



Artigos

Immanuel Wallerstein – *Ecologia versus Direitos de Propriedade: a terra na economia-mundo capitalista* (1-11)

Miguel Santos Neves – *Paradiplomacia, Regiões do Conhecimento e a consolidação do "Soft Power"* (12-32)

Luís Tomé - *Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais* (33-49)

António Oliveira – *O emprego do instrumento militar na resolução de conflitos: um paradigma em mudança* (50-64)

José Rebelo - *Os grandes Grupos de Informação e de Comunicação no Mundo* (65-75)

Pedro Veiga e Marta Dias – *A governação da Internet* (76-86)

Francisco Rui Cádima – *Televisões globais, História única* (87-97)

João Ferrão – *Pôr Portugal no Mapa* (98-107)

Notas e Reflexões

Luís Moita – *O conceito de configuração internacional* (108-112)

Nancy Gomes - *O papel de Portugal nas relações Euro – Latinoamericanas* (113-117)

Brígida Rocha Brito - *Hard, Soft ou Smart Power: discussão conceptual ou definição estratégica?* (118-121)

Recensões Críticas

Noya, Javier (2007). *Diplomacia Pública para el siglo XXI. La gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional*. Madrid: Ariel: 469 pp – por Marco António Baptista Martins (122-125)

Valladares, Rafael (2010). *A conquista de Lisboa — Violência militar e comunidade política em Portugal, 1578-1583*. Lisboa: Texto Editores: 332 pp. ISBN 978-972-47-4111-6 (Tradução Manuel Gonçalves) – por João Maria Mendes (126-127)

Saviano, Roberto (2008). *Gomorra. Infiltrado no Império Económico da Máfia Napolitana*, Caderno, 2008, Lisboa, 3ª. Ed.: 351 pp – por René Tapia Ormazábal (128-131)

ECOLOGIA VERSUS DIREITOS DE PROPRIEDADE: A TERRA NA ECONOMIA-MUNDO CAPITALISTA¹

Immanuel Wallerstein

Director do *Fernand Braudel Center for the Study of Economies, Historical Systems, and Civilizations* e investigador principal na Universidade de Yale. Foi Presidente da Associação Internacional de Sociologia e Director de Estudos Associados da *École de Hautes Études en Sciences Sociales*. É membro da *World Association for International Relations*. Entre outras distinções, é Doutor *Honoris Causa* pela Universidade de Coimbra.

Resumo

O acesso, a propriedade e o uso da terra, para fins tanto agrícolas como habitacionais, sofreram alterações significativas ao longo do tempo, sendo particularmente transformados com a emergência da Economia-Mundo capitalista.

Neste texto propõe-se uma reflexão sobre os pressupostos do direito de propriedade da terra, bem como das formas de obtenção desse direito, desde a apropriação à autorização legal, por conquista ou por "desenvolvimento da terra". No contexto da Economia-Mundo capitalista, o processo de legitimação pela via do direito de propriedade legal é um processo basilar. Contudo, emergem movimentos sociais, libertários e de resistência, em relação aos direitos restritivos de propriedade de terra, que revestem contornos culturais e políticos, além de económicos, com efeitos ecológicos de relevo.

No decurso da reflexão, são apresentados exemplos, com destaque para os movimentos sociais que têm adquirido grande importância em países do Sul e para os recursos naturais que sofrem um maior impacto.

Palavras-chave

Terra; Economia-Mundo Capitalista; Direito de Propriedade; Ecologia

Como citar este artigo

Wallerstein, Immanuel (2010). "Ecologia versus Direitos de Propriedade. A terra na economia-mundo capitalista". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_art1

Artigo recebido em Abril de 2010 e aceite para publicação em Setembro de 2010

¹ Palestra inaugural proferida na 34ª conferência *Political Economy of the World-System*, "Land Rights in the World-System", *Florida Atlantic University*, 22 de Abril de 2010.



ECOLOGIA VERSUS DIREITOS DE PROPRIEDADE: A TERRA NA ECONOMIA-MUNDO CAPITALISTA

Immanuel Wallerstein

A terra já existia antes do aparecimento da economia-mundo capitalista, e as pessoas viviam na terra, e da terra. A relação que os diferentes povos mantinham com a terra, que utilizavam de formas distintas, variava consideravelmente. Havia várias regras costumeiras sobre os direitos de utilização da terra, mas o mais importante é que só muito raramente estavam escritas.

Alguns povos eram essencialmente nómadas, o que significa que se deslocavam periodicamente de um lugar para outro, apesar de a variedade de locais poder ser limitada por acordos costumeiros. Outros povos dedicavam-se à agricultura sedentária, o que normalmente lhes conferia alguns direitos à utilização da terra, e a possibilidade de herança desses mesmos direitos. Havia muitos casos de pessoas que não utilizavam a terra para a cultivar, mas que exigiam aos utilizadores directos o direito de transferência do seu usufruto. De uma forma geral, podemos chamar-lhes suseranos, os quais frequentemente retribuía estas transferências concedendo alguma protecção aos produtores directos. Raramente estes indivíduos, fossem utilizadores directos ou suseranos, possuíam direito de propriedade sobre a terra que legitimasse a venda dos seus direitos a terceiros.

O aparecimento da economia-mundo capitalista veio alterar profundamente esta situação, criando novos entraves à utilização da terra para fins agrícolas. São estes obstáculos que me proponho analisar neste artigo, que suscita mais questões do que oferece soluções, com a série de proposições analíticas que avança sobre os direitos de propriedade da terra no sistema-mundo.

1. Direito de Propriedade da Terra

A alteração mais importante imposta pelo sistema-mundo moderno foi o estabelecimento de uma base legal sistemática para o chamado direito de propriedade da terra. Por outras palavras, criaram-se regras que determinavam que uma pessoa ou entidade empresarial podia “possuir” terra directamente. A posse de terra – ou seja, os direitos de propriedade – significava que se podia utilizar a terra da forma que se quisesse, e que só se estava obrigado às limitações específicas impostas pelas leis do Estado soberano dentro do qual esta unidade de terra se situava. A terra sobre a qual uma pessoa tinha direito de propriedade, era terra que podia legar aos seus herdeiros ou vender a terceiros ou entidades empresariais.



De que forma é que uma pessoa obtinha direito de propriedade da terra que, neste sentido legal específico, previamente não era propriedade de ninguém? O que normalmente acontecia era uma pessoa apropriar-se dessa terra e simplesmente autoproclamar-se seu proprietário. Isto por vezes era feito com a autorização legal de um grande suserano (como um rei). Outras vezes, resultava da conquista de uma região por parte de um Estado, que então autorizava esse tipo de apropriações. Habitualmente, o Estado conquistador começava por conceder autorizações de apropriação aos participantes na conquista. Posteriormente, esta autorização poderia ser alargada a todos aqueles que o Estado conquistador em causa permitisse apropriarem-se das terras.

Normalmente, a esta situação dava-se o nome de "desenvolvimento" da terra – ou, para usar a maravilhosa expressão francesa, "mise en valeur."

Analisemos um pouco a expressão francesa – amplamente utilizada até, pelo menos, 1945. Literalmente, a palavra "valeur" significa "valor." Assim, quando atribuímos (*mise*) valor a alguma coisa, significa que adquiriu valor dentro de um sistema económico capitalista. Presumivelmente, antes da "mise en valeur," não tinha esse valor; posteriormente, já o tinha.

É claro que, na grande maioria dos casos, esta terra já tinha sido "utilizada" previamente por alguém para algum fim específico. Contudo, uma vez concedido o direito de propriedade a quem se apropriava da terra, a pessoa ou grupo que tivesse "utilizado" a terra anteriormente perdia todos os direitos costumeiros que detivera, ou pensava que tinha detido, sobre a terra, sendo muitas vezes, literalmente, expulso da terra. Quando isso não acontecia, eram autorizados a permanecer na terra como subordinados, e essa subordinação era definida pela pessoa que agora detinha o direito de propriedade sobre a terra.

Este tipo de apropriação de terras sobre as quais não existiam direitos de propriedade prévios tem vindo a realizar-se nos últimos cinco séculos, e actualmente prossegue nas áreas que, por alguma razão, ainda se encontram fora dos territórios sobre os quais existem direitos de propriedade legais.

As terras apropriadas podem, em certas condições políticas, ser reapropriadas por pessoas que não têm direitos de propriedade legais sobre as mesmas. Isto é sobretudo feito através do que designamos "ocupação ilegal" de terras. Existem actualmente movimentos sociais organizados que proclamam o direito moral e político de ocupação, especialmente se a terra em questão não está a ser activamente usada, ou se o dono legal é um senhorio que vive a grande distância. Em muitos casos, os ocupantes são agricultores que, apesar disso, não detêm direito de propriedade legal sobre a terra que trabalham. Por exemplo, o *Movimento dos Trabalhadores Sem Terra* (MST) é um poderoso movimento social no Brasil, que tem como objectivo conseguir que a reapropriação de terras seja autorizada. Procuram ainda, sem grande sucesso até à data, convencer o governo brasileiro a legitimar estas reapropriações. A ocupação ilegal de edifícios desabitados também acontece em áreas urbanas.

É claro que o próprio governo pode reapropriar terras recorrendo a um mecanismo legal chamado domínio eminente. Este processo tem sido utilizado frequentemente em várias partes do mundo. Normalmente, para poder evocar o direito de domínio eminente, os governos têm que avançar razões de ordem social do Estado para justificar o seu direito de preferência sobre a utilização da terra. Poderão confiscar os



terrenos de pequenos proprietários e entregarem-nos a proprietários detentores de terrenos maiores para que os “desenvolvam” de forma mais produtiva.

Contudo, os governos podem igualmente fazê-lo por motivos políticos, e confiscar terras a pessoas consideradas de fora/colonos estrangeiros e “devolvê-las” aos autóctones desse Estado.

Tanto a apropriação para fins de “desenvolvimento” como a ocupação ilegal podem ocorrer, e efectivamente ocorrem, não só em zonas rurais, onde a terra é utilizada para fins agrícolas, mas também em áreas urbanas, onde a terra é usada sobretudo para fins habitacionais.

As apropriações governamentais a favor de imobiliárias acontecem com alguma frequência. Contudo, a apropriação pela via da ocupação ilegal também é frequente. Actualmente, extensas áreas urbanas, particularmente no Sul global, têm vastas zonas de ocupação (tais como *bidonvilles*, favelas, etc.) onde se verifica esse tipo de ocupação ilegal – que por vezes é efectivamente tolerada pelas autoridades, outras vezes é reprimida, desde que o Estado em causa disponha dos meios suficientes para o efeito.

A questão essencial é que o direito de propriedade sobre a terra é basicamente uma questão política encapotada por uma camada de verniz legal. O direito de propriedade da terra poderá ou não ser autorizado pelas autoridades legais, que estão assim a tomar uma decisão política. Neste aspecto, a famosa máxima de Proudhon “a propriedade é um roubo” é sem dúvida a descrição mais apropriada do direito de propriedade de terra.

A principal questão legal e política que se coloca actualmente é o que acontece após a apropriação inicial. Se um bem é adquirido por meio de roubo, e é posteriormente transmitido aos descendentes nas várias gerações futuras, ou vendido a terceiros, será que a continuidade da posse legal efectiva confere direitos morais ou legais sobre a terra? Esta é a questão colocada actualmente pelos movimentos de povos indígenas, que reclamam ou a recuperação da terra (propriedade plena) ou, no mínimo, uma indemnização financeira pela terra apropriada, em muitos casos, séculos antes.

A quase totalidade da terra nas ditas áreas colonizadas foi originalmente apropriada desta forma. Isto aplica-se particularmente às áreas ultramarinas colonizadas pelos Europeus – América do Norte, Australásia, o cone sul da América Latina, África do Sul e Israel. Contudo, aplica-se igualmente às áreas de exclusiva expansão territorial europeia, como o alargamento da Rússia à Sibéria e ao Cáucaso.

Com efeito, encontramos o mesmo processo na expansão em áreas onde grupos fortes não europeus se deslocam para áreas adjacentes politicamente mais fracas. Isto foi o que aconteceu, do ponto de vista histórico, na China, na Índia e em muitas zonas de África, onde os colonos brancos não se fixaram.

A questão principal é que o processo de legitimação da propriedade pela via do direito de propriedade legal é um processo basilar na economia-mundo capitalista. E a sua origem reside quase sempre na apropriação pela força. Contudo, como tem sido um procedimento praticamente universal, contrariar este processo equivale à tentativa de nivelar os Himalaias ou os Alpes. Suponho que tecnicamente seja possível, mas é politicamente impossível. Isto não significa que não se possam fazer reajustes como resultado da pressão exercida pelos movimentos sociais. Mas quaisquer reajustes que



se façam implicariam necessariamente compromissos assentes em declarações sobre direitos morais e legais mutuamente incompatíveis.

Por que razão é que as pessoas se apoderam da terra? A primeira resposta óbvia é porque é economicamente vantajoso. Poderá ser economicamente vantajoso porque a terra oferece boas possibilidades de produção agrícola para o mercado. Mas poderá igualmente trazer vantagens indirectas, já que empurra as pessoas para fora da terra, o que significa que terão de procurar emprego remunerado noutro local, e assim satisfazer as necessidades dos produtores capitalistas noutro sítio.

É claro que algumas terras apropriadas poderão não oferecer grandes oportunidades de produção lucrativa. As terras poderão ter sido apropriadas por razões "estratégicas" – para defender o colectivo dos proprietários de contra-pressões ou contra-movimentos; para garantir a possibilidade de transporte de longo curso de mercadorias; ou simplesmente para negar o uso da terra a outros Estados ou aos cidadãos destes últimos.

2. Espaço

A quantidade de terra sobre a qual recaem direitos de propriedade não ocupa, mesmo actualmente, 100% da superfície terrestre global. Contudo, a percentagem que ocupa da superfície terrestre global tem vindo a aumentar ao longo da história do sistema-mundo moderno. Algumas pessoas sempre lutaram, resistindo à obrigação de atribuir direitos de propriedade às terras que sempre tradicionalmente usaram. E algumas pessoas escaparam às consequências da apropriação das suas terras fugindo para outras regiões mais afastadas das pessoas que estavam a fazer as apropriações. A isto James Scott chamou "a arte de não ser governado", e explica o aparecimento de zonas, por exemplo, em terras altas montanhosas, consideradas tanto "tradicionais" como "primitivas" pelos detentores dos direitos de propriedade. Contudo, essas mesmas zonas são consideradas locais de resistência libertária pelos que assim escaparam. Essas regiões são tão duvidosamente "tradicionais" (isto é, pré-modernas) quanto todos os outros fenómenos que gostamos de rotular negativamente como sendo tradicionais.

A pressão principal que tem sido exercida sobre todos os que procuraram escapar ao processo de afirmação de direitos restritivos de propriedade de terra prende-se com o crescimento populacional. Sabemos que a população mundial tem vindo a aumentar de forma constante nos últimos 500 anos. Salvo algumas excepções marginais – resultantes de aterros – a área do globo onde as pessoas podem viver permanece a mesma. Assim, à escala global, há um número cada vez maior de pessoas por quilómetro quadrado.

O crescimento populacional causou dois tipos de expansão: o crescimento em extensão, através do qual um número crescente de terras é enquadrado no sistema de direito de propriedade, e o crescimento intensivo, que conduziu a uma enorme concentração da população mundial em áreas de contacto próximo. A isto chamamos urbanização, um processo do qual ninguém duvida e que, nos últimos cinquenta anos, tem acelerado a um ritmo impressionante, levando-nos a um mundo de múltiplas megalópoles, havendo ainda a possibilidade de surgirem mais e maiores nas próximas décadas.



Os dois processos juntos – a ocupação em extensão e intensiva de territórios regidos pelos sistemas jurídicos do sistema-mundo – criaram todo um conjunto de obstáculos adicionais que dificultam o funcionamento da economia-mundo capitalista. É elementar constatarmos que um maior número de pessoas sobre a mesma quantidade de terra exerce pressão sobre todos os tipos de recursos que os seres humanos necessitam para sobreviver. Parece-me igualmente básico afirmar que, caso os seres humanos se apropriem de mais terra, terão inevitavelmente que eliminar utilizadores concorrentes – na sua maioria fauna, mas também flora.

Se bem que estes processos tenham ocorrido ao longo de toda a história da economia-mundo capitalista, assumiram contornos culturais e políticos, especialmente nos últimos cinquenta anos, já que os efeitos ecológicos do sistema-mundo moderno se têm tornado cada vez mais óbvios, e os seus aspectos negativos cada vez mais flagrantes.

O primeiro problema é a água. A água é essencial aos processos vitais. A quantidade de água potável no mundo não é ilimitada. Um dos aspectos controversos do direito de propriedade da terra é determinar até que ponto esse direito requer controlo total dos recursos hídricos aos quais se tem acesso na propriedade privada em questão. Os conflitos sobre recursos hídricos entre agricultores e fazendeiros são tão centrais ao mundo moderno que muita da literatura de ficção actual tem debatido o tema. O conflito entre utilizadores rurais e consumidores urbanos é igualmente bem conhecido.

E quais são as consequências? Os governos decidem sobre as atribuições, implementando-as através de várias alterações na superfície da terra, para assegurar que grupos específicos têm acesso preferencial a certos cursos de água. A construção de barragens é uma técnica comprovada e real de fazê-lo. Quando as barragens alteram o curso da água e o acesso à mesma, claro que estão imediatamente a prejudicar os direitos de propriedade de terra de proprietários ou utilizadores que estejam no percurso, ou perto dele, dos rios que são represados.

Contudo, existe um outro efeito a longo prazo. O processo de alteração dos cursos de água e de acessos, com o passar do tempo faz com que haja uma maior utilização da água disponível e, eventualmente, conduz à desertificação. Teremos assim uma redução do fornecimento de água, ao mesmo tempo que aumenta o número de pessoas no mundo que procuram água.

Além disso, esta é uma questão que ultrapassa a utilização da água nos rios, lagos e lençóis freáticos sob a terra. A procura de comida leva a uma utilização cada vez maior e mais intensa de áreas marítimas como fontes de alimento. Os Estados têm aumentado as suas reivindicações pelo direito às zonas marítimas. A pretensão histórica de que uma zona de três milhas situada na orla das fronteiras terrestres se encontra sob a soberania de um Estado deu lugar, nas últimas décadas, a reivindicações por uma zona de 200 milhas. No futuro, seguramente reclamar-se-ão zonas ainda mais extensas.

A mercantilização da água – por parte de indivíduos, empresas e Estados – aumentou imenso, à medida que a escassez de água se tornou mais evidente. É claro que a mercantilização de um recurso vital significa uma crescente desigualdade na atribuição do mesmo. Os conflitos pela água tornaram-se assim o cerne da luta de classes a nível mundial.



O que é verdade para a água é igualmente verdade para os recursos alimentares e energéticos. Um maior número de pessoas no mundo significa que, globalmente, são necessários mais recursos alimentares. Já que a apropriação da terra para utilização humana é um fenómeno crescente, há menos espaço para os animais que pastam. Assim, o mundo voltou-se para a produção de recursos animais, concentrando a sua localização em pequenas áreas cercadas controladas por empresas cada vez maiores. Este fenómeno não apenas polariza a distribuição, como tem importantes consequências negativas para a saúde, tanto para seres humanos como para animais.

