo-as progressivamente no que diz respeito aos bancos de maior dimensão, até que sejam progressivamente eliminadas” (p. 322).

O capítulo que leva por título “Melhorar o aceso às oportunidades na América”, apresenta as propostas de reformas para a economia norte-americana, que, como seria de esperar, pelo destaque dada às respectivas linhas de fractura, são relativas à melhoria da qualidade do capital humano e ao fortalecimento da rede de segurança quer para a protecção no desemprego, quer para o acesso aos cuidados de saúde, à segurança das pensões de reforma, à mobilidade laboral, e, marginalmente, ao estímulo à poupança e à política fiscal.

No último capítulo (“A repetição da fábula das abelhas”) disserta um pouco sobre as relações económicas internacionais na actualidade, e o papel das organizações multilaterais e, em particular, o posicionamento da China neste contexto, sem que se perceba quem e como se pode levar a cabo uma alteração do *status quo*.

Duas notas finais:

Pode discutir-se se esta crise é mais ou menos semelhante a outras anteriores ou se é completamente diferente. Também a leitura deste livro ajuda a reflectir sobre isso. Pelo menos aparentemente, quando se folheia descontraidamente um livro sobre história financeira, os traços gerais de todas as crises são bastante parecidos. Será que o germe da crise na indústria financeira tem carácter congénito e crónico? Atente-se, por exemplo, nesta descrição referente a um facto passado no século XVIII: “Varsóvia organizara grande comércio de letras, mas que tinha por base e por objectivo a usura dos banqueiros. A fim de obter dinheiro que podiam emprestar aos grandes senhores perdulários a 8% e mais, buscaram e encontraram fora do país crédito com letras de favor, isto é, que não tinham por base comércio algum de mercadorias, e que o sacado estrangeiro aceitava indulgente enquanto não falhavam as remessas obtidas por meios



dessa especulação. Com a falência de Tepper e de outros banqueiros de Varsóvia, de alta reputação, pagaram caro por esse negócio”⁶.

Pode discutir-se também “...se o sector financeiro realmente contribui para o processo de crescimento económico e de bem-estar ou se é apenas um elemento secundário, em grande medida irrelevante, e que só faz com que a sua presença seja periodicamente sentida quando implode.” (p. 282).

Conviria não ter dúvidas relativamente a qualquer destes dois temas.

Como citar esta Recensão Bibliográfica

Paiva, Amadeu (2011). Recensão Crítica de Rajan, Raghuram G. (2011). *Linhas de Fractura – As fracturas escondidas que ameaçam a economia mundial*. Lisbon: Babel: 429 pp. ISBN 978-972-22-3024-7 (Tradução de Carla Pedro), JANUS.NET e-journal of International Relations, Vol. 2, N.º 1, Primavera 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n1_rec3.

⁶ J. G. Büsch, *Theoretisch-praktische Darstellung der Handlung...*, 3ª ed., Hamburgo, 1808, volume II, pp.232s, citada em Karl Marx, *O Capital*, Livro 3, vol. 5, Editora Civilização Brasileira / Centro do Livro Brasileiro.