Os conflitos entre Estados sobre o acesso a fontes de energia tornaram-se notícia corrente nos meios de comunicação social. Um tópico também muito discutido actualmente é o dos perigos ecológicos causados pelos tipos de energia utilizados, e subsequente impacto nas condições climáticas do mundo. Por sua vez, isto conduz a uma das últimas, mas não menor, das mercantilizações, que é o ar que respiramos. No início, o direito de propriedade de terra significava direito ao que se encontrava à superfície da terra. Contudo, o seu significado alargou-se rapidamente, passando a incluir tudo o que está debaixo da superfície da terra, e, mais recentemente, o que se encontra nos oceanos. Actualmente, assistimos a pretensões ao espaço aéreo acima da superfície terrestre.

À medida que, à escala mundial, um número crescente de bens de consumo é produzido numa superfície cada vez mais restrita por habitante, a questão da eliminação de resíduos tóxicos tornou-se cada vez mais premente. Num sistema onde existe o direito de propriedade da terra, quem é que detém os direitos sobre os resíduos tóxicos, e onde é que estes podem ser depositados? Sabemos o que está a acontecer. Quanto maior é o nosso conhecimento dos perigos que os resíduos tóxicos acarretam para a saúde humana, torna-se cada vez menos legítimo depositá-los em áreas públicas. Isto não significa que estes depósitos tenham deixado de ser efectuados – antes pelo contrário – mas como se tornou menos aceitável, os que o fazem agem com maior secretismo.

A alternativa ao depósito em áreas públicas é o depósito, mediante acesso pago, em zonas terrestres (ou aquáticas) que sejam propriedade de outrem. Os locais onde isto se verifica estão directamente relacionados com a força relativa das regiões no sistema-mundo. Nas zonas mais ricas, a resistência política à compra de aterros sanitários é robusta e relativamente eficaz. A isto chamamos o fenómeno NIMBY (*Not in My Backyard*/Não No Meu Quintal). Desta forma, a compra de direitos traduz-se, efectivamente, num aumento das aquisições no Sul global, o que polariza ainda mais o sistema-mundo.

Mais uma vez, esta situação afecta os direitos de propriedade da terra dos que se encontram mais perto dos aterros. Contudo, afecta igualmente a luta de classes a longo prazo – neste caso não no que diz respeito ao acesso, mas à falta de acesso. A questão fundamental resume-se rapidamente. Um maior número de pessoas é sinónimo de maior necessidade de recursos. A partir do momento em que os recursos são atribuídos no seio de um sistema de direito de propriedade da terra, o resultado é menos recursos por pessoa, mais mercantilização, danos ecológicos acrescidos e uma luta de classes mais acentuada em todo o mundo.



3. Pessoas e Povos

Após os últimos 500 anos de funcionamento da economia-mundo capitalista, onde é que nos situamos hoje, em termos de pessoas e povos? Ou seja, qual tem sido o seu impacto nas pessoas? E qual o seu impacto na vida dos grupos? E, talvez ainda mais importante, o que é que as pessoas enquanto indivíduos ou parte de grupos podem fazer relativamente a este impacto? O que é que estão a fazer em relação a este assunto?

Se começarmos por analisar as pessoas enquanto seres individuais ou grupos de dimensão reduzida, é bastante óbvio que as suas opções e liberdade de acção estão limitadas de várias formas muito importantes, resultantes da criação de um sistema no qual a utilização da terra se rege pelo vulgarmente intitulado direito de propriedade, ou seja, pelas relações de propriedade.

Parece-me ser de alguma importância examinarmos com atenção o conceito de liberdade de acção. A um nível superficial, o direito de propriedade da terra parece ampliar os direitos das pessoas enquanto indivíduos. O proprietário pode dispor do que é seu da forma como bem entende, sujeito a um número reduzido de restrições legais. O argumento habitual é que o proprietário beneficia directamente do trabalho que executa na sua propriedade, colhendo os benefícios do seu investimento pela melhoria dos seus bens.

Não há dúvida que esta ideia é relativamente correcta. Contudo, não considera a hipótese da desigualdade de forças entre vários proprietários, que permite aos proprietários mais fortes e com propriedades mais extensas esmagar os mais fracos e, efectivamente, forçá-los a transferir a propriedade. A isto chamamos concentração de capital.

Podemos ilustrar o que acabámos de afirmar com um pequeno exemplo óbvio. Tomemos duas situações onde existia propriedade colectiva sem direitos individuais de propriedade, onde uma pequena parte da propriedade colectiva foi posteriormente transformada em direitos individuais. Uma era uma zona rural no Sul global, que até então tinha estado fora do sistema de direitos de propriedade da terra. A outra, uma zona enquadrada no sistema de propriedade colectiva nos antigos Estados comunistas no período após 1989. Em ambos os casos, a privatização obrigatória da terra gerou múltiplos donos de pequena dimensão incapazes de manter a propriedade numa situação de mercado. Daí venderem os seus direitos a um empresário mais poderoso. No final deste processo, tinham perdido todos os direitos que detinham no seio da propriedade colectiva anterior e, do ponto de vista económico, estavam provavelmente pior do que antes.

Como podemos verificar, esta é apenas uma pequena parte da história. Se considerarmos as consequências demográficas e ecológicas do sistema nos últimos 500 anos, verificamos uma crescente e substancial polarização do sistema-mundo, o qual, a título individual, se traduziu numa vasta população em crescimento que vive abaixo do chamado "limiar de pobreza". Este facto é frequentemente disfarçado pela considerável melhoria da situação económica de cerca de 15-20% da população mundial.

O que se passou com as pessoas enquanto indivíduos é talvez menos dramático do que aconteceu aos povos. Todos os grupos de pessoas – povos – gostam de afirmar a sua existência externa e o seu eterno direito moral à existência e à sobrevivência. É claro



que isto é pura mitologia. Os grupos aparecem e desaparecem ao longo de tempo, e sempre assim foi.

Haverá alguma coisa de diferente neste processo no sistema-mundo moderno? A resposta é simultaneamente sim e não. É não, se enfatizarmos o facto de os grupos terem vidas, e que estão em permanente mudança em termos estruturais e de composição, a nível de valores e limitações, tamanho e importância.

Contudo, a resposta será afirmativa se olharmos para a forma como estes grupos aparecem e desaparecem no sistema-mundo moderno, e compararmos com a forma como o faziam antes. Tem muito a ver com os direitos de propriedade da terra. O sistema-mundo moderno possibilitou, graças aos avanços tecnológicos, o aparecimento de maiores e mais rápidos movimentos de povos, os quais pusemos no mesmo saco e a que atribuímos um rótulo vago chamado migração. Mas este movimento, ampliado e facilitado pelos avanços tecnológicos, ocorreu em simultâneo com a criação de um sistema histórico, composto pelos ditos Estados soberanos no seio de um sistema inter-estatal. Estes Estados têm fronteiras (apesar de em mudança). E, por definição sistémica, não há zonas fora desta divisão do mundo em Estados soberanos (excepto, marginalmente e provavelmente não por muito mais tempo, a zona previamente quase totalmente desocupada da Antárctida).

A grande maioria dos Estados soberanos procuraram tornar-se aquilo a que vulgarmente chamamos Estados-nação, como mecanismo de sobrevivência enquanto instituições. Ou seja, todos (ou quase todos) adoptaram uma ideologia subjacente de integração jacobina. Têm insistido para que os vários povos que habitam dentro das suas fronteiras integrem o povo que se afirma representante legítimo na comunidade do Estado. Para além disso, os que imigram para um Estado são regularmente obrigados a prescindir das suas entidades culturais anteriores e a adoptar a entidade cultural dominante do suposto Estado-nação.

Contudo, mais uma vez esta é essencialmente uma questão política. Na última metade do século passado, registaram-se importantes movimentos de resistência a este processo. Em primeiro lugar, a resistência foi levada a cabo por grupos que, de alguma forma, se consideram mais autóctones numa região do que outros – por exemplo, nos Estados colonizados. Temos igualmente o caso da resistência por parte de grupos conquistados por vizinhos mais fortes e que procuram “reavivar” a sua língua ou as suas instituições autónomas. Actualmente, as forças centrífugas encontram-se pelo menos ao nível das forças centrípetas nas vidas político-culturais dos Estados do mundo. As virtudes de se ser um Estado plurinacional ou multicultural são actualmente proclamadas por alguns países.

A verdade nua e crua é que não existe nenhuma possibilidade real de criar Estados verdadeiramente multinacionais com políticas distintas em áreas diferentes no que respeita aos direitos de propriedade da terra, a menos que, talvez, as ditas populações autóctones representem a maioria absoluta da população, como no caso da Bolívia. O exemplo mais evidente desta impossibilidade está actualmente em curso no Equador.

Segundo os padrões mundiais, o Equador é considerado um Estado governado por forças de esquerda e, de um ponto de vista político, um dos mais radicais da América Latina. O presidente em exercício, Rafael Correa, foi eleito com o apoio forte da *Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador* (CONAIE). Presentemente, Correa trava um conflito grave com a CONAIE. O que é que se passou?



As políticas que conferem a Correa a imagem de um político radical no mundo actual advêm, em primeiro lugar, da sua grande distância geopolítica dos Estados Unidos da América. Em segundo lugar, resultam da sua posição face às companhias mineiras estrangeiras detentoras de vários tipos de concessões num país rico em minério como o Equador. Ele ordenou a revogação de muitas destas concessões como forma de obrigar as empresas mineiras a renegociar os termos dos seus acordos. Fê-lo para obter receitas muito avultadas para o governo equatoriano, e que lhe permitisse “desenvolver” o país em várias vertentes. Estas tentativas de redução dos benefícios das companhias estrangeiras a favor de receitas mais elevadas para os Estados onde estas companhias operam têm sido prática corrente na política mundial, pelo menos nos últimos 50 anos, e são normalmente encaradas como um sinal de um posicionamento de esquerda na política mundial.

A CONAIE não se opõe à redução do poder e das vantagens de que as empresas mineiras estrangeiras gozam. Mas a Federação representa grandes partes da população que, na sua maioria, ainda vive em terras sobre as quais não existem direitos de propriedade. Os grupos representados também estão desproporcionalmente localizados em regiões onde a mineração já foi, ou será iniciada. Consequentemente, eles são os que, a curto prazo, se encontram mais expostos às consequências ecológicas negativas desse tipo de operações, assim como às consequências da deslocação de terras, já realizadas ou a realizar no futuro.

A posição da CONAIE é que o Equador deveria mudar a sua constituição e autoproclamar-se um Estado plurinacional. Para além disso, exige que as comunidades indígenas tenham direito a dar o seu consentimento prévio antes que os projectos de extracção mineira se realizem na sua região. Em parte, têm a intenção de negar esses direitos, apesar de ser igualmente possível que, por outro lado, simplesmente exijam controlo sobre as receitas que advêm desse consentimento, controle esse que, caso contrário, iria parar às mãos do Estado Equatoriano. Correa e a CONAIE também se encontram em conflito por causa da água. O governo pretendia controlar também o acesso aos recursos hídricos, incluindo a possibilidade da sua privatização. A CONAIE insistiu no controlo absoluto público e comunitário dos recursos hídricos.

Por último, havia uma disputa sobre a prospecção petrolífera numa área de um Parque Nacional chamado Yasuni. Correa assumiu a posição de que o governo poderia renunciar à prospecção se os países do Norte o compensassem pela perda de receitas, proposta essa que nunca foi muito longe. Correa reservou-se o direito de prosseguir com a prospecção, no que foi fortemente apoiado pela corporação nacional de petróleo, a Petroecuador.

Esta descrição de eventos recentes no Equador ilustra o dilema fundamental da esquerda mundial. Por um lado, a esquerda mundial, especialmente no Sul global, tem tomado medidas capazes de reduzir a grande distância que os separa do Norte global. Correa está simplesmente a perseguir este objectivo. Por outro lado, a esquerda mundial (ou pelo menos uma proporção crescente da mesma) opõe-se à continuação da mercantilização dos direitos de propriedade da terra e da degradação ecológica do mundo. A CONAIE está simplesmente a lutar por este objectivo.

As duas estratégias são contraditórias e incompatíveis. Os direitos de propriedade da terra constituem o ponto decisivo. Actualmente, o caminho que a esquerda mundial, enquanto movimento social, pretende seguir não é de todo claro. Neste momento, e



enquanto movimento colectivo, aparenta estar a seguir por ambas as direcções ao mesmo tempo. Isto cria dificuldades, e é provavelmente impossível de conseguir. Os conflitos no seio da esquerda mundial quanto à sua estratégia basilar de mudança global correm o risco de anular qualquer hipótese de um desfecho com êxito na luta incessante sobre o sistema de sucessão de uma economia-mundo capitalista afectada por uma crise estrutural.

PARADIPLOMACIA, REGIÕES DO CONHECIMENTO E A CONSOLIDAÇÃO DO "SOFT POWER"

Miguel Santos Neves

Doutorado pela *London School of Economics and Political Science*, Universidade de Londres,
Professor nas áreas de Direito e Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa;
Director do Programa Ásia e do Programa Migrações no Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.

Resumo

O artigo analisa a natureza e características das regiões do conhecimento e a sua emergência internacional como actores estratégicos no processo de glocalização, fortemente alicerçada na constituição de redes de conhecimento densas e no desenvolvimento de uma paradiplomacia activa, que lhes permite projectar externamente os seus interesses específicos e reforçar a sua influência no processo de *multi-level governance* posicionando-se como *brokers* estratégicos entre o local e o global. Neste contexto, são discutidas as implicações da paradiplomacia para as políticas externas dos governos centrais concluindo que não só a paradiplomacia não representa um risco para unidade e coerência da política externa como constitui um factor fundamental para a consolidação do *soft power* dos Estados.

Palavras-chave

Regiões Conhecimento; Paradiplomacia; Glocalização; Redes Conhecimento; *Soft Power*

Como citar este artigo

Neves, Miguel Santos (2010) "Paradiplomacia, Regiões do Conhecimento e a consolidação do «Soft Power»". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_art2

Artigo recebido em Agosto de 2010 e aceite para publicação em Agosto de 2010



PARADIPLOMACIA, REGIÕES DO CONHECIMENTO E A CONSOLIDAÇÃO DO "SOFT POWER"

Miguel Santos Neves

Introdução

A crescente complexidade do sistema internacional é particularmente ilustrada pela heterogeneidade dos actores e pela influência crescente dos actores não-governamentais, assim como pela existência de um sistema de governança difuso e multi-nível, em que coexistem e interagem os níveis supranacional, regional, nacional e infranacional, e não o monopólio do nível global. Este facto explica a existência de uma ambiguidade considerável no sistema internacional, nomeadamente no que concerne a localização exacta da autoridade, fragmentação da mesma e gestão de regras e jurisdições sobrepostas.

As mudanças estruturais mais significativas que as sociedades e o sistema internacional estão a atravessar resultam não só da globalização, mas também de dois outros processos distintos que estão intimamente relacionados: a emergência da "sociedade do conhecimento" e da "sociedade em rede". Os processos de globalização e de edificação da "sociedade do conhecimento" deram origem a dois fenómenos aparentemente contraditórios. A globalização está por trás do desenvolvimento do macro-regionalismo, na medida em que as macro-regiões permitem a exploração de economias de escala, a racionalização de sistemas de produção e custos de transacção, assim como o desenvolvimento de regras de competição transparentes. Paradoxalmente a "sociedade do conhecimento" tem operado num sentido diferente, introduzindo a dimensão da "localização" e estimulando o desenvolvimento do micro regionalismo. Os elementos disponíveis permitem apoiar o argumento de que a evolução da economia mundial não se caracteriza unicamente pela globalização, mas antes pela "glocalização", um processo mais complexo que envolve simultaneamente globalização e localização.

As regiões do conhecimento, fortemente assentes em redes de conhecimento de múltiplos actores e numa acção paradiplomática proactiva, emergiram como actores de relevo no sistema internacional e como os verdadeiros concorrentes na economia global. Este artigo está estruturado em três partes. A primeira parte examina os factores de maior relevo que explicam a emergência das micro-regiões do conhecimento no âmbito dos processos de glocalização. A segunda analisa as características e dinâmicas das regiões do conhecimento, tanto as antigas, nos países



desenvolvidos, como as recentes nas potências económicas emergentes, China, Brasil, e Índia. A terceira parte aborda o fenómeno da paradiplomacia e as suas ligações fortes com as regiões do conhecimento, e avalia as implicações do novo paradigma da sociedade do conhecimento em termos de alterações na filosofia e prática da política externa.

Globalização, Sociedade do Conhecimento e Emergência de Regiões do Conhecimento

O sistema internacional tem vindo a atravessar não só um processo de globalização, mas, mais precisamente, um duplo processo de "globalização *cum* localização", que alguns autores têm designado por glocalização ou fragmentação¹. O efeito conjunto deste processo de globalização-localização, com os seus pontos complementares e as suas contradições, está a provocar uma mudança importante de paradigma nas estruturas sociais, no funcionamento da economia e dos mercados, e na forma como os cidadãos se relacionam entre si e com o Estado.

A globalização tem sido alvo de amplo debate, mas permanece um conceito muito ambíguo, com, pelo menos, quatro significados distintos². A primeira perspectiva encara a globalização como sinónimo de internacionalização, realçando a intensificação da interacção e a interdependência crescente entre países/estados. A segunda perspectiva estabelece um paralelo entre globalização e liberalização, através da eliminação de barreiras ao livre-trânsito de mercadorias, capitais e pessoas, desregulamentação e redução de restrições por parte dos Estados. A terceira vê a globalização como universalização, implicando a criação de valores e normas globais (por parte dos Estados) e a redução gradual das diferenças culturais.

Por último, a globalização também poder ser encarada como desterritorialização, reflectindo a perda de relevância do território enquanto forma fundamental de organização de Estados soberanos *westphalianos*, à medida que as redes transnacionais e novas formas de organização social, que transcendem fronteiras territoriais, emergem e actores não-governamentais se tornam cada vez mais influentes a nível internacional. Ao contrário das outras perspectivas, esta última implica uma mudança qualitativa e distancia-se da abordagem centrada no Estado, na medida em que realça o novo papel e influência de participantes não-governamentais.

A localização está associada ao aparecimento de economias baseadas na sociedade do conhecimento, que são aquelas em que o conhecimento se tornou um factor determinante de produção inovadora (novos produtos, processos de produção e métodos organizacionais), e em que a inovação é o ingrediente chave da competitividade.

O aspecto mais valioso na produção do conhecimento não é o investimento em capital físico mas, acima de tudo, o investimento em activos incorpóreos: capital humano, capital de conhecimento e capital social. Na sociedade do conhecimento, as actividades sociais são particularmente orientadas para a produção, distribuição e uso eficaz do

¹ Veja-se James Rosenau (2002). "Governance in a new Global Order". In David Held e McGrew (eds). *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge Polity Press: 70-86.

² Dominique Moisi, IFRI (2001). "The Knowledge-based society – beyond IT revolution", ensaio apresentado na *Annual EU-Japan Journalists Conference* (Conferência Anual de Jornalistas EU- Japão): *Reacting to the knowledge-based society: European and Japanese views*, Dublin 7-9 de Março de 2001.



conhecimento, o que permite criar e produzir novas ideias, conceitos, processos e produtos, e traduzi-los em valor económico e riqueza. Por outro lado, a sociedade do conhecimento é também uma sociedade de aprendizagem, onde existe uma forte prioridade associada à aprendizagem e ao "aprender a aprender", o que condiciona a sustentabilidade do processo.

Ao realçar a centralidade do processo de criação e difusão de conhecimento, é importante esclarecer não só que há vários tipos de conhecimento, mas também que uns têm um valor estratégico mais elevado que outros. Há uma distinção importante a estabelecer entre dois tipos fundamentais de conhecimento: (i) o conhecimento codificado ("*know what*" e "*know why*"), associado à informação e que pode ser facilmente acedido através de bases de dados, livros, ou palestras; o conhecimento tácito ("*know how*" e "*know who*"), de acesso mais difícil, na medida em que pressupõe experiência e prática social, especialmente o "*know who*", que é o conhecimento socialmente enraizado, dificilmente transferível através das vias formais. O "conhecimento tácito" é o tipo de conhecimento mais decisivo e estratégico, porque é crucial para interpretar, seleccionar e integrar conhecimento codificado, assim como para aprender novas competências e esquecer as antigas. Tanto mais que, com os avanços das tecnologias da informação, o acesso cada vez mais fácil e barato a toda uma vasta informação torna o conhecimento tácito ainda mais relevante, porque é mais escasso e a selecção e interpretação do conhecimento codificado assume-se como crucial.

A produção e a difusão do conhecimento tácito, ao contrário do conhecimento codificado, exigem um contexto social, confiança e interacção presencial, e é improvável que seja transmitida de forma anónima. É aqui que o factor "sociedade em rede" tem que ser levado em consideração, já que as redes sociais que envolvem uma diversidade de participantes e contribuem para o incremento do capital social³ - i.e. a capacidade que os membros de uma sociedade têm para desenvolver confiança mútua e cooperar para atingir objectivos comuns – são condição fundamental para a produção de conhecimento tácito. O conhecimento tácito só é transferível entre actores com normas e valores comuns e que possuem um capital social elevado.

A transição para a sociedade e economia do conhecimento assumiu-se como tópico chave no pensamento estratégico de muitas sociedades e Estados, tendo vindo a tornar-se uma prioridade na agenda política dos governos. Até à data, esta tendência envolve principalmente os "Estados fortes", países desenvolvidos ou novos poderes emergentes, que já ocupam uma posição forte na economia global. A análise da Estratégia de Lisboa da UE e da actualizada "Europa 2020: uma estratégia para crescimento inteligente, sustentável e inclusivo"; da estratégia "Inovação 25" do Japão, da "Iniciativa Americana de Competitividade" dos EUA; do programa "Três Tempos" do Brasil; da Estratégia Socialista Harmoniosa já operacional no 11º Plano Quinquenal e actualizada no 12º Plano Quinquenal (2011-2015), presentemente na sua fase final de aprovação; ou do 11º Plano Quinquenal da Índia, demonstram que, desde os fins da década de noventa, estes actores têm-se empenhado na formulação e implementação

³ No sentido do conceito desenvolvido por Putnam, veja-se *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.



de estratégias para facilitar a transição para uma sociedade e economia do conhecimento⁴.

A relação entre os dois processos de globalização e sociedade do conhecimento é bastante complexa. Por um lado, a globalização enfraquece a localização, na medida em que a transferência instantânea de informação, independentemente do local onde se encontra, retira relevância aos factores de competição tradicionais, tais como a proximidade de matérias-primas e outros *inputs* ou de mercados. Por outro lado, a globalização reforça a localização, uma vez que esta capacidade de fornecer a partir de qualquer ponto torna-se acessível a todos, deixando, assim, de representar uma vantagem.

Neste contexto, o "paradoxo da localização" surge no sentido que "... as vantagens competitivas mais duradouras na economia global parecem ser de natureza local", como defende Porter⁵. Além disso, os custos ambientais da globalização estão cada vez mais em evidência. Os exigentes requisitos de responsabilidade ambiental das empresas e as preocupações com as alterações climáticas e a redução de emissões de CO₂ põem em causa a sustentabilidade da fragmentação de processos de produção globalizada, levando à pressão para localização perto dos mercados de consumidores de forma a minimizar as emissões, e trazendo novas vantagens para a localização.

Michael Enright⁶ afirma que se trata apenas de um paradoxo aparente, porque este processo duplo tende a ser essencialmente complementar, na medida em que o processo de localização de vantagens competitivas de empresas é condição necessária para competir no mercado global. Por outras palavras, em primeiro lugar as empresas têm de consolidar as suas capacidades de criação e inovação de conhecimento nas suas redes e grupos locais/regionais, já que, actualmente, a inovação é a principal força motriz da competitividade, para poderem responder aos novos desafios da globalização.

Contudo, entendendo não existe apenas complementaridade e convergência, mas também divergência, tensão e efeitos contraditórios entre as duas tendências a diversos níveis. Em primeiro lugar, enquanto a globalização reduz a relevância do território no sentido tradicional, a sociedade do conhecimento confere-lhe um novo significado estratégico. Dada a centralidade do conhecimento tácito e o facto da sua criação exigir interacção social directa numa base territorial, podemos então compreender como os processos da sociedade do conhecimento e sociedade em rede têm contribuído para a recuperação da importância do território, mas numa nova perspectiva: não por ser controlado pelo Estado ou por ser a base do exercício de soberania, mas sim devido à qualidade da actividade que aí se desenvolve e à densidade das redes de conhecimento. A criação de conhecimento tornou-se um fenómeno territorializado, na medida em que permite aos actores nacionais/regionais criar confiança, desenvolver redes, produzir normas e valores comuns, formar parcerias e promover a aprendizagem mútua.

Nesta perspectiva, a sociedade e economia do conhecimento contradiz a tendência contrária de territorialização posta em marcha pela globalização. Como consequência,

⁴ Neves, Miguel (2007). "National Experiences in Managing the transitions towards a knowledge Society/Economy - Same Dreams, Different Beds". In *Estratégia*, nº 22-23, IEEL.

⁵ Michael Porter (2000). "Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy". In *Economic Development Quarterly*, 14: 15-34

⁶ Enright, OECD (2001). *Enhancing SME competitiveness – the OECD Bologna Ministerial Conference*. Paris, 2001 – artigo de fundo da *workshop 2*.



os níveis locais e regionais assumem um novo valor estratégico, já que constituem a dimensão mais adequada para a criação e operação de redes de conhecimento que produzem e difundem conhecimento tácito.

Em segundo lugar, a globalização gera uma concentração de poder económico, dando azo a um processo complexo de fusões e aquisições em diversos sectores, enquanto a sociedade do conhecimento tende a gerar dispersão de poder e de bens, e a estimular a cooperação.

Esta concentração de poder económico e a formação de grandes conglomerados no sector financeiro é claramente uma das causas estruturais na base da presente crise económica e financeira, na medida em que produziu o síndrome do *"too big to fail"* e enfraqueceu a capacidade dos Estados de regulação eficaz e de moderarem os abusos do mercado e as atitudes anti-sociais dos conglomerados. Em paralelo, debilitou o processo de glocalização, já que os bancos globais compraram ou afastaram do mercado bancos locais e regionais mais pequenos, com ligações mais estreitas à economia e instituições locais e, em consequência, o crédito tornou-se menos acessível para os núcleos de PME's e das redes de conhecimento⁷.

Em terceiro lugar, em termos de respostas políticas, na perspectiva da regulação, a globalização exige luta contra monopólios/posições dominantes e a aplicação firme de regras concorrenciais, enquanto a sociedade e economia do conhecimento implica uma lógica de maior cooperação entre empresas, universidades, centros de pesquisa, governos locais, ONGs e os outros parceiros que integram as redes de conhecimento, e maior tolerância relativamente a práticas que, numa perspectiva formal, podiam ser consideradas violadoras das regras da concorrência. Por outras palavras, o novo paradigma da sociedade do conhecimento tem implicações ao nível regulatório e institucional de grande alcance, na medida em que exige a flexibilização de regras em diversas frentes, em particular na área dos direitos de propriedade intelectual e da concorrência, de modo a remover os principais obstáculos à difusão do conhecimento.

Em quarto lugar, a globalização está por trás do desenvolvimento de macro regionalismo e da integração regional, enquanto a sociedade do conhecimento favorece a tendência oposta de micro regionalismo, facilitando assim o desenvolvimento de dois tipos de regionalismo com lógicas diferentes.

O desenvolvimento deste novo micro regionalismo baseia-se e é estimulado pela emergência das regiões do conhecimento, um novo actor tanto em termos de criação e inovação de conhecimento, como em termos de governança, cuja relevância estratégica resulta da própria natureza da criação e disseminação do conhecimento tácito, como será analisado mais à frente.

A nova relevância estratégica das regiões do conhecimento assenta em vários factores

Para começar, existe a necessidade de introduzir novas formas de governança dentro dos Estados que estimularam a descentralização e devolução de poderes a governos sub-nacionais. Os efeitos sistémicos da globalização enfraqueceram o Estado *westphaliano*, apesar da existência de diferenças consideráveis entre Estados fortes e

⁷ Veja-se Stiglitz, Joseph (2006). *Making Globalization Work*. Penguin Books.



fracos. Esse enfraquecimento resultou da incapacidade das burocracias centrais de lidarem eficazmente com um novo leque de assuntos complexos, do poder crescente dos actores não-governamentais e da emergência de novas fontes de identidade e lealdade que competem com a nacionalidade.

Em segundo lugar, as regiões do conhecimento emergiram como mediadores sistémicos entre o local e o global, gerindo as contradições e respondendo aos novos desafios da nova governança multi-nível. Em larga medida, as regiões são as verdadeiras concorrentes na economia global, tendo adquirido um profundo conhecimento da sua lógica e dinâmica. Pode mesmo afirmar-se que são as regiões, e não os países, que competem no mercado global. Por outro lado, a nível local, elas funcionam tanto como catalisadores da organização das estratégias e acções dos actores locais na prossecução dos seus interesses na economia global, como enquanto rede de segurança para amortecer os efeitos sociais negativos da globalização, contribuindo assim para a estabilidade social.

Em terceiro lugar, a relevância das regiões do conhecimento advém também do seu papel estratégico de reforço da governança global, na medida em que já funcionam na base de redes do conhecimento de múltiplos actores, cuja experiência e conhecimento são necessários para dar resposta à regulamentação complexa de assuntos de crescente complexidade técnica. Isto coloca as regiões do conhecimento numa posição privilegiada de fornecedores de informação importante para o processo de criação de regras globais. Da mesma forma, elas desempenham um papel determinante no que diz respeito à implementação das regras globais, adaptando-as às especificidades das condições locais, constituindo, assim, um actor estratégico para garantir o cumprimento voluntário e a efectividade das regras globais.

Regiões do Conhecimento: características e dinâmica

O conceito de Regiões do Conhecimento é relativamente recente e não existe ainda consenso quanto ao seu conteúdo preciso. No entanto, é evidente que o conceito se refere a micro regiões, unidades territoriais que fazem parte de um Estado, e que funcionam como sistemas de inovação regional de acordo com a nova lógica da sociedade e economia do conhecimento.

Apesar de a atenção ter estado mais centrada nas regiões do conhecimento nacional, deve entender-se que as regiões transfronteiriças que incluem partes de Estados diferentes e atravessam delineamentos políticos também podem constituir regiões do conhecimento transfronteiriças. Apesar da fluidez do conceito, uma análise comparativa sugere que as regiões do conhecimento apresentam alguns aspectos comuns fundamentais que se estendem muito além dos aspectos económicos, com dimensões de natureza social, política e de governança. As características mais importantes incluem os seguintes aspectos:

- i. Elevado capital humano resultante de um investimento consistente, particularmente na educação e formação, com consequências importantes não só em termos de produtividade, como também de aquisição de novas competências, e capacidade de aprendizagem e inovação.
- ii. Grande investimento em I&D, público e privado, e eficácia do sistema, que se traduz em bom desempenho a nível de resultados, particularmente patentes.



- iii. Posse de um núcleo de indústrias e/ou serviços conhecimento intensivos que desempenham um papel estratégico em assegurar a inovação e competitividade: Tecnologias da Informação e fabrico de computadores (computadores e equipamento de escritório, componentes electrónicas, equipamento de comunicações); biotecnologia e sectores químicos (produtos químicos e farmacêuticos, medicamentos); sector automóvel e engenharia mecânica de ponta (equipamentos para veículos motorizados e transportes, equipamentos e ferramentas para maquinaria); instrumentação e máquinas eléctricas (instrumentos de precisão e óptica, equipamentos de transmissão electrónica, equipamentos eléctricos e de iluminação); serviços de alta tecnologia (*software* e serviços informáticos, telecomunicações, investigação, consultoria, serviços de desenvolvimento).
- iv. Capital social elevado, implicando elevados níveis de confiança e cooperação entre os membros da comunidade, o que favorece o desenvolvimento de redes regionais densas entre os actores do conhecimento regionais, aumentando a capacidade de produção e difusão de conhecimento tácito.
- v. Comunidades caracterizadas por uma forte multiculturalidade, associada à presença de uma comunidade estrangeira significativa proveniente de vários países e culturas, também, porque, como pólos de inovação dinâmica, estas regiões atraem talentos de outros países, que facilitam um melhor conhecimento de outras culturas e perspectivas do mundo.
- vi. Novas formas de governança, menos hierarquizadas e mais participativas, que enfatizam a importância das parcerias activas entre os sectores público e privado, a devolução de poderes aos governos locais, e as novas formas de articulação entre os distintos níveis de governo e políticas que promovam o empreendedorismo, tanto no sector público como no privado.
- vii. Perfil internacional elevado, frequentemente associado a um nível razoável de participação internacional baseada numa paradiplomacia proactiva nas áreas de *low politics* conduzida por governos sub-nacionais em estreita cooperação com o sector privado e organizações da sociedade civil.

O acima exposto ilustra as alterações estruturais complexas, multidimensionais e de grande alcance que estão na base do aparecimento das regiões do conhecimento. Estas características são tendenciais, logo, encontram-se combinadas em proporções muito diferentes em regiões distintas, podendo algumas até estar ausentes ou não inteiramente consolidadas em certas regiões. Além disso, apesar dos factores comuns já mencionados, não existe um modelo homogéneo de região do conhecimento, havendo, obviamente, muitos pontos de divergência e distintos graus de maturidade entre as diferentes experiências.

Robert Huggins⁸ tem vindo a fazer uma análise comparativa de Regiões do Conhecimento no âmbito do *World Knowledge Competitiveness Index* (Índice Mundial de Competitividade de Conhecimento) que concebeu. Este índice é um ponto de referência da capacidade de conhecimento, competências e sustentabilidade das regiões com melhor desempenho e dinamismo na economia global.

⁸ Robert Huggins, Hiro Izushi, Will Davies e Luo Shougui, *World Knowledge Competitiveness Index 2008*, Centre for International Competitiveness, Cardiff School of Management, University of Wales Institute, Reino Unido.



O *World Knowledge Competitiveness Index* de 2008 oferece a análise mais recente sobre o desempenho das principais regiões do conhecimento do mundo. O índice compara 145 regiões – 63 na América do Norte (Estados Unidos e Canadá), 54 na Europa, e 28 na Ásia e Oceânia lideradas pela região de San José, nos Estados Unidos, a qual é seguida por várias outras regiões também nos Estados Unidos. Entre as primeiras 10, encontram-se duas regiões fora dos Estados Unidos: Estocolmo (6º lugar), a zona na Europa com melhor desempenho, e Tóquio (9º lugar), a zona com melhor desempenho na Ásia. As primeiras 50 são dominadas por zonas nos Estados Unidos, mas incluem 13 regiões europeias e 9 regiões asiáticas. No fim da lista encontram-se regiões da China e Índia, assim como as regiões da Europa de Leste. É interessante observar que todas as regiões costeiras chinesas mais avançadas fazem parte do grupo.

Ao comparar os resultados do índice de 2008 com os do índice de 2005, é possível concluir que, enquanto os principais centros do conhecimento ainda se encontram nos Estados Unidos, a predominância da América é menos marcante uma vez que há uma clara melhoria na performance dos centros fora dos Estados Unidos, nomeadamente na Europa e Japão que têm, respectivamente, 13 regiões (7 em 2005) e 7 (1 em 2005) entre as 50 de topo. Além disso, poucas regiões dos Estados Unidos têm avançado desde 2005 o que sugere que o *gap* considerável entre as regiões dos Estados Unidos e as da Europa e Ásia está a diminuir.

Nos países desenvolvidos, as regiões do conhecimento mais competitivas consolidaram as suas vantagens competitivas e lideram o processo de inovação. São elas, claramente, os motores das respectivas economias e os concorrentes chave no mercado global. Nos Estados Unidos, a região de *San José-Sunnyvale-Santa Clara*, na qual está incluída o *Silicon Valley*, é, já há algum tempo, a região mais competitiva alicerçada num significativo investimento em educação e em I&D (como a NASA, por exemplo), e com uma forte base de sectores conhecimento-intensivos, em particular serviços de IT e de alta tecnologia, e sectores de instrumentação e maquinaria eléctrica. As regiões de topo dos Estados Unidos incluem igualmente a zona de *Boston-Cambridge*, que goza de um sector terciário de elevada qualidade na área da educação, contando com 8 universidades com uma componente de investigação muito forte, especialmente *Harvard* e o MIT; a região de *São Francisco-Oakland-Freemont*; e a de *Hartford* e *Seattle-Tacoma-Bellevue*.

Na Europa, a região do conhecimento mais robusta é Estocolmo (Suécia), que se encontra em 6º lugar na classificação do índice mundial de competitividade. Tem uma população com um nível educativo elevado – 39% têm habilitações superiores e 45% completaram o ensino secundário – e uma estrutura económica diversificada, se bem que muito especializada, em serviços conhecimento-intensivos e em actividade industrial de alta tecnologia, designadamente tecnologias informáticas/electrónicas, *software/Internet*, saúde e biotecnologia, transportes e logística.

Outras regiões do conhecimento localizadas na Europa incluem as zonas no Oeste, Sul e *Ostra Mellansverige*, na Suécia; as regiões Norte, Sul, Leste e Oeste da Holanda; *Pohjois-Suomi*, *Etela-Suomi* e *Lansi-Suomi*, na Finlândia; a *Ile de France* (região de Paris) e a região do Centro-Leste em França; Luxemburgo; Dinamarca; Noruega; *Baden-Wurttemberg*, *Bayern*, *Hamburgo* e *Bremen*, na Alemanha; Leste, Sudeste, e Sudoeste, no Reino Unido; Região Noroeste e *Lombardia*, na Itália; Noroeste/*Catalunha* e *Madrid*, na Espanha.



No Japão as regiões do conhecimento também têm melhorado o seu desempenho nos últimos anos. *Tóquio* é a principal região de conhecimento do Japão (9º lugar no WKCI 2008) e possui um forte sector de serviços de alta tecnologia e uma elevada percentagem de patentes, seguida de *Shiga*, forte em sectores específicos do conhecimento, instrumentação e engenharia eléctrica, IT, e fabrico de computadores, e pelas regiões de *Kanagawa*, *Toyama*, *Osaka* e *Tochigi*.

Enquanto o papel destas regiões do conhecimento em assegurar a liderança das economias avançadas no processo de inovação é amplamente conhecido, já o papel que as novas regiões do conhecimento têm vindo a desempenhar nas economias em desenvolvimento emergentes, nas novas potências económicas, é menos conhecido e visível. O argumento principal é o de que um dos principais factores para o sucesso das economias emergentes, em particular da China, Brasil e Índia, foi a consolidação gradual de regiões do conhecimento nestes países, as quais têm funcionado como motores de crescimento económico, centros de inovação e pontes fundamentais com a economia global. A outra face da moeda tem sido a natureza assimétrica dos processos de desenvolvimento dos países em questão.

Na China existem três regiões críticas com perfis distintos: a região do "*Bohai Rim*" (*Pequim*, *Tianjin*, partes de *Shandong* e *Liaoning*); o "Delta do Rio *Yantze*", cujo centro principal se situa em Xangai mas que também inclui mais 7 cidades na província de *Zhejiang* e 8 cidades na província de *Jiangsu*; o "Delta do Rio das Pérolas", que inclui a Província de *Guangdong* e ligações com *Macau* e *Hong Kong*. As 9 províncias costeiras incluídas nestes três pólos principais da economia chinesa são responsáveis por 2/3 do PIB (62%) da China, o PIB *per capita* é 1.7 vezes superior à média nacional, e representam mais de 75% das exportações da China. É importante referir que cada região tem o seu próprio modelo de desenvolvimento e pontos fortes específicos⁹.

A região do "*Bohai Rim*" tem sido caracterizada como um modelo *government driven* com as melhores instalações de I&D (42 dos 91 institutos da Academia de Ciências da China situam-se aqui) assim como as melhores universidades (Universidade de *Tsinghua* e Universidade de *Pequim*). Cerca de 25% dos estudantes universitários e 30% dos investigadores de I&D estão concentrados nesta região, o que representa 34% das despesas nacionais em I&D. Isto explica-se, sobretudo, pelo investimento intenso do governo chinês nas últimas duas décadas.

Em contraste, a zona do Delta do *Yantze* é considerada um modelo de "cidade-rede", mediante o qual o novo conhecimento e tecnologia absorvidos por *Xangai*, através do seu próprio dinamismo industrial e da presença de multinacionais estrangeiras, são posteriormente difundidos para cidades mais pequenas à sua volta, especialmente *Nanjing*, *Suzhou* e *Hangzhou*, onde se estão a desenvolver núcleos específicos. Possui sectores conhecimento-intensivos robustos, sobretudo na indústria automóvel, no sector de IT, produtos químicos e maquinaria, assim como redes de conhecimento mais intensas, especialmente através de ligações entre empresas e universidades, e uma elevada comercialização de tecnologia.

⁹ Veja-se Robert Huggins, Hiro Izushi, Will Davies e Luo Shougui, *World Knowledge Competitiveness Index 2008*, Centre for International Competitiveness, Cardiff School of Management, University of Wales Institute, UK pp. 34-46. Sobre a análise comparativa entre o PRD (Pearl River Delta /Delta do Rio das Pérolas e o YRD (Yantze River Delta, /Delta do Rio Yantze, veja-se Chen Xiangming (2006). *Regionalizing the Global – local Economic Nexus: a tale of two regions in China*, Great Cities Institute Working Paper, University of Illinois Chicago, Março de 2006.



Finalmente, a região do Delta do Rio das Pérolas é considerada como um modelo "impulsionado pelo IDE" (Investimento Directo Estrangeiro), pois tem sido um importante receptor de investimento estrangeiro, representando 20% dos stocks de IDE na China, provenientes, especialmente de, e através de *Hong Kong*. Constitui a base principal de exportações da China, gerando 1/3 das exportações, apesar de essa quota ter vindo a diminuir nos últimos anos. Apesar de a base de ciência e tecnologia, dos indicadores educativos e da densidade de "trabalhadores de conhecimento" não constituírem pontos fortes, a região beneficia da presença intensa de investidores estrangeiros associados à transmissão do conhecimento através de gestores e trabalhadores, da criação de núcleos de PME's, e da proximidade de um centro internacional como *Hong Kong*, que é forte em serviços conhecimento-intensivos.

Na Índia existem três regiões que têm um papel central na emergência deste país como potência económica global: (i) *Bombaim*, capital do Estado de *Maharashtra*, é a capital financeira da Índia e uma região com fortes sectores conhecimento-intensivos – IT, sectores da saúde e audiovisual, nomeadamente a indústria de cinema de *Bollywood* – responsável por 40% das exportações da Índia; (ii) *Hyderabad*, capital do Estado de *Andhra Pradesh*, que tem vários sectores de IT de relevo, indústria farmacêutica, biotecnologia e sectores de serviços de tecnologia de ponta sendo a maior exportadora de produtos de *software*; (iii) *Bangalore*, capital do Estado de *Karnataka*, conhecida como a *Silicon Valley* da Índia, pois é a principal produtora e exportadora da Índia de produtos de tecnologias de informação, representando 34% do volume total de exportação de produtos de IT¹⁰, sendo igualmente um importante centro de biotecnologia.

No Brasil, a principal região do conhecimento é o Estado de *São Paulo*, que estabeleceu várias redes de conhecimento associadas ao programa "Arranjos Produtivos Locais", uma iniciativa que envolve PME's, universidades, centros de investigação e governos locais, e visa estabelecer ligações estreitas entre os diferentes actores e promover a inovação¹¹. *São Paulo* é o grande motor da economia brasileira, responsável por 34% do PIB em 2007¹² (baixou dos 37% alcançados em 2005) e por 43% da produção industrial do Brasil. O Estado possui um grupo significativo de sectores conhecimento-intensivos, nomeadamente na indústria química, maquinaria, instrumentos médicos, indústria automóvel, biotecnologia, indústria farmacêutica, tecnologias da informação e nanotecnologia.

Uma das características importantes das regiões do conhecimento é a sua crescente participação directa no sistema internacional, a sua capacidade para actuar de forma autónoma no palco internacional e de desenvolver actividades de paradiplomacia, que podem ser paralelas ou complementares às actividades desenvolvidas pelos governos centrais.

¹⁰ Veja-se *Invest in India* "17 billion software exports for India's IT state, <http://investmoneyinindia.com> (2.08.10).

¹¹ Secretaria do Desenvolvimento, Governo de São Paulo, <http://www.desenvolvimento.sp.gov.br/drt/apls> (2.08.2010).

¹² Fundação Sistema Estadual Análise de Dados e IBGE, <http://www.seade.gov.br> (2.08.2010).



Paradiplomacia e Política Externa na era do conhecimento

Uma questão de grande importância em termos de análise prospectiva é o das implicações do paradigma da nova sociedade do conhecimento para as mudanças estruturais da política externa, tendo em conta a emergência das regiões do conhecimento. Verificam-se desenvolvimentos interessantes que sugerem possíveis alterações fundamentais nos objectivos, natureza e instrumentos de política externa numa sociedade de conhecimento global. O primeiro desenvolvimento é a crescente importância da paradiplomacia conduzida por governos sub-nacionais, em particular pelos governos das regiões do conhecimento, cada vez mais activos na arena internacional, sobretudo em áreas de *low politics* (comércio, investimento, ciência e tecnologia, cultura e educação), numa tentativa de projectar os seus interesses específicos de acordo com uma dupla lógica: por um lado, usando um processo "*from the inside out*", através do qual os governos locais procuram promover interesses locais e reduzir os riscos de ameaças internacionais; por outro lado, um processo "*from the outside in*", em que governos não-centrais se tornam o centro da atenção e estão sujeitos às pressões exercidas por governos estrangeiros e actores não-governamentais, à medida que constatarem que a sua influência junto do centro já não é suficiente para alcançarem os seus objectivos. Esta poderá tornar-se uma área de conflito potencial com a diplomacia tradicional desenvolvida pelos governos centrais.¹³

A paradiplomacia tende a crescer no sistema internacional, fenómeno claramente ilustrado pelo caso das mais antigas e consolidadas regiões de conhecimento, assim como nas novas regiões em países emergentes. A paradiplomacia iniciou-se no plano internacional nos anos 20 através dos *Dominions* britânicos (Canadá, África do Sul, Austrália) no âmbito do Império Britânico. Pela primeira vez a actividade de governos não-soberanos, apesar de ser vista como uma atitude desviante, foi tolerada pela comunidade internacional. Deste modo os *Dominions* ganharam autonomia na negociação de acordos de comércio externo e outras matérias de carácter económico, tendo-se estabelecido um precedente. Mais tarde, *Hong Kong* foi um dos pioneiros da paradiplomacia moderna, na sequência de um conflito estrutural de interesses entre o poder colonial, a Grã-Bretanha, e a colónia em matérias de comércio. Londres acabaria por aceitar, no final da década de 1950, a autonomia e capacidade de *Hong Kong* para negociar directamente com Estados estrangeiros. A Região Administrativa Especial (RAE) de *Hong Kong* ainda mantém uma paradiplomacia activa baseada na actividade da sua rede de Câmaras de Comércio (*Genebra, Bruxelas, Washington, São Francisco, Nova Iorque, Toronto, Tóquio, Sidney, Singapura e Londres*) que mantém a nível bilateral e na participação de *Hong Kong* na OMC (*Organização Mundial do Comércio*). A província canadiana do *Quebec* constitui outro exemplo, desde que, nos anos 60, estabeleceu laços íntimos e acordos bilaterais com a França em matérias culturais, e que deram origem a conflitos com o governo federal.

Desde o fim da década de 1980, facilitada em parte pela descompressão estratégica que se verificou com o fim da Guerra Fria, a expansão da paradiplomacia dos governos sub-nacionais tem constituído uma alteração silenciosa, mas fundamental, no sistema

¹³ Brian Hocking (1993). *Localizing foreign policy – non-central governments and multilayered diplomacy*, Londres, St. Martin's Press. Michelmann (1990) in Hans Michelmann, and Soldatos (ed) *Federalism and international relations – the role of subnational units*, Clarendon Press. Duchacek, uses the word *paradiplomacy* in "Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations" in Michelmann (ed.) *Federalism and International Relations*: 1-33.



internacional e na forma como os Estados actuam a nível internacional. As regiões mais desenvolvidas tornaram-se proactivas no palco internacional, motivadas sobretudo por razões económicas, como o comprovam vários exemplos. Os *Länder* alemães, como *Baden-Württemberg* e *Baviera*, desenvolveram uma certa autonomia externa, estabelecendo escritórios de representação em vários países e em todos os continentes. A *Baviera*, por exemplo, tem vindo a desenvolver desde meados da década de 1990 uma rede de representação externa em 22 países na Ásia (China, Índia, Japão, Vietname), África (África do Sul), América (Brasil, México, Canadá, EUA Nova Iorque e EUA São Francisco), assim como em vários países europeus. É interessante constatar que alguns destes escritórios estão situados noutras regiões de conhecimento, como *Guangdong*, o delta do *Rio das Pérolas* e *Shandong*, na China, *Bangalore* na Índia, *São Paulo* no Brasil, e *Tóquio* no Japão¹⁴. No caso dos Estados Unidos, a *Califórnia* tem sido uma das regiões mais proactivas, graças à actividade da *California Technology, Trade and Commerce Agency* (Agência de Comércio, Negócios e Tecnologia da Califórnia) rede de escritórios comerciais no estrangeiro (*Tóquio, Londres, Frankfurt, Hong Kong, Cidade do México, Xangai, Taipei, Joanesburgo, Seul, Singapura*) até 2003, ano em que a agência foi dissolvida. Contudo, muitos outros Estados como a *Florida, Nova Iorque, Nebraska, North Dakota, Kentucky* ou *Colorado* seguiram o mesmo caminho e são activos externamente, sob a liderança dos respectivos Governadores que desempenham o papel de embaixadores económicos visando promover a competitividade dos seus Estados na economia global mas também reforçar o seu próprio perfil político.

Um outro exemplo interessante é o da *Catalunha*, que goza de grande autonomia em matéria de assuntos internos. Desde o final dos anos 80, tem vindo a desenvolver uma paradiplomacia que promove os seus interesses económicos e culturais específicos no palco internacional, através das actividades realizadas pela rede de escritórios externos gerida pela COPCA (*Consorci de Promoció Comercial de Catalunya*), que conta com a participação do Governo da *Catalunha*, câmaras de comércio, associações sectoriais da indústria e associações exportadoras. O resultado foi a criação e gestão de uma rede externa de 35 escritórios localizados em 31 países e que abrangem um total de 70 países em todo o mundo¹⁵, incluindo China (*Pequim, Xangai*), Índia (*Nova Deli*), *Hong Kong, Singapura, Brasil (São Paulo)* e os EUA (*Washington, Nova Iorque, Los Angeles*). Em simultâneo, o consórcio apoia directamente empresas na *Catalunha*, através de formação e assistência ao desenvolvimento dos seus departamentos internacionais ou de exportação. Além disso, as relações bilaterais com Estados e outros governos não-centrais constituem uma das prioridades que têm conduzido à celebração de vários acordos internacionais numa série de áreas, tais como comércio, investimentos, educação, cultura, ciência, tecnologia e saúde.

No caso da China, o desenvolvimento da paradiplomacia das Províncias dominantes desde meados dos anos 90, apesar de discreto e com pouca visibilidade, tem sido um factor de grande importância para compreender a integração da China na economia global e a sua impressionante emergência como poder económico global. De facto, um dos ingredientes institucionais mais importantes para o sucesso económico da China tem sido o nível de descentralização da tomada de decisões económicas a partir do governo central para os governos provinciais e até locais, inclusive na área de comércio

¹⁴ Veja-se *Invest in Bavaria, State Agency* (www.invest-in-bavaria.de/en/bavaria-foreign-representation)

¹⁵ Veja-se *Generalitat Catalunya, COPCA* (www.acc10.cat/ACC10/cat), acesso em 3.08.2010



externo e na captação de IED, desde o início das reformas. A paradiplomacia das Províncias costeiras chinesas mais desenvolvidas, um prolongamento desta autonomia local, desenvolveu-se ainda mais como consequência da introdução da estratégia "Go Global" implementada desde 2000, e tem sido gradualmente acarinhada pelo governo central, encorajado pela experiência positiva em relação à autonomia externa de *Hong Kong* desde 1997.

Pequim considerou esta paradiplomacia útil e complementar na medida em que pode funcionar como um mecanismo para explorar vias mais informais com parceiros económicos e promover relações especiais, mobilizar as comunidades empresariais chinesas no estrangeiro, e até como solução para gerir relações económicas com países que não mantém relações diplomáticas com a RPC. A província de *Guangdong* foi provavelmente a pioneira na prossecução desta actividade e, desde meados dos anos 90, tem vindo a desenvolver relações especiais, sob a coordenação do Departamento de Negócios Estrangeiros do Governo Provincial de *Guangdong*, com algumas "Províncias Irmãs" em vários continentes. Em relação à Europa, *Guangdong* desenvolveu relações paradiplomáticas com 7 regiões/províncias: *Utrecht* (2002), com iniciativas nas áreas de protecção ambiental, agricultura, e comércio; *Skane* (Suécia) 1997, sobretudo a nível de cooperação académica e nas áreas do ambiente e assistência médica; *Alpes*, *Costa Azul* (2000); *Catalunha* (2003); *região de Fyn* (Dinamarca, 2004); *Estado da Baviera* (2004). Esta relação especial incluiu a organização de missões comerciais, a criação de escritórios permanentes para comércio e investimentos, como os escritórios abertos pela *Catalunha* e *Utrecht* (abertos em conjunto com a *Câmara de Comércio Holandesa Casa Holandesa de Guangzhou*), e a organização de seminários sobre promoção de investimento, participação em feiras comerciais, etc..

Existem igualmente outros exemplos interessantes mais recentes de Províncias pertencentes a outro pólo de crescimento da economia chinesa, o delta do *Rio Yangtze*, que tem investido no desenvolvimento de ligações preferenciais com certas regiões da Europa. No caso de *Jiangsu*, o Governo Provincial abriu 5 Centros de Comércio e Economia na Europa com sede em *Düsseldorf* em 1996, seguidos por centros em *Paris*, *Chelmsford* – Condado de *Essex* e leste de Inglaterra (UK), *Tilburg* – Província de *Noord-Brabant* (Holanda) e *Estocolmo* (Suécia)¹⁶. Certas regiões da Europa também têm vindo a abrir os seus próprios escritórios de representação comercial em *Nanjing*, capital de *Jiangsu*. Incluídas neste grupo encontram-se o Condado de *Essex*, os *Landers* alemães de *Nordrhein Westfalen* e *Badden-Wurttemberg*, através da *Badden-Wurttemberg International*¹⁷, e o Departamento de *Paris do Alto-Sena*. Por razões óbvias, *Xangai* é um local importante de comércio e de investimentos para a diplomacia das regiões da UE, e tem desenvolvido relações especiais com *Barcelona*, *Milão*, *Roterdão*, *Hamburgo*, *Liverpool*, *Marselha* e *Antuérpia*.

¹⁶ A intensidade de iniciativas de paradiplomacia está a aumentar rapidamente. Por exemplo, o Departamento de Comércio e Cooperação Económica da Província de *Jiangsu* organizou vários seminários sobre investimentos em França, Itália, Alemanha, Bélgica e Grã-Bretanha entre 21 e 23 de Maio de 2007, onde participaram mais de 100 empresários de *Jiangsu*. Esta iniciativa, só por si, conduziu à assinatura de contratos de investimento no valor de 1.3 US dólares e a contratos de importação e exportação de mais de 100 milhões de US dólares. (V. www.china-jiangsu.org/news.htm).

¹⁷ De forma a ilustrar a relação cada vez mais próxima entre as duas regiões, *Baden-Wurtemberg* e *Xangai* criaram um portal conjunto na Internet (www.bw.Xangai.de/portal.jsp).



A relação especial entre o *Lander* alemão da *Baviera* e a província de *Shandong* constitui outro exemplo, e caracteriza-se pelos laços especiais desenvolvidos, que visam promover o investimento mútuo, o intercâmbio cultural e até o intercâmbio e formação de funcionários públicos. Em 1997, a Baviera criou o Escritório do *Estado da Bavária* em *Shandong*, e, em Setembro de 2006, o governo provincial de *Shandong* abriu em *Munique* o escritório de Representação de Negócios, com o apoio do Governo Central da China. No entanto, é de salientar que esta paradiplomacia não é exercida apenas a um nível provincial, e que há uma série de iniciativas a nível municipal e local, o que gera uma situação muito complexa, especialmente porque o nível mínimo de coordenação existente entre governos centrais e provinciais é muito mais difícil de assegurar com níveis inferiores de governação.

No caso do Brasil, a paradiplomacia dos Estados Brasileiros, designada "diplomacia federada", é um fenómeno recente introduzido pelos *Estados do Rio de Janeiro* e *Rio Grande do Sul* no final dos anos 80, e adoptado por *São Paulo*, *Paraná*, *Baía*, e até outros estados envolvidos sobretudo em paradiplomacia transfronteiriça com estados vizinhos – *Roraima*, *Acre*, *Amazonas* e *Amapá*¹⁸. O governo federal tem vindo a reconhecer, e de certo modo a favorecer, o aumento da proactividade internacional dos governos sub-nacionais e, em 1997, tentou criar um mecanismo de coordenação, a Assessoria de Relações Federativas" entre o *Itamaraty* e os governos estaduais e municipais, para garantir a inexistência de grandes contradições entre a política externa nacional e iniciativas de paradiplomacia¹⁹. Para além disso, o Ministério dos Negócios Estrangeiros criou 8 escritórios de representação em vários Estados e regiões para operacionalizar este processo, o que constitui uma solução inovadora. Esta medida pode ser encarada como um acto de legitimação da paradiplomacia por parte do governo central. A tendência mais recente tem sido a intensificação de relações de paradiplomacia através de acordos bilaterais entre Estados Brasileiros e as Províncias Chinesas: *São Paulo-Xangai*, *Baía-Shandong*, *Pará-Sichuan*, *Paraná-Hainan*, *Mato Grosso-Jiangxi*.

À luz destas experiências distintas, é possível avançar algumas conclusões relativamente à natureza, dinâmica e impacto da paradiplomacia actual. Em primeiro lugar, é necessário sublinhar o facto de a paradiplomacia não ser um fenómeno homogéneo. Pelo contrário, tem uma natureza heterogénea. Por um lado, este facto resulta da coexistência de diferentes tipos de paradiplomacia, como defende Duchacek, ao identificar três tipos de paradiplomacia de acordo com o seu conteúdo e abrangência geográfica: (i) *paradiplomacia regional transfronteiriça* (ou micro regional), que envolve relações transfronteiriças entre GNC's contíguos, dominante na fase inicial; (ii) *paradiplomacia transregional* (ou macro regional) entre GNCs não contíguos e (iii) *paradiplomacia global*, que envolve actores distantes, incluindo Estados soberanos, e abrange todos os assuntos no sistema internacional, incluindo segurança, comércio internacional, etc.²⁰ Considero fundamental reconhecer a existência de um outro tipo de

¹⁸ Veja-se Francisco Gomes Filho e Alcides Costa Vaz (2008). "Paradiplomacia no contexto da Amazónia brasileira – estratégias de desenvolvimento regional do Estado de Roraima". In *Ci & Desenvolvimento*, Belém, vol. 4 nº 7, jul-dez: 155-165.

¹⁹ Veja-se Decreto 2.246/1997 da República Federativa do Brasil; Para Paradiplomacia do Brasil, veja-se Gilberto Rodrigues (2006), "Política Externa Federativa. Análise de Acções Internacionais de Estados e Municípios Brasileiros". *CEBRI Tese*, Rio de Janeiro, CEBRI

²⁰ Veja-se Michelmann (1990) in Hans Michelmann, e Soldatos (ed) *Federalism and international relations – the role of subnational units*, Clarendon Press: 299-312 e Duchacek, "Perforated sovereignties: towards a



paradiplomacia, designado "paradiplomacia multilateral", que se prende com o envolvimento de vários governos sub-nacionais em organizações multilaterais e na criação de regras multilaterais, dos quais *Hong Kong* é o melhor exemplo. Estes tipos distintos de paradiplomacia têm impactos diferentes tanto no sistema internacional como na política externa nacional. Enquanto a paradiplomacia regional transfronteiriça não suscita grande controvérsia, é aceite, e até encorajada, pelos governos centrais, a paradiplomacia regional e, sobretudo, a paradiplomacia global são mais susceptíveis de gerar tensões e tendem a ser encaradas com reserva pelos governos centrais. Para além disso, quanto mais nos aproximamos da modalidade da paradiplomacia global ou da paradiplomacia multilateral, de maior complexidade e exigência, mais necessário se torna a existência de uma capacidade institucional e financeira robusta.

Por outro lado, creio ser necessário estabelecer uma diferença essencial entre uma variedade estruturada e permanente de paradiplomacia, desenvolvida sobretudo por regiões do conhecimento ricas e de acordo com uma estratégia de longo prazo, e actividades de paradiplomacia esporádica, não estruturada, que usam instrumentos específicos para objectivos de curto prazo. Existe uma diferença qualitativa importante entre estas duas modalidades, com implicações claras para a densidade do estatuto internacional dos governos sub-nacionais.

Em segundo lugar, no que diz respeito às condições de sucesso, apesar da difusão e explosão de paradiplomacia, a prática de uma paradiplomacia robusta, eficaz e consistente ainda está fortemente associada, e, de certa forma, limitada a regiões ricas que operam dentro de Estados, federais ou unitários, que possuem um nível considerável de descentralização.

Trata-se de governos sub-nacionais que têm meios financeiros, recursos humanos, capacidades institucionais e um nível de autonomia interna que lhes permite participarem em relações internacionais complexas. Neste contexto, note-se que a autonomia interna é uma condição necessária, mas não suficiente, e que o nível e dinâmica de autonomia externa efectiva são fundamentalmente determinados pela articulação complexa de três factores distintos: a própria capacidade institucional e estratégia dos governos sub-nacionais para agir a nível internacional; o tipo de relações com o governo central e os mecanismos e nível de controlo exercido por este; a atitude e reconhecimento por parte dos actores externos e a vontade de interagir no palco internacional. Em suma, existem condições de sucesso distintas que incluem não só as condições institucionais relacionadas com o nível de descentralização e a capacidade económica das regiões, mas também de cariz político relacionadas com a atitude dos governos centrais e condições de liderança regional²¹.

Em terceiro lugar, os receios quanto à natureza disfuncional da paradiplomacia e aos riscos de conflito entre os governos centrais e sub-nacionais que autores como Soldatos expressaram nos anos 90, já não se justificam. Este "cenário do caos", muito influenciado por uma visão centrada no Estado, considerava a paradiplomacia como uma derrogação perigosa do poder do Estado e uma ameaça clara à coerência e unidade da política externa: os actores infranacionais eram considerados

typology of new actors in international relations" in Michelmann (ed.) *Federalism and International Relations*: 1-33.

²¹ Estes factores foram salientados por Keating M. (2000). *Paradiplomacy and Regional Networking*, numa Comunicação apresentada no *Forum of Federations: an International Federalism* (<http://www.forumfed.org/libdocs>).



transgressores com comportamentos desviantes. Esta visão mudou de forma significativa. De facto, graças à experiência acumulada, e salvo algumas excepções onde os governos sub-nacionais tinham agendas separatistas, a paradiplomacia é, hoje em dia, vista como um contributo vantajoso e positivo para o fortalecimento da posição internacional dos Estados. Como os exemplos da China, Brasil e Espanha demonstram, a paradiplomacia é cada vez menos considerada um comportamento desviante. Por outras palavras, pode dizer-se que a paradiplomacia deixou de ser encarada como uma anomalia para, pelo contrário, tornar-se uma prática cada vez mais difundida que os governos centrais apoiam e devem incluir no planeamento das suas políticas externas²².

Em quarto lugar, a análise tradicional tende a considerar a paradiplomacia como consequência da globalização e da necessidade, por parte das comunidades locais/regionais, de enfrentar novos desafios e uma incerteza crescente de modo a assegurar os seus interesses económicos específicos no mercado global, projectar as suas identidades culturais, e ultrapassar a rigidez e os limites tradicionais das burocracias centrais que tardam a adaptar-se às novas condições. No entanto, parece mais adequado considerar que a paradiplomacia é simultaneamente uma consequência da globalização e uma causa, um catalisador da globalização. São as redes de conhecimento que estão por detrás do desenvolvimento da paradiplomacia através dos governos regionais. Apoando-se no facto de serem pólos de inovação de ponta, as redes visam elevar a sua posição competitiva no mercado global, assim como conectar-se e colaborar com outras redes de conhecimento no estrangeiro. Isto significa que a paradiplomacia não constitui uma resposta passiva e defensiva à globalização, visto contribuir para uma maior integração no mercado global e ser a expressão do paradigma da *multilevel governance*.

Em quinto lugar, a paradiplomacia é uma fonte fundamental de inovação em matéria de política externa, na medida em que integra e antecipa algumas alterações no conceito e lógica da política externa dos Estados, resultantes do novo paradigma da sociedade/economia do conhecimento. Começando pela abolição de fronteiras entre os níveis domésticos e externos, verifica-se uma clara sequência ininterrupta, na qual a actividade externa é apenas um prolongamento da actividade da rede interna que envolve os mesmos actores. Esta situação requer, igualmente, uma abordagem mais abrangente e uma maior coerência e coordenação entre políticas internas e externa, assim como um grau maior de transparência e participação dos cidadãos. Para além disso, demonstra que a acção externa será cada vez mais um processo multidimensional com vários actores, onde os sectores público e privado, assim como o terceiro sector, têm de participar e articular as suas diferentes competências no contexto de parcerias duradouras. A existência de redes de conhecimento envolvendo a coordenação e colaboração entre governos, empresas, ONGs, universidades e sindicatos é, pois, um factor imprescindível para garantir uma acção externa eficaz, não só para efeitos de implementação como de planeamento. Além disso, a paradiplomacia acentua a importância crescente das vias e procedimentos informais e do papel da *Soft Law* na regulamentação de um sistema internacional que assegure flexibilidade e capacidade de adaptação aos níveis elevados de incerteza e à mudança rápida que o

²² Nessa mesma linha, veja-se Michael Keating (2000). *Paradiplomacy and Regional Networking*, comunicação apresentada no *Forum of Federations: an International Federalism* (<http://www.forumfed.org/libdocs>).



mundo atravessa. Por fim, as novas questões globais envolvem assuntos cada vez mais aspectos técnicos e complexos que requerem competências que os governos não possuem. Como tal, exigem a participação activa e cooperação de empresas privadas, universidades e instituições de investigação. Neste aspecto, é importante destacar o novo papel das redes transnacionais globais no desenvolvimento de regras internacionais, e a renovada preocupação com a implementação de regras a nível global, o que pressupõe a participação activa de actores sub-nacionais e regiões do conhecimento, na medida em que podem adaptar regras globais às especificidades locais.

Em sexto lugar, a paradiplomacia é uma via estratégica para a criação e consolidação do *soft power*²³ dos Estados, não só por causa das vias e instrumentos informais que utiliza, mas também por causa da relevância fundamental das áreas-temas que a paradiplomacia aborda, nomeadamente o comércio, investimento e cooperação económica; educação e capital humano; migrações, ciência e tecnologia; cultura e identidade. São todas dimensões fundamentais do *soft power*, e esta é a razão principal da abertura e atitude tolerante do governo central da China em relação à paradiplomacia desenvolvida por algumas Províncias, sobretudo porque é uma estratégia articulada com a da Diáspora chinesa, que é outro instrumento crucial do *soft power* da China. No contexto da glocalização, as regiões de conhecimento densas, robustas e proactivas a nível internacional são as maiores forças produtoras de *soft power*.

Contudo, apesar de as regiões de conhecimento proactivas no plano internacional serem um factor fundamental para garantir a competitividade sistémica na economia global e para consolidação do *soft power*, este é um fenómeno que envolve ainda um número limitado de Estados. A maioria dos Estados estão excluídos deste processo em virtude de terem sido lentos a adaptar-se ao novo paradigma, quer em termos de novos modelos de governança quer de políticas, e não conseguiram criar as condições facilitadoras da emergência de regiões do conhecimento. Pelo contrário mantiveram-se presos a sistemas fortemente centralizados acreditando que só um centro forte pode responder com sucesso aos novos desafios e ameaças da glocalização.

Um bom exemplo é o caso de Portugal em que uma tradição histórica centralista foi de certo modo reforçada pela dinâmica do processo de integração europeia. Em consequência Portugal é hoje um dos Estados mais centralizados da União Europeia um factor que tem impedido a emergência de regiões dinâmicas.

Portugal viveu um debate animado sobre o tema da regionalização e da descentralização no final da década de noventa, consequência do referendo sobre a regionalização realizado em 1998, e que culminaria na rejeição da proposta de criação de 8 regiões administrativas segundo critérios definidos na lei²⁴. A criação de regiões administrativas constituía um princípio já previsto na Constituição de 1976, mas nunca implementado. Apesar de ter, desde 1976, duas zonas autónomas, a Madeira e os Açores, a parte continental do território português tem sido gerida de acordo com um sistema bastante centralizado, que faz com que Portugal seja um dos Estados mais

²³ No sentido adaptado por by Joseph Nye (2004). *Soft Power: the means to success in world politics*. Public Affairs.

²⁴ Lei 19/98 que define 8 regiões: Entre Douro e Minho; Trás-os-Montes e Alto Douro; Beira Litoral; Beira Interior; Estremadura e Ribatejo; Lisboa e Setúbal; Alentejo; Algarve.



centralizados da Europa²⁵. Os termos do debate de 1998, analisados mais pormenorizadamente num outro texto²⁶, e os argumentos apresentados, centraram-se nas implicações da regionalização para a reforma da administração pública, a coesão nacional, o seu impacto na criação de assimetrias entre regiões, na organização e coordenação entre governos municipais, nos riscos de corrupção, nepotismo, e aumento de clientelismo político. Em resumo, a regionalização foi então tratada como uma matéria de natureza estritamente interna, e analisada à luz da mesma lógica que preponderava nos anos 70, quando o assunto foi abordado pela primeira vez, como se o mundo não se tivesse alterado, e sem considerar as experiências e resultados obtidos noutros países da UE. Surpreendentemente, não houve qualquer reflexão sobre a dinâmica e os desafios da sociedade/economia do conhecimento e das suas implicações para o modelo de governança.

Na última década, o debate sobre a regionalização não existiu não se tendo registado igualmente qualquer avanço concreto no sentido de promover a descentralização. Os custos da não-regionalização têm sido consideráveis se considerarmos a frágil capacidade de Portugal para dar resposta aos desafios da globalização e da transição para a sociedade do conhecimento. A regionalização não deveria ser abordada exclusivamente segundo uma perspectiva restritiva doméstica e desactualizada, mas sim numa perspectiva mais abrangente incluída na estratégia de Portugal para lidar com a globalização e aumentar a sua competitividade na economia global. É importante salientar que a competitividade é um processo sistémico e, como tal, a competitividade da economia portuguesa não deve confundir-se com a competitividade de algumas grandes empresas portuguesas. Enquanto o núcleo central do sistema de produção português, as PME's, não estiver envolvido nesse processo, a competitividade sustentada da economia portuguesa está em risco.

A inexistência de regiões do conhecimento em Portugal é o custo mais elevado da não-regionalização, e o maior obstáculo à capacidade de Portugal para estimular o processo de inovação e competir no mercado global. Como foi salientado anteriormente, o nível regional é o óptimo para criar redes de conhecimento que produzem e divulgam conhecimento tácito. Apesar de a regionalização não ser condição suficiente, é certamente uma condição institucional e política necessária para a criação de regiões do conhecimento. Para além disso, a regionalização oferece oportunidades interessantes de desenvolvimento da paradiplomacia em Portugal, um instrumento importante para complementar a política externa tradicional e explorar novas vias e oportunidades num sistema internacional cada vez mais complexo. Os potenciais contributos da paradiplomacia exercida por futuras regiões são de natureza variada, mas salientam-se os seguintes: facilitar a redefinição de relações com regiões autónomas de Espanha e apoiar uma estratégia de aproximação mais proactiva; explorar novas ligações com outras regiões europeias; responder positivamente às iniciativas de paradiplomacia exercidas pelas províncias da China ou Estados do Brasil e

²⁵ Veja-se Hahan J.P. e Loo, M.V. (1999). *A Seminar Game to Analyze Regional Governance in Portugal, Lisboa*, FLAD e Rand Corporation. O grau de centralização pode ser medido pela percentagem de receitas de impostos controlada pelo Governo Central, e que alcançou 93% em Portugal (Governo central +segurança social), o que significa que a percentagem dos governos locais no total de receitas era de 6.2% em 2005, o mesmo que em 1998. Ver *OECD Revenue Statistics 1965-2006*, 2007, Paris; *OECD Tax and the Economy – comparative assessment of OECD countries* 2001.

²⁶ Veja-se André Freire e Michael Baum (2001). *O referendo Português sobre a Regionalização numa perspectiva comparada* in Penélope, nº 24, 2001: 147-178.



da Índia; ligar-se à diáspora portuguesa e incluí-la como actor estratégico e de grande valor no mundo globalizado.

Conclusões

As regiões do conhecimento são os principais actores estratégicos no processo de transição para a sociedade/economia do conhecimento, e os principais concorrentes na economia global. Se é verdade que elas permitiram que as economias avançadas retivessem o seu domínio no processo de inovação e, portanto, preservassem a sua liderança económica, é igualmente verdade que as regiões do conhecimento constituem um factor chave por trás da emergência de novos poderes económicos, nomeadamente a China, o Brasil, e a Índia, que desafiam o domínio dos EUA, UE e Japão. As regiões do conhecimento tornaram-se também nos novos actores do sistema internacional, ainda num estado fluído e informal, à medida que os respectivos governos estão cada vez mais activos no plano internacional, através da organização de estruturas e acções permanentes de paradiplomacia. Esta dimensão externa das regiões do conhecimento, que geralmente passa despercebida, é um ingrediente fundamental para o seu sucesso e capacidade de prosseguir os seus interesses económicos, políticos, científicos, ou culturais específicos e projectar a sua identidade.

A paradiplomacia, praticada numa base estruturada e permanente por governos sub-nacionais das regiões de conhecimento mais avançadas, ou de forma não estruturada e esporádica por outras regiões, está particularmente centrada nas áreas da *low politics*, desde o comércio e investimento até à ciência e tecnologia, educação e assuntos culturais, recorrendo a instrumentos formais, tais como acordos internacionais ou câmaras de comércio, mas também a instrumentos informais. Estas áreas estão longe de ser marginais. Pelo contrário, são assuntos fundamentais para o desenvolvimento da sociedade do conhecimento e para o fortalecimento do *soft power* dos Estados. Um dos principais argumentos avançados é o facto de a paradiplomacia ser uma via estratégica para a criação e consolidação do *soft power*, da capacidade de influenciar os outros e moldar o seu comportamento recorrendo à persuasão e atracção, em vez da coerção.

A sociedade do conhecimento e a lógica das redes de conhecimento têm importantes consequências em termos de mudanças na política externa e na forma como os Estados se relacionam uns com os outros e com actores não-governamentais. A este respeito, a paradiplomacia é uma importante fonte de inovação, e de certa forma, antecipa algumas das alterações inevitáveis que virão a manifestar-se nas actividades externas dos governos centrais, nomeadamente a abolição de fronteiras entre actividades internas e externas, o que requer uma abordagem integrada e maior coerência e coordenação entre as políticas internas e política externa; a implementação de um processo envolvendo uma multiplicidade de actores (multi-actor) e altamente participado em termos de formulação e implementação, que é a forma eficaz de responder à complexidade crescente dos temas e da comunidade internacional; a importância crescente das vias informais e do papel da *Soft Law* e das redes transnacionais na regulamentação internacional. Contrariamente aos receios manifestados sobre os riscos de conflitos entre governos centrais e sub-nacionais, e sobre a ameaça à unidade da política externa do Estado, a experiência demonstra que a paradiplomacia é um factor positivo que contribui para o reforço, não para o enfraquecimento, da posição internacional dos Estados, ajudando a ultrapassar



algumas das suas vulnerabilidades. Especificamente, a paradiplomacia ajuda a reforçar o *soft power* dos Estados. Como consequência, a paradiplomacia deixou de ser encarada como algo não ortodoxo e marginal, sendo gradualmente vista como uma actividade normal e de grande importância estratégica, na medida em que as regiões do conhecimento são, claramente, os intermediários melhor posicionados para estabelecer a articulação entre o global e o local, desempenhando um papel central na melhoria da governança global, quer em termos de criação quer de implementação de regras, e no funcionamento do sistema de governança multi-nível.

SEGURANÇA E COMPLEXO DE SEGURANÇA: CONCEITOS OPERACIONAIS

Luís Tomé

Professor na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e Professor Convidado do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) e do Instituto da Defesa Nacional (IDN). Coordenador Científico do *OBSERVARE* e Subdirector da *JANUS.NET*. Doutorado em Relações Internacionais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Resumo

A *Segurança* é uma das mais ambíguas, debatidas e contestadas noções em todo o edifício conceptual das relações internacionais. A visão "tradicional" vem sendo severamente contestada, surgindo novas abordagens e sendo a segurança reconceptualizada em todas as suas componentes e dimensões cruciais, do objecto e da referência à abrangência e aos instrumentos de segurança. Estimulante continua, igualmente, a discussão em torno da definição e caracterização dos sistemas de segurança internacional, nomeadamente, envolvendo os de segurança competitiva, segurança comum, segurança cooperativa, segurança colectiva e comunidade de segurança. Partindo destes debates e à luz da realidade internacional contemporânea, propõem-se aqui conceitos operacionais de segurança e de complexo de segurança.

Palavras-chave

Segurança; Complexo de Segurança; Relações Internacionais; Teoria; Conceitos

Como citar este artigo

Tomé, Luís (2010) "Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_art3

Artigo recebido em Agosto de 2010 e aceite para publicação em Agosto de 2010



SEGURANÇA E COMPLEXO DE SEGURANÇA: CONCEITOS OPERACIONAIS

Luís Tomé

A segurança continua a estar no topo das preocupações, das discussões e das agendas nacionais, regionais e mundial. Continua, igualmente, a absorver enormes recursos e o sacrifício de muitas vidas. Porém, à medida que as sociedades e as relações internacionais se transformam, a forma de pensar a segurança também evolui. Daí que a segurança venha sendo discutida e reconceptualizada em todas as suas componentes e dimensões cruciais, desde o objecto de segurança aos sistemas de segurança internacional. Partindo destes debates e à luz da realidade internacional contemporânea, o que aqui se propõem são noções operacionais de segurança e de complexo de segurança.

1. Da “segurança tradicional” às “novas abordagens”

Parte significativa das discussões sobre segurança envolve a sua referência e abrangência: Qual o objecto da segurança ou que entidade deve ser segura (*segurança de quem*)? Qual a natureza ou o tipo de ameaças, riscos e desafios (*segurança face a quê ou a quem*)? Qual o agente de segurança (*segurança por quem*) e com que meios (*instrumentos de segurança*)? Das respostas a estas questões dependem as respectivas conceptualizações de segurança.

Na perspectiva realista¹, segundo a qual o sistema internacional é anárquico e permanentemente competitivo-conflitual, o Estado é não só o principal actor como a referência quase exclusiva de segurança - ou seja, *segurança do Estado e pelo Estado*. Dominadas por este prisma, as conceptualizações de segurança centraram-se durante bastante tempo em torno de temas que James Wirtz (2007: 338) retrata como *high politics*: guerra e paz, cimeiras diplomáticas, dissuasão nuclear, controlo de armamentos, alianças militares, defesa de “interesses nacionais” e integridade estatal, ou seja, “segurança nacional” e “segurança internacional” vistas sempre em função do primado exclusivo do Estado. Em contraste, as dimensões da *low politics* – ambiente, energia, fluxos migratórios, sobrepopulação, saúde, subdesenvolvimento, etc. –, embora encaradas como fonte de problemas, raramente eram entendidas como ameaças ou riscos para a segurança nacional ou internacional.

¹ Sempre que aqui se refere concepção/abordagem/escola/ paradigma/perspectiva/visão “realista” assume-se o que pode ser considerado como a sua essência ou os seus traços definidores cruciais, sem atender à enorme diversidade e riqueza de análises e variantes no seu seio.



Por outro lado, a segurança esteve sempre ligada à dimensão militar, frequentemente, a dimensão exclusiva. Há, inclusivamente, quem tenha revertido a sua posição, depois de ter inicialmente advogado uma concepção mais abrangente de segurança, como Richard Ullman: se antes afirmava que *«defining national security merely (or even primarily) in military terms conveys a profoundly false image of reality [which] is doubly misleading and therefore doubly dangerous»* (Ullman, 1983: 129), depois passou a advogar que *«if national security encompassed all serious and urgent threats to a nation-state and its citizens, we will eventually find ourselves using a different term when we wish to make clear that our subject is the threats that might be posed by the military force of other states. The "war problem" is conceptually distinct from, say, problems like environmental degradation or urban violence, which are better characterized as threats to well-being (...) Labelling a set of circumstances as a problem of national security when it has no likelihood of involving as part of the solution a state's organs of violence accomplishes nothing except obfuscation»* (Ullman, 1995: 3-12). De facto, para certa linha de pensamento, a relação entre a segurança e as dimensões não militares só é relevante quando estas forem causa de conflito inter-estatal ou tiverem impacto na guerra.

A abordagem tradicional da segurança hiper-centrada no Estado, nas temáticas da *high politics* e no instrumento militar vem sendo severamente contestada. Invoca-se, desde logo, a incapacidade do Estado perante pressões a que está sujeito "por cima", "por baixo" e "por dentro" (Tomé, 2003 e 2004). Outras vozes, que João Cravinho (2006: 256) retrata como "hiperglobalistas", sugerem que o Estado está em vias de se tornar irrelevante enquanto estrutura de decisão ou, simplesmente, que deixou de ser uma estrutura adequada para os desafios que se colocam à Humanidade.

Similarmente, muitos demonstram ser desadequado aplicar a lógica convencional da "segurança estatal" a entidades estaduais não consolidadas ou nos inúmeros casos em que o próprio "Estado" é percepcionado como a primeira fonte de insegurança para a sua população. De facto, em muitas situações, o quadro interno é bem mais anárquico e Hobbesiano do que o quadro internacional, ficando certos Estados na situação de "não Estados": a terminologia "Estado Falhado, Frágil e em Colapso" cunha, modernamente, este tipo de situações.

Isto implica, naturalmente, uma alteração substantiva do objecto de segurança: *«Quando os direitos humanos e o ambiente estão protegidos, as vidas e identidades das pessoas tendem a estar seguras; quando não estão protegidas, as pessoas não estão seguras, independentemente da capacidade militar do Estado onde vivem»* (Klare e Thomas 1994: 3-4). Ou seja, o Estado deixa de ser visto como única ou até como principal referência de segurança, ganhando relevo outros níveis e a segurança dos indivíduos e comunidades. Ken Booth (1991) - que se confessa ex-realista, anti-realista e pós-realista, professando um "realismo utópico" -, considera ser possível uma reconceptualização da segurança em torno de uma sociedade civil global e de uma comunidade de comunidades global, com problemas locais e universais: ou seja, os "povos", mais do que os Estados, devem ser a referência de segurança. Variações desta perspectiva apontam como referência de segurança as "colectividades humanas" (Buzan, 1991), a sociedade (Waeber, 1997), a comunidade (Alagappa, 1998), os indivíduos (Alkire, 2003) ou a Humanidade (Commission on Human Security).

Acresce que a tradicional diferenciação entre as dimensões "interna" e "externa" da segurança está claramente diluída. Mesmo autores do "campo realista" reconhecem



com clarividência os limites daquela dicotomia tradicional, como B. Buzan (1991: 363): «*Apesar do termo "segurança nacional" sugerir um fenómeno ao nível do Estado, as conexões entre esse nível e os níveis individual, regional e sistémico são demasiado numerosas e fortes para serem negadas... O conceito de segurança liga tão estreitamente estes níveis e sectores que exige ser tratado sob uma perspectiva integrada*». Com efeito, parece evidente que «*as ameaças à segurança não se restringem às fronteiras nacionais, estão relacionadas entre si e devem ser encaradas nos planos tanto nacional como intra-estatal, regional e internacional*» (Tomé, 2007: 18).

Por outro lado, tornou-se também claro que a segurança, o desenvolvimento económico e a liberdade humana são indivisíveis. Nesta linha, por exemplo, Dietrich Fisher (1993) distingue entre *objecto do perigo* (sobrevivência, saúde, bem-estar económico, ambiente habitável, direitos políticos), *fonte geográfica dos perigos* (interna, externa, global) e *fontes naturais ou humanas dos perigos* (ameaça intencional, perigos não intencionais com origem humana, riscos naturais) para concluir que os principais problemas globais não-militares são a degradação ambiental, o subdesenvolvimento, o superpovoamento, as violações dos direitos políticos e o nacionalismo ideológico. De igual modo, B. Buzan (1991: 19-20) salienta cinco domínios que se interligam de modo complexo: segurança militar, segurança política, segurança económica, segurança societal e segurança ambiental.

A *segurança económica* foi a primeira das dimensões não militares a merecer a atenção de investigadores, estrategas e políticos, em particular, desde o choque petrolífero de 1973. Ainda assim, foi a partir do termo da Guerra Fria que se acentuou e generalizou a noção de que os *highest stakes* se deslocavam para o campo económico: perante a aceleração das interdependências económicas, garantir as condições de desenvolvimento económico e o acesso aos mercados de abastecimento e escoamento, bem como das respectivas rotas, tornaram a segurança económica e também a segurança energética assumidamente dimensões cruciais da segurança.

Domínio mais recente relacionado com a segurança é o *ambiente*. «*O processo de degradação ambiental*», afirmava Al Gore (1990:60) há já duas décadas, «*ameaça não só a qualidade de vida mas a vida em si mesma. O ambiente global tornou-se, então, um assunto de segurança nacional*». Sinal dos tempos, Al Gore e o Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas da ONU foram galardoados com o Prémio Nobel da Paz 2007.

Muitas outras dimensões há que vêm sendo incluídas na agenda da segurança, embora com graus de polémica e/ou aceitação distintos. Por exemplo, enquanto a inclusão dos direitos humanos, dos desastres naturais e das doenças infecciosas é relativamente controversa, o terrorismo surge virtualmente em toda a literatura contemporânea sobre segurança, tal como acontece com a pirataria marítima, a criminalidade organizada transnacional, os ciber-ataques e os componentes biológicos, bacteriológicos e radiológicos - daí que mais do que à competição entre grandes potências ou às disputas territoriais, Simon Dalby (2006) se refira à "geopolítica dos perigos globais", enquanto Hartmann *et al.* (2005) destacam uma nova agenda de segurança na "era do terror" e da "bio-ansiedade".

A realidade é que encontramos cada vez mais frequentemente propostas que invertem a hierarquia entre os assuntos *high* e *low politics*, passando as dimensões "não



convencionais” para o topo da agenda de segurança. Isto levanta a problemática adicional do *risco de militarização das dimensões não-militares da segurança*: ou seja, a *securitização* de certas questões tradicionalmente de *low politics* (isto é, a assumpção discursiva de que certos problemas põem em causa a “segurança nacional” e/ou a segurança internacional, empolando-os e dando-lhes um relevo e uma prioridade que nunca antes gozaram), pode alimentar a tendência para os abordar e resolver pelos meios tradicionais da *high politics* - privilegiando o instrumento militar - fazendo, assim, escalar a (in)segurança para outros níveis (Dannreuther, 2007: 42-44). De igual modo, a *não-securitização* de determinadas ameaças “tradicionais” - atenuando ou minimizando o seu significado - pode levar ao desfazamento entre a realidade e a dimensão da ameaça por via da sua subestimação.

A ampliação da agenda de segurança e a multiplicação das “novas dimensões” acarretam também uma muito maior abrangência em termos de instrumentos de segurança, bem para lá dos meios militares, desde a ajuda ao desenvolvimento a novos regimes jurídicos e financeiros, da diplomacia à promoção dos direitos humanos ou ao fortalecimento do Estado de Direito. Além disso, estão claramente envolvidos muito mais actores para além do Estado e que tanto podem ser perturbadores da segurança (grupos terroristas ou associações criminosas) como promotores da segurança (das organizações internacionais às ONG’s).

Significa tudo isto que a visão realista e a abordagem “tradicional” de segurança têm sido postas em causa nos seus aspectos fundamentais: Estado como actor exclusivo e referência única de segurança; ameaças, essencialmente, externas, intencionais e militares; meios quase exclusivamente militares; e distinção nítida entre as dimensões interna e externa (Brandão, 1999: 173). Por conseguinte, intensificou-se a discussão em torno do *alargamento* e do *aprofundamento* do conceito de segurança, assistindo-se à sua “expansão” em quatro sentidos fundamentais, como sublinha Emma Rothschild (1995: 55): “extensão para baixo”, isto é, da segurança dos Estados para a dos indivíduos e grupos; “extensão para cima”, ou seja, da segurança nacional para segurança em níveis muito mais amplos como o ambiente/biosfera ou a Humanidade; “extensão horizontal”, passando-se da segurança militar para a segurança política, económica, social, ambiental ou humana; e “extensão multi-direccional”, isto é, dos Estados para as instituições internacionais, os governos locais ou regionais, as organizações não-governamentais e também a opinião pública, os media e as forças abstractas da natureza ou do mercado.

Daqui vêm resultando abordagens e concepções de segurança mais amplas, de que se destacam as de segurança completa, segurança global/mundial e segurança humana.

A concepção de “segurança completa” (*comprehensive security*) surgiu no final dos anos 1970/início dos anos 1980, inicialmente formulada pelo Japão - no âmbito da reformulação da “Doutrina Yoshida” e da noção de “segurança económica” - e depois também acolhida por outros países e organizações como o Canadá, os países do Sudeste Asiático e mesmo a ONU. Sublinhando o carácter multi-dimensional e multi-instrumental da segurança, a “segurança completa” enfatiza não as disputas político-militares mas sim uma miríade de preocupações económicas, sociais e ambientais e, logo, os instrumentos não-militares como a ajuda ao desenvolvimento, a cooperação económica ou as instituições internacionais. Além disso, segundo os promotores da “segurança completa”, reconhecer as várias dimensões e desenvolver múltiplos instrumentos de forma cooperativa pode contribuir para minimizar as tensões entre



tradicionais antagonistas e aumentar a segurança de uns e de outros. Para G. Evans (1993), contudo, a maior fragilidade desta concepção é ser de tal modo abrangente e ambígua que, por um lado, perde muita da sua capacidade descritiva e, por outro, fica demasiado refém da sobrevalorização da cooperação internacional.

Outras noções que acolhem crescentemente adeptos são as de “segurança global” e “segurança mundial”, significando ambas sensivelmente o mesmo. A *Commission on Global Governance*, no seu relatório “Our Global Neighbourhood”, prefere expressamente o termo “segurança global”: «*Global security must be broadened from its traditional focus on the security of states to include the security of people and the planet*» (1995: Cap.III. Promoting Security). Similarmente, Gwyn Prins (1994: 7) sustenta que se impõe uma abordagem de “segurança global” porque a Humanidade está unida numa nova «*comunidade de vulnerabilidades*». Na mesma linha, Seymon Brown (1994) invoca a noção de «*world interests*» para reconciliar os interesses nacionais, transnacionais e subnacionais.

A abordagem/concepção mais polémica é, contudo, a de “segurança humana”. Esta noção surge frequentemente associada ao *Relatório de Desenvolvimento Humano* do UNDP de 1994, embora a sua ideia-base fosse muito anterior: em Junho de 1945, já o então Secretário de Estado dos EUA reportava acerca dos resultados da Conferência de São Francisco que «*The battle of peace has to be fought on two fronts. The first is the security front where victory spells freedom from fear. The second is the economic and social front where victory means freedom from want. Only victory on both fronts can assure the world of an enduring peace...*» (cit. in UNDP, 1994: 3). O pressuposto da “segurança humana” é, pois, libertar todos os indivíduos e toda a Humanidade da violência e do medo (*freedom from fear*) e da pobreza e privação (*freedom from want*), pelo que «*Human security is not a concern with weapons – it is a concern with human life and dignity*» (ibid.: 22).

Esta noção passou a ser utilizada de forma recorrente, embora com diversas caracterizações e definições². Os seus próprios proponentes divergem acerca de *que ameaças* ou *ameaças fundamentais* os indivíduos devem ser protegidos: a concepção restrita centra-se na violência interna exercida pelos próprios governos ou grupos politicamente organizados sobre comunidades e indivíduos, enquanto a abordagem mais ampla considera que também se devem incluir a fome, as doenças e os desastres naturais. Por seu turno, os antagonistas apontam a natureza demasiado vaga, a ambiguidade, a incoerência, a arbitrariedade e até a inutilidade prática desta abordagem. Roland Paris (2001: 93-96) é, a este respeito, particularmente mordaz: «*se a segurança humana significa quase tudo, então, efectivamente, significa nada (...) a ambiguidade do termo serve um propósito particular: ele une uma diversa e, por vezes, fraccionada coligação de Estados e organizações que “procuram uma oportunidade para captar algum interesse político mais substancial e recursos financeiros superiores” (...) A segurança humana não parece oferecer um quadro de análise particularmente útil nem para académicos nem para políticos*».

² Uma das mais influentes é a da Commission on Human Security (2003: 4): «*Human security means protecting fundamental freedoms — freedoms that are the essence of life. It means protecting people from critical (severe) and pervasive (widespread) threats and situations. It means using processes that build on people’s strengths and aspirations. It means creating political, social, environmental, economic, military and cultural systems that together give people the building blocks of survival, livelihood and dignity*».



Independentemente da controvérsia, países como o Canadá, a Noruega ou o Japão incorporaram esta abordagem na sua política externa e de segurança, tentando operacionalizá-la. Também instituições internacionais como o Banco Mundial, a OCDE ou a ONU a adoptaram como referência das suas actividades. Na realidade, a noção de que o primeiro objectivo da segurança é a protecção dos indivíduos e das comunidades é suficiente para produzir alterações sensíveis, já que o quadro tradicional que explica e procura evitar as guerras ou promover a paz entre Estados é claramente insuficiente e irrelevante para lidar com os novos riscos e preocupações transnacionais, os conflitos violentos dentro dos Estados ou proteger indivíduos e grupos de certos atentados ou tragédias (Tomé, 2007: 18). A segurança humana está, por isso, associada a princípios controversos que emergiram no panorama da segurança internacional nos últimos anos, como a "ingerência humanitária" ou a *"Responsabilidade de Proteger"*, esta adoptada oficialmente na Cimeira Mundial da ONU, em Setembro de 2005, no quadro da reforma da Organização.

Uma outra perspectiva que vem ganhando relevo no pensamento e nos debates teórico-conceptuais é a chamada *segurança crítica*, partilhando e influenciando a visão de "segurança humana" com uma conceptualização anti-Estatista e anti-realista, sendo esta abordagem também particularmente céptica acerca do impacto do internacionalismo liberal na agenda da segurança, presumindo-o mesmo "subversivo" e "instrumentalizador". Karlos Pérez de Armiño (2009: 8), por exemplo, considera que *«tem vindo a constatar-se uma certa cooptação e distorção do conceito de segurança humana por parte das potências ocidentais, com o propósito de colocá-lo ao serviço das suas políticas externas»*, enquanto José Manuel Pureza (2009) salienta que *«a ambição de trazer para as prioridades da segurança o combate ao medo e à privação não se materializou em alterações substantivas das relações de poder internacionais e tem servido fundamentalmente como suporte (mais um) para a disciplina da periferia turbulenta pelo centro inquieto»*. As raízes da tradição neo-Marxista da teoria crítica de segurança são evidentes, mas a realidade é que tal como as outras principais correntes, o campo dos *Critical Security Studies* é muito vasto e heterogéneo, abarcando desde o feminismo ao marxismo-leninismo ou ao anarquismo. O que "une" perspectivas tão distintas originariamente é a visão e o compromisso comum *«to a "critical" rather than a "problem-solving" approach to IR»* (Danneuther, 2007: 49). Ou seja, a "visão crítica" pretende distinguir-se pela forma como identifica a raiz dos problemas de segurança e como se propõe alterar significativamente a situação que condena, procurando "desconstruir" os discursos convencionais e, em certos casos, "deslegitimá-los" para (re)centrar a atenção na condição humana e na respectiva emancipação, numa linha que secundariza os interesses dos Estados, do "centro" e dos "poderosos" alegadamente a favor dos indivíduos, das "periferias" e dos "desfavorecidos".

2. Um conceito operacional de Segurança

A *Segurança* é, manifestamente, uma das mais ambíguas, debatidas e contestadas noções em todo o edifício conceptual das relações internacionais. Os conceitos evoluem com o tempo e variam consoante as circunstâncias pelo que há, efectivamente, a necessidade de redefinir o conceito de segurança. Conceptualizar a segurança acomodando a enorme complexidade e diversidade dos seus elementos fundamentais



sem ser indiscriminado e preservando a sua utilidade analítica e operacional é sempre um exercício delicado e complexo. Ainda assim, arriscamos fazê-lo aqui, tendo por base seis pressupostos principais:

- 1) a referência de segurança são as comunidades;
- 2) a sobrevivência política e o bem-estar são os interesses e valores fundamentais da segurança, tidos por um prisma relativamente amplo mas não indiscriminado;
- 3) as ameaças e preocupações respeitantes à segurança das comunidades não provêm unicamente de outros Estados – elas também podem provir de dentro dos Estados e de outros actores não estatais;
- 4) a competição, a cooperação e a construção de comunidades são igualmente relevantes e podem coexistir em simultâneo;
- 5) a ênfase ou prioridade atribuída a cada dimensão/preocupação/ameaça e a cada instrumento de segurança pode variar de comunidade para comunidade;
- 6) a concepção genérica de segurança pretende-se abstracta, inclusiva e cautelosa para conciliar complexidade, diversidade e mudança, admitindo diferentes níveis.

Segurança significa, assim, a protecção e a promoção de valores e interesses considerados vitais para a sobrevivência política e o bem-estar da comunidade, estando tanto mais salvaguardada quanto mais perto se estiver da ausência de preocupações militares, políticas e económicas.

Ter por referência a “comunidade” significa que o objecto de segurança tanto pode ser um Estado como um grupo infra-estatal ou transnacional ou ainda uma associação internacional, permitindo acomodar a problemática natureza dos Estados e a existência de outras referências de segurança “dentro” dos Estados e/ou “acima” dos Estados. Por seu lado, assumir como valores e interesses vitais a “sobrevivência política” e o “bem-estar” permite alargar e aprofundar a segurança para lá das dimensões tradicionais de forma suficientemente abrangente e flexível em termos do seu conteúdo, ameaças/riscos e instrumentos.

As preocupações com a sobrevivência política ou com o bem-estar podem, isoladamente ou em simultâneo, ser os interesses essenciais a garantir pelas comunidades, mas não necessariamente com a mesma prioridade nem da mesma forma nem no mesmo nível nem perante as mesmas preocupações: a Coreia do Norte, os Curdos, os Palestínianos, a Islândia, Angola ou a UE pensarão, certamente, quer a sua sobrevivência quer o seu bem-estar de modo muito distinto. Depois, se o Estado pode ser para uns a principal referência de segurança, para outros é antes a maior fonte de insegurança, enquanto para outros ainda a referência principal não é o Estado mas sim a comunidade étnica ou religiosa ou a elite política.

Acresce que, a existir uma problemática crucial de sobrevivência política ou de bem-estar, ela pode não ser apenas produto de conflitos de interesses materiais – território, recursos, etc. – mas derivar, sobretudo ou paralelamente, de considerações e percepções de identidade, ideológicas ou legados históricos e culturais. Essas problemáticas e percepções ocorrem ainda em contextos de rivalidade, conflito, envolvimento e cooperação muito distintos e que são dinâmicos e evolutivos. Similarmente, a salvaguarda e/ou promoção da sobrevivência política e do bem-estar pode implicar a instrumentalização da panóplia militar mas, em complemento ou



isoladamente, podem privilegiar-se quadros normativos/legais internos e/ou internacionais, a diplomacia, a política, o comércio e a economia ou aspectos sócio-culturais e outros, uma vez mais, dependendo da comunidade e das circunstâncias em concreto. Assim, na formulação que propomos, ao mesmo tempo que a sobrevivência política e o bem-estar limitam o espectro de segurança - para que uma preocupação constitua um problema de segurança tem que, de alguma forma, pôr em causa valores e interesses considerados vitais - também são suficientemente abrangentes e flexíveis para permitir uma grande variedade de situações possíveis que a realidade evidencia.

Da mesma forma, a noção de comunidade que surge no nosso conceito de segurança não só permite abranger vários níveis - infra-estatais, estatais e multinacionais - como seleccionar aquelas comunidades que forem mais relevantes e pertinentes em função tanto da agenda de segurança como do sistema ou do complexo de segurança em análise. O mesmo se pode dizer, aliás, em relação às preocupações militares, políticas e económicas, uma vez que elas só podem ser incluídas no conceito operacional de segurança na medida da sua relevância para a protecção e a promoção de valores e interesses considerados vitais para a sobrevivência política e o bem-estar das comunidades em causa: como é evidente, há preocupações de segurança que não colocam em causa níveis essenciais da segurança de populações, Estados ou regiões; caso contrário, estaríamos a abrir a porta para uma tremenda vastidão de potenciais comunidades e preocupações que, de facto, não são igualitariamente relevantes.

3. Sistemas de Segurança Internacional

Discussão distinta, embora relacionada, respeita à definição e caracterização dos "sistemas de segurança internacional". Também nesta matéria existem propostas e visões muito diferenciadas. Por exemplo, enquanto Muthiah Alagappa (1998: 54-56) descreve três tipos de sistemas de segurança que considera "puros" - segurança competitiva, segurança colectiva e comunidade de segurança -, Raimo Vayryen (1999) elenca três diferentes "perspectivas" sobre a segurança internacional: comum, cooperativa e colectiva. Patrick Morgan (1997), por seu lado, identifica cinco "tipos ideais" de sistemas ou formas multilaterais de gestão de conflitos - poder contra-peso de poder (*power restraining power*), concerto de grandes potências, segurança colectiva, comunidade pluralista de segurança e integração -, ao passo que Brian Job (1997) subdivide a primeira em balança de poder e defesa colectiva e Gareth Evans (1993) sustenta que a segurança comum, a segurança colectiva e a segurança completa são diferentes formas de segurança cooperativa. Particular relevância assumem, pois, as concepções em torno dos sistemas de segurança competitiva, segurança comum, segurança cooperativa, segurança colectiva e comunidade de segurança.

Na visão tradicional, marcadamente inspirada pelo realismo, o *sistema de segurança internacional é competitivo* por natureza, radicado na auto-defesa/segurança dos Estados em ambiente conflitual. Na estrutura internacional anárquica percebida, não havendo uma autoridade superior que garanta a sobrevivência e desconfiando e temendo das ambições dos outros, cada Estado tem como preocupação central a sua segurança, assumindo a responsabilidade pela auto-defesa e auto-segurança, num tradicional problema hobbesiano de ordem e de "segurança competitiva". Ainda assim, há diferenças entre os chamados "realismo ofensivo" e "realismo defensivo". John



Mearsheimer é um dos mais destacados autores da corrente “ofensiva”, argumentando que «os Estados estão sempre dispostos a pensar ofensivamente na direcção de outros Estados» (2001: 34). Perspectiva distinta é expressa por Kenneth Waltz (2001), para quem os Estados não são apenas conduzidos pela “maximização do poder” mas também por “manter as suas posições no sistema” e “consolidar a balança de poder”, podendo isto ser fonte de estabilidade internacional na lógica de “ganhos relativos”.

A natureza competitiva do sistema não inviabiliza, todavia, que haja margem para a cooperação entre os Estados em matéria de segurança e defesa ou até uma relativa “ordem internacional”. É neste quadro que o realismo se conforta com as teorias da defesa colectiva (vários Estados confrontados com uma ameaça comum proveniente de outro Estado ou coligação associam-se para, somando as capacidades respectivas, conjuntamente melhor se defenderem, dissuadirem ou vencerem o inimigo/adversário), da balança de poder (realçando o permanente jogo de pesos, contra-pesos e/ou compensação, essencialmente, entre as principais potências) e da hegemonia (salientando não só as ambições e o comportamento das grandes potências sempre em busca da maximização do poder mas, igualmente, as capacidades e virtualidades/vulnerabilidades da potência hegemónica e que pode ser o factor determinante para a maior ou menor estabilidade do sistema inerentemente de segurança competitiva).

A “segurança comum” ganhou ênfase após a publicação do relatório “*Common Security: A Programme for Disarmament*” pela chamada “Comissão Palme” (ou *Independent Commission on Disarmament and Security Issues*), em 1982, num contexto tenso de Guerra Fria: enfatizando os riscos de escalada e as limitações e riscos de opções meramente unilaterais, aquela Comissão apelava para um compromisso comum de sobrevivência e de segurança, acomodando os interesses legítimos “dos outros” com os “nossos”. No fundo, o argumento é que a segurança deve ser alcançada com, e não contra, os outros: daí as recomendações como a criação de zonas livres de armas nucleares, o controlo mútuo das defesas estratégicas espaciais, o desarmamento entre as superpotências e respectivos “blocos” de defesa colectiva e o fortalecimento das Nações Unidas e das organizações regionais. Para Gareth Evans (1993), o positivo desta noção tal como definida pela Comissão Palme é que enfatiza a sobrevivência conjunta através da segurança com o “outro lado”, mas nota que grande parte das discussões sobre segurança comum têm sido focalizadas nas dimensões militares da segurança e que ela é apenas uma das formas possíveis de uma muito mais abrangente segurança cooperativa.

A expressão “segurança cooperativa” tornou-se popular, no contexto europeu, com os Acordos de Helsínquia de 1975 e, sobretudo, desde o fim da Guerra Fria. A segurança cooperativa vem, porém, sendo definida e aplicada de diferentes formas, se bem que sempre baseada na premissa de que a segurança não pode ser imposta ou alcançada por uns a outros e que tem de ser baseada em instituições e normas comuns que se espera sejam respeitadas. Em regra, a segurança cooperativa é entendida como um regime que previne e gere conflitos num determinado quadro estabelecido de normas e procedimentos, implicando a acomodação de interesses e de políticas rivais (ou potencialmente rivais) na manutenção de uma ordem internacional estável sob a liderança das grandes potências (Vayryen, 1999: 57-58).

Muthiah Alagappa (1998: 53-54) acrescenta que a identidade relacional na segurança cooperativa não é negativa, ou que o é minimamente, podendo mesmo ser positiva: os



Estados podem até suspeitar ou não confiar uns nos outros, mas não há a percepção de ameaça imediata. Por seu lado, Gareth Evans (1993) apresenta uma noção bem ampla de segurança cooperativa, nela cabendo as várias formas de segurança comum, colectiva e completa. Para este autor, a principal virtude da segurança cooperativa é abranger um leque muito variado de respostas às questões de segurança: a essência da segurança cooperativa radica, no fundo, em enfatizar mais a cooperação do que a competição³. Com uma concepção igualmente ampla de segurança cooperativa, o canadiano David Dewitt (1994) inclui nela as noções de segurança completa e até de segurança competitiva, bem como as de balança de poder e as alianças.

Em relação à “segurança colectiva”, G. Evans define-a como inerentemente focada nos assuntos militares, envolvendo a ideia de que todos os membros do grupo renunciam ao uso da força entre eles e que se comprometem a auxiliar prontamente qualquer membro se este for atacado: a segurança colectiva é, nesta linha, o corolário da segurança comum, isto é, *«a última garantia de que o processo não sairá do rumo pelo comportamento agressivo de qualquer Estado individualmente – ou que se sair, a reacção alterá-la-á»* (Evans, 1993: 15-16). De igual modo, para Vayryen a segurança colectiva destina-se a criar uma coligação internacional putativa que deterá potenciais agressores e puni-los-á, se necessário, pelo uso da força, mas sem definir o agressor ou a vítima previamente. Assenta, acima de tudo, no pressuposto de manter o *status quo* representando e mobilizando a sociedade internacional e fazendo apelo a uma vasta forma representativa e legítima de acção colectiva, pelo que um sistema deste tipo precisa de *«um quadro de instituições, normas e procedimentos estabelecido que ajude a mobilizar a resposta internacional no momento em que for necessário»* (Vayryen, 1999: 59).

Brian Job, por seu turno, sublinha a diferença entre “segurança colectiva” e “comunidade pluralista de segurança”. A primeira refere-se a um compromisso do tipo “todos-por-um” entre os membros para actuarem, automaticamente e em concerto, na assistência a um Estado membro que tenha sido ameaçado ou atacado por outro. Segundo este autor, os mecanismos de segurança colectiva, ao contrário da defesa colectiva, não são motivados pela necessidade de planear ou agir contra uma particular percebida ameaça externa, isto é, um Estado excluído do grupo. Neste contexto, o dilema de segurança entre os membros é atenuado, na medida em que não existe uma ameaça imediata ou claramente identificada. Os quadros de segurança colectiva têm, assim, tendência para um largo espectro de participantes pois são desenhados para permitirem acomodar um vasto denominador comum em termos de atitudes e compromissos, sendo que o seu sucesso depende muito do grau de envolvimento e compromisso dos membros mais poderosos do grupo (Job, 1997: 172-173).

Um nível mais elevado de cooperação é, para B. Job, o da “comunidade pluralista de segurança”, onde existe um grau mais profundo e qualitativamente superior de multilateralismo e institucionalismo e cujo *membership* é mais restrito e bastante

³ A segurança cooperativa é, assim, descrita por G. Evans (1993) como: 1) multidimensional na amplitude e gradualista no temperamento; 2) mais inclusiva do que exclusiva; 3) enfatiza mais a garantia de segurança do que a dissuasão; 4) não é restritiva na participação ou *membership*; 5) favorece o multilateralismo sobre o bilateralismo; 6) não privilegia as soluções militares sobre as não-militares; 7) assume que os Estados são os principais actores no sistema de segurança mas aceita que actores não-estatais possam desempenhar um papel importante; 8) não requer a criação de instituições de segurança formais, embora também não as rejeite, naturalmente; e, acima de tudo 9) sublinha o valor de criar “hábitos de diálogo” numa base multilateral.



regulado. Isto acontece porque a comunidade pluralista de segurança pressupõe a identificação e a criação mútua de identidade entre os participantes, necessário para concretizar e sustentar a longo-prazo o princípio da reciprocidade difusa. Mais importante, o carácter distintivo da comunidade de segurança é «*a transição cognitiva que tem lugar entre os Estados, em princípio, não encarando ou temendo a força como modo de interacção entre eles próprios*» (Job, 1997: 174-175). Também para M. Alagappa a “comunidade de segurança” é mais profunda do que a segurança cooperativa, já que mais exigente nos seus pressupostos e com um potencial maior de prevenir a emergência de novas disputas: «*In a community security system, national identity and national interest become fused with those of a larger community of states*» (1998: 55). Portanto, não há excepção para o uso da força entre os membros da comunidade e ela torna-se ilegítima como instrumento da política entre os Estados que a compõem: nesta perspectiva, a segurança é colectiva por definição.

4. A noção de Complexo de Segurança

Questão pertinente é saber se algum, e qual, dos sistemas de segurança referenciados caracteriza, por si só, a realidade mundial ou de determinadas macro-regiões, numa lógica exclusiva – em nosso entender, não um mas sim vários daqueles sistemas podem ser identificados e sobrepor-se no mesmo quadro internacional ou regional, o que justifica a referência a um complexo de segurança. Por outro lado, independentemente da noção preferida para caracterizar um quadro concreto num determinado espaço e num dado tempo, um sistema de segurança é apenas um de vários existentes, inter-actuando com outros sistemas e outras unidades numa rede dinâmica de efeitos directos e indirectos sobre o quadro de relações que se reflectem no ambiente de segurança.

O *complexo de segurança* pode, assim, ser entendido como *um sistema de sistemas de segurança*. Mais concretamente, o *complexo de segurança* é a *rede de relações lineares e não lineares entre múltiplas partes e de interacções entre vários sistemas de segurança, em diferentes escalas e dimensões, de que resultam determinados padrões nas conexões, estruturas e comportamentos que, por sua vez, interagem com os ambientes interno e externo a essa rede de ligações de segurança*.

A noção de complexo de segurança está associada ao estudo e às teorias da complexidade dos sistemas ou dos sistemas complexos (*complex systems*). Trata-se de um campo científico que atravessa todas as áreas do saber e que, sinteticamente, incide «*sobre como as partes de um sistema produzem comportamentos colectivos do sistema e como o sistema interage com o seu ambiente*» (New England Complex Systems Institute – NECSI). Para o entendimento do “complexo de sistemas” e, portanto, da noção de complexo de segurança, concorrem cinco conceitos fundamentais: sistema, padrão, rede, escala e linearidade.

O mais importante é, naturalmente, o conceito de *sistema*, na medida em que começámos por caracterizar o “complexo” como um “sistema de sistemas”. Segundo Yaneer Bar-Yam (s/d) «*um sistema é a parte delineada do universo que é distinta do resto por uma fronteira imaginária... A ideia chave de “sistema” é que, uma vez este identificado, descreve: as propriedades do sistema, as propriedades do universo excluindo o sistema e que afectem o sistema, e as interacções/relações entre os elementos do sistema e entre estes e o restante universo*». O sistema não é isolado do



ambiente mas inter-actuante com ele. Nalguns casos, pode ser útil começar por isolar o sistema; noutros, focam-se primeiro as interacções/relações. Muitas vezes, a identificação de um determinado sistema de segurança decorre da delimitação de um espaço geográfico e da forma como aí as interacções se caracterizam e/ou se alteram. Mas também é possível identificar sistemas de uma forma não correspondente à divisão espacial: por exemplo, podemos considerar um sistema económico face a outros sistemas (cultural, político, institucional, etc.), minimizando os aspectos espaciais.

O *padrão* corresponde, sumariamente, à ideia de repetição - de estruturas, ideias, comportamentos ou, em última análise, de sistemas dentro de uma colecção de sistemas mais vasta. Uma forma simples de perceber um padrão é detectar repetição de comportamentos ou relações. Mas também podemos pensar o padrão em termos de quantidade e qualidade das repetições: quanto mais vezes e mais coincidentes forem essas repetições, mais sólido ou claro é um determinado padrão. Portanto, identificar padrões de segurança, entender como e porque se formam, perceber como se inter-relacionam e observar os seus efeitos no conjunto dos sistemas ajuda-nos a caracterizar o carácter de um determinado complexo de segurança.

A *rede* é o somatório de conexões que permitem interacções e influências entre partes (unidades e sub-sistemas) do complexo de sistemas. Por vezes, a designação de rede exprime ela própria um sistema no seu conjunto, considerando os efeitos destas conexões. Existem, obviamente, muitos tipos de redes, mas um aspecto fundamental a perceber é que elementos estão directa ou indirectamente conectados entre si; depois disto, cada relação da rede pode ser caracterizada por vectores como a sua força, influência, solidez, motivação, capacidade, etc... Potencialmente, todas as redes são influentes sobre as partes interligadas, as outras redes e o complexo de redes no seu conjunto. O estudo e a explicação de um complexo de segurança numa região ou no globo passa, então, igualmente, por estabelecer redes entre as redes e os actores, o que implica não só identificar as várias redes e unidades mas também por observar os seus efeitos e que comportamentos e influências são comuns ou diferentes nas múltiplas conexões.

A *escala* referencia tanto o tamanho do complexo que se analisa como o alcance da influência das unidades, das redes, dos padrões e dos sistemas e a influência do próprio complexo de sistemas. Em ambos os casos - tamanho e alcance das influências -, um complexo de segurança interliga a segurança em diferentes escalas, desde os níveis intra-estatais à segurança global. A escala é importante quer para efeitos de definição e delimitação do próprio complexo de segurança quer para medir os impactos mútuos entre os vários níveis: por isso, todas as outras escalas têm de ser contempladas.

Finalmente, a *linearidade* é um aspecto recorrente nos nexos de causa-efeito. O conceito de relação linear sugere que «*duas quantidades são proporcionais entre si: dobrando uma, isso leva a dobrar a outra também*» (Bar-Yam, s/d). As relações lineares são, em muitas ocasiões, a primeira aproximação utilizada para descrever as relações internacionais, ainda que não haja uma forma única de definir o que uma relação linear é em termos de "conteúdo": por exemplo, uma relação linear de laços históricos e elementos identitários entre a RPChina e Taiwan são necessariamente diferentes de uma relação linear na perspectiva económica ou ainda político-diplomáticos entre os mesmos actores. A questão é que, mesmo tendo em conta uma grande variedade de relações lineares, isso está muito longe de caracterizar um



sistema e menos ainda um complexo de sistemas. Daí que seja fundamental contemplar, igualmente, as *relações não lineares* entendidas, simplesmente, como aquelas que não são lineares e que ampliam enormemente o leque possível de causalidades e dependências. Os problemas são muitas vezes difíceis de entender e de resolver porque as causas e os efeitos não são facilmente relacionáveis: variações num sistema “aqui” tem frequentes efeitos “ali” uma vez que as partes e os sistemas são interdependentes. Ou seja, pegando no exemplo anterior, o relacionamento RPCChina-Taiwan resulta dos muitos tipos de relações entre ambos mas também é o reflexo e, ao mesmo tempo, ajuda a condicionar, as relações a vários níveis quer da China quer de Taiwan com os EUA e com outros actores na Ásia-Pacífico e no mundo. O que significa, em síntese, que o complexo de segurança é um composto e, até certo ponto, o resultado da soma e da conjugação de relações lineares e relações não lineares com reflexos no domínio da segurança.

Conclusões

O conceito de segurança aqui proposto - significando a *protecção e a promoção de valores e interesses considerados vitais para a sobrevivência política e o bem-estar da comunidade, estando tanto mais salvaguardada quanto mais perto se estiver da ausência de preocupações militares, políticas e económicas* - pode, reconhecidamente, ser objecto de várias críticas e objecções: estar exposto a abusos; ser subjectivo e ambíguo; e levantar problemas em termos de “arrumação teórica” e de identidade da agenda de investigação. No entanto, não só qualquer concepção de segurança um pouco mais abrangente está virtualmente exposta a abusos como isso não nos dissuade de avançar um conceito que se pretende operacional. Por outro lado, restringir um conceito por razões de maior simplificação arriscaria torná-lo pouco adequado à realidade, dado que teríamos sempre de fazer exclusões *a priori* independentemente das situações concretas. Consequentemente, tendo necessariamente que optar, preferimos uma formulação mais aberta, inclusiva e flexível de maneira a cobrir todas as possibilidades de um conceito tão complexo e disputado como é o de segurança.

Além disso, o propósito de uma definição é indicar a sua essência e os seus limites fundamentais, devendo ser medida em função da sua utilidade numa lógica de *problem solving*. Em nosso entender, a formulação aqui proposta alarga e aprofunda a noção de segurança sem cair no exagero da abrangência, já que fixa importantes parâmetros em termos de referência (comunidade) e valores centrais (sobrevivência política e bem-estar); não restringe *a priori* o leque de possibilidades de inter-relações e a multiplicidade nos seus elementos cruciais; permite envolver/caracterizar diferentes tipos de concepções, divididos em função da referência e da natureza das ameaças, dos instrumentos e das preocupações; e facilita ainda análises comparativas entre as várias hipóteses teórico-conceituais e entre estas e a realidade concreta de segurança, permitindo escolher os aspectos mais válidos e estabelecer, se necessário, novas interligações.

Quanto à noção de “complexo de segurança” – definido como *sistema de sistemas e rede de relações lineares e não lineares entre múltiplas partes e de interacções entre vários sistemas de segurança, em diferentes escalas e dimensões, de que resultam determinados padrões nas conexões, estruturas e comportamentos que, por sua vez, interagem com os ambientes interno e externo a essa rede de ligações de segurança* -,



sobrepõe-se claramente às várias caracterizações de sistemas de segurança. Num determinado espaço/dimensão em que muitas e variadas unidades e sistemas interatuam, o reflexo é não só uma determinada "ordem" internacional/regional como também um determinado complexo de segurança, eventualmente agregando, simultaneamente, elementos de segurança competitiva, segurança colectiva, segurança cooperativa e comunidade de segurança. E, de facto, tendo em conta a realidade internacional contemporânea no seu conjunto, não há um sistema mas sim um complexo de sistemas de segurança.

Referências

- ALAGAPPA, Muthiah (ed.) (1998). *Asian Security Practice. Material and Ideational Influences*. Stanford, California: Stanford University Press
- ALKIRE, Sabina (2003). *A Conceptual Framework for Human Security*. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity – CRISE. Oxford: University of Oxford, (Working Paper, 2)
- ARMIÑO, Karlos Pérez de (2009). "Segurança Humana: um conceito válido ainda?". *Pax Boletim Online* (NEP-CES), nº 11: 7-8
- BAR-YAM, Yanner. *Concepts in Complex Systems – Concept Map: System* [Em linha]. Cambridge: New England Complex Systems Institute [Consulta 1 Set. 2009]. Disponível em: <http://necsi.org/guide/concepts/system.html>
- BOOTH, Ken (1991). "Security in Anarchy: Utopian Realism in Theory and Practice". *International Affairs*. 67, nº 3: 527-545
- BRANDÃO, Ana Paula (1999). *A Reconceptualização da Segurança e a Migração Internacional: A Abordagem Comunitária versus a Abordagem Nacional*. Braga: Universidade do Minho. Dissertação de Doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais
- BROWN, Seymon (1994). "World Interests and the Changing Dimensions of Security". In KLARE, Michael T.; THOMAS, Daniel C. (eds.). *World Security: Challenges for a New Century*. New York: St. Martin's Press
- BUZAN, Barry (1991). *People, States and Fear: An Agenda for the International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995). *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford [etc]: Oxford University Press
- COMMISSION ON HUMAN SECURITY (2003). *Human Security Now: Protecting and Empowering People*. New York: Commission on Human Security
- CRAVINHO, João Gomes (2006). *Visões do Mundo. As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*. 2ª ed. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais
- DALBY, Simon (2006). "Introduction to Part Four – The Geopolitics of Global Dangers". In TUATHAIL, Gearóid Ó; DALBY, Simon; ROUTLEDGE, Paul (eds.). *The Geopolitics Reader*. 2ª ed. London [etc]: Routledge: 177-187
- DANNREUTHER, Roland (2007). *International Security: The Contemporary Agenda*. Cambridge: Polity Press



- DEWITT, David (1994). "Common, Comprehensive and Cooperative Security". *Pacific Review*. 7, nº 1: 1-15
- EVANS, Gareth (1993). *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s*. St. Leonards, New South Wales: Allen and Unwin
- FISCHER, Dietrich. (1993). *Nonmilitary Aspects of Security: A Systems Approach*. Dartmouth: UNIDIR
- HARTMANN, B; SUBRAMANIAM; B., ZERNER, C. (eds.) (2005). *Making Threats: Biofears and Environmental Anxieties*. Lanham, Maryland: Rowmn & Littlefield
- JOB, Brian (1997). "Matters of Multilateralism: Implication for Regional Conflict Management" in LAKE, David A. e MORGAN, Patrick M. (Eds.). *Regional Orders: Building Security in a New World*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press
- KLARE, Michael T.; THOMAS, Daniel C. (eds.) (1994). *World Security: Challenges for a New Century*. New York: St. Martin's Press
- MEARSHEIMER, John J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton
- MORGAN, Patrick M. (1997). "Regional Security Complexes and Regional Orders". In LAKE, David A.; MORGAN, Patrick M. (eds.). *Regional Orders: Building Security in a New World*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press
- NEW ENGLAND COMPLEX SYSTEMS INSTITUTE (NECSI) (s/d). *What is the Study of Complex Systems?* [Em linha]. [Cambridge]: New England Complex Systems Institute. [Consulta 20 Jul. 2010]. Disponível em: <http://necsi.org/guide/study.html>
- PARIS, Roland (2001). "Human Security – Paradigm Shift or Hot Air?" *International Security*. 26, nº 2: 87-102
- PRINS, Gwyn (1994). "Notes Towards the Definition of Global Security". *Global Security Programme. Occasional Paper*. Nº6
- PUREZA, José Manuel (2009). "Editorial". In *Pax*, Boletim Online (NEP-CES), nº 11: 1
- ROTHSCHILD, Emma (1995). "What is Security?". *Daedalus*. 124, nº3: 53-98
- TOMÉ, Luís (2003). *O Estado e a Nova Ordem Internacional: entre a fragmentação e a globalização*. Lisboa: EdiUAL, Instituto Internacional de Macau (IIM)
- TOMÉ, Luís (2004). *Novo Recorte Geopolítico Mundial / The New World's Geopolitical Outline*. Lisboa: EdiUAL, Quid Juris
- TOMÉ, Luís (2007). "Alterações na Segurança Internacional". In *Janus 2007 – Anuário de Relações Exteriores*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL: 18-19
- ULLMAN, Richard H (1983). "Redefining Security". *International Security*. 8, nº 1: 129-153
- ULLMAN, Richard H.(1995). "Threats to Global Security: New Views or Old?" in *Seminar on Global Security Beyond 2000 at the University of Pittsburgh*, 2. Pittsburgh. Anais [S.l: s.n, s.d]
- UNDP (1994). *Human Development Report*. New York: Oxford University Press



VAYRYEN, Raimo (1999). "Multilateral Security: Common, Cooperative, or Collective?". In SCHECTER, M. G. (Ed.). *Future Multilateralism: The Political and Social Framework*. Tokyo [etc.]: United Nations University Press

WAEVER, Ole (1997). *Concepts of Security*. Copenhagen: Institute of Political Science, University of Copenhagen

WALT, Stephen (1991). "The Renaissance of Security Studies". *International Studies Quarterly*. 35, Nº 2: 211-239

WALTZ, Kenneth N. (2001). *Man, the State and War*. Rev. ed. New York: Columbia University Press

WIRTZ, James (2007). "A New Agenda for Security and Strategy?" in BAYLIS, John [et al.]. *Strategy in the Contemporary World*. Second edition. Oxford: Oxford University Press: 337-355

O EMPREGO DO INSTRUMENTO MILITAR NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: UM PARADIGMA EM MUDANÇA

António Oliveira

Licenciado em Ciências Militares, Mestre em Estudos da Paz e da Guerra. Oficial de Operações da Brigada de Intervenção (PRT), foi professor no Instituto de Estudos Superiores Militares. Participou em missões de apoio à paz, evacuação de cidadãos nacionais e cooperação técnico-militar

Resumo

As características dos actuais conflitos armados têm incrementado a sua complexidade e as operações desenvolvidas para os resolver são muitas vezes executadas sem o consentimento de todas as partes. Desta forma, o tradicional emprego de forças militares na resolução de conflitos parece estar a sofrer uma rápida evolução. Face ao aumento da sua complexidade, as operações de paz passaram a ser encaradas como "operações militares" mais abrangentes, conduzidas por princípios antes reservados à execução de operações de combate e materializada pela execução e aplicação de um conjunto complexo de técnicas e actividades. Neste novo paradigma, numa mesma "operação de paz" um leque muito variado de actividades, desde a prevenção do conflito, até às operações de combate de média e alta intensidade, passando pelas actividades de apoio humanitário, pode ser desenvolvido concorrentemente. Assim, de acordo com o conceito de emprego e as funções a executar, a actuação da força militar nas actuais operações de paz está baseada na realização simultânea de um conjunto de tarefas para se atingir o estado final militar pretendido.

Face à vasta panóplia de actividades a executar, uma força militar deverá ter os meios e ser organizada com base em múltiplas capacidades e características, relevando-se o aumento da importância de áreas que antes eram de apoio à própria força e que agora passaram a ser fundamentais considerando que o principal papel das forças militares é o de criar e preservar um ambiente seguro e estável, que permita a actuação dos restantes actores intervenientes no processo. Pretende-se que, num sistema de aproximação integrada ao conflito, as forças militares atinjam e garantam as condições de segurança e garantam o apoio necessário para que outras agências possam encontrar as soluções mais adequadas para as causas do conflito.

Palavras-chave

Contexto estratégico; Forças Armadas; Instrumento militar; Operações de Paz; Resolução de Conflitos

Como citar este artigo

Oliveira, António (2010) "O emprego do instrumento militar na resolução de conflitos: um paradigma em mudança". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_art4

Artigo recebido em Junho de 2010 e aceite para publicação em Agosto de 2010



O EMPREGO DO INSTRUMENTO MILITAR NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: UM PARADIGMA EM MUDANÇA

António Oliveira

Introdução

A Comunidade Internacional, nomeadamente as Nações Unidas com o apoio de algumas organizações regionais¹, tem vindo a intervir de forma crescente na resolução de conflitos. Esta passou a constituir-se não só como uma oportunidade, mas numa das prioridades para o emprego do instrumento militar dos Estados.

A resolução de conflitos é definida por Fetherston² (1994) como a “aplicação não coerciva dos métodos de negociação e de mediação, por terceiros, com vista a desarmar o antagonismo entre adversários e a favorecer entre eles uma cessação durável da violência”. Daqui extrai-se a principal característica da resolução de conflitos: terceiros, que não fazendo parte do conflito, utilizam os seus meios para o resolver³. O seu papel é essencial para, de forma credível e transparente, identificar e prestar assistência às partes em litígio e alcançar a paz possível em processos mais complexos (Ramsbotham, Woodhouse, Miall, 2006: 12). Esta característica encontra também acolhimento na definição de “operações de paz” plasmada na *Annual Review of Global Peace Operations* (2009: ix) que as descreve como operações “autorizadas por um corpo multilateral, multinacionais na sua composição, com uma componente militar substancial e são projectadas primariamente com o objectivo de apoiar um processo de paz ou gerir um conflito”.

As características dos actuais conflitos armados, com múltiplos actores envolvidos em que a população se tem constituído no mais importante, têm exponenciado a sua complexidade, sendo as operações desenvolvidas para os resolver, muitas vezes executadas sem que todas as partes em conflito as subscrevam. Assim, o tradicional emprego de forças militares na resolução de conflitos parece estar a sofrer uma rápida evolução, o que obriga a uma revisão do seu papel neste contexto.

Com o presente texto pretendemos assim analisar o papel do instrumento militar na resolução de conflitos considerando o actual contexto estratégico, nomeadamente no

¹ Com destaque para a OTAN.

² Citado por David (2001: 284).

³ Esta definição é, segundo Jones (2009: 7), o factor fundamental, pois um enquadramento inadequado, confundindo, por exemplo, resolução de conflitos com operações de combate ao terrorismo, conduz por norma ao insucesso das operações.



que diz respeito ao emprego e às características necessárias à força militar para actuar nesse âmbito, considerando a alteração do paradigma que enquadra o seu emprego.

Para tal organizamos a nossa análise em três partes: a primeira inicia-se com a conceptualização da resolução de conflitos e a análise dos modelos de referência, essencialmente centrada no emprego do instrumento militar; na segunda parte, abordamos os desafios que a actual conflitualidade coloca a esses modelos e o seu impacto no emprego da força armada; após esta abordagem, e na terceira parte, debruçamo-nos sobre as características e capacidades que a força militar deve possuir para actuar neste novo contexto.

1. A aproximação clássica às operações de paz

As Nações Unidas (NU), através da sua Carta constitutiva, definiram as diversas formas previstas e aceites pelos seus membros para a resolução dos conflitos, quer de forma pacífica, no âmbito do seu Capítulo VI, quer através do recurso à força, no âmbito do seu Capítulo VII.

O contexto internacional do pós Guerra-fria colocou o desafio à ONU de reavaliar os domínios da sua intervenção no âmbito da segurança internacional. Assim, em 1992, o Secretário-Geral Boutros-Ghali difundiu a Agenda para a Paz⁴, em que a Organização se compromete oficialmente, pela primeira vez, num domínio conceptual da prevenção, gestão e resolução de conflitos, que viria a designar-se por "operações de paz".

Decorrente das lições aprendidas, a ONU publicou, em Janeiro de 1995, o *Suplemento da Agenda para a Paz*. Este documento re-articula os instrumentos para controlar e resolver conflitos, entre Estados e intra Estados, da seguinte forma: (i) diplomacia preventiva⁵ e restabelecimento da paz⁶; (ii) manutenção da paz⁷; (iii) consolidação da paz⁸; (iv) desarmamento; (v) sanções e (vi) imposição da paz⁹ (ONU, 1995: parag. 23).

As Nações Unidas não reclamam o monopólio do uso destes instrumentos e prevêm que estes possam ser empregues por organizações regionais, coligações *ad hoc* e por Estados de forma individual (ONU, 1995: parag. 24). Desta forma, a OTAN, enquanto organização regional, aprovou doutrina nesta matéria, designando a utilização destes

⁴ A/47/277 - S/24111. *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and Peace-keeping: Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*. Nova Iorque.

⁵ Consiste nas "acções protagonizadas por terceiros com o objectivo de impedir a escalada de conflitos e a sua deflagração em violência, impedir que conflitos existentes se espalhem e contaminem o espaço circundante, e impedir o reacendimento de conflitos já debelados" (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008: 121).

⁶ "Acções destinadas à conciliação entre as partes desavindas, essencialmente através de meios pacíficos, como os previstos no Capítulo VI da Carta, pelo menos numa fase inicial, sem excluir, em momentos posteriores, o emprego de medidas de pendor coercivo" (ONU, 1992: parag. 21). "O *peacemaking* é expurgado das actividades que envolvem o uso da força, passando a ser tratado apenas no domínio da diplomacia. As sanções, e a imposição que faziam para do *peacemaking* passam a ser tratadas de uma forma autónoma, fora desse chapéu" (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008: 126).

⁷ "Consiste na projecção de uma presença da ONU num determinado território, até aqui com o consentimento de todas as partes envolvidas, envolvendo normalmente militares e/ou polícias e também frequentemente civis" (Idem: 121).

⁸ "Conjunto de acções destinadas a identificar e apoiar as estruturas com as quais se reforça e solidifica a paz, de modo a evitar o recomeço das hostilidades" (Ibidem: 121).

⁹ São de natureza coerciva e levadas a cabo quando não se obteve o consentimento das facções envolvidas num conflito, ou este consentimento possa ser incerto. São desenhadas para manter ou restabelecer a paz, ou impor os termos de um mandato (AJP-3.4, 2005: 3-3).



instrumentos por *Operações de Apoio à Paz*¹⁰ - *Peace Support Operations*¹¹ (OAP). As operações conduzidas pela Aliança Atlântica seguem a mesma linha de actuação da ONU, quer na terminologia, quer nos instrumentos previstos, no entanto, o seu conceito é mais musculado, por terem a força militar como o instrumento prioritário de actuação.

O papel da força militar na aplicação dos diferentes instrumentos, e mediante o emprego dos mecanismos individualizados previstos quer pela ONU quer pela actual doutrina da Aliança Atlântica, está relativamente bem tipificado.

Assim, a prevenção de conflitos depende essencialmente da obtenção de informação credível que permita garantir um sistema de alerta rápido que vigie o desenvolvimento das situações de crise em tempo real e avalie as possíveis respostas, a fim de aplicar as mais rápidas e adequadas a cada situação (Castells, 2003: 31). Os meios militares focalizam-se normalmente no apoio aos esforços políticos e de desenvolvimento para mitigar as causas do conflito¹². "Embora as actividades militares devam estar vocacionadas para alcançar as exigências políticas e de desenvolvimento, normalmente recaem nas seguintes categorias: (i) aviso prévio; (ii) vigilância; (iii) treino e reforma do sector de segurança; (iv) projecção preventiva e (v) "na imposição de sanções e embargos" (IESM, 2007: 22).

O objectivo da imposição de paz será o compelir, coagir e persuadir as facções a cumprirem com uma determinada modalidade de acção. Apesar de ser um mandato compulsivo, uma força de imposição de paz visa implementar um acordo entre as partes mas que, por "vicissitudes de procedimento ou outras, uma ou mais partes pretendem renegar as suas obrigações à luz do acordado ou rejeitar a presença da força. Esta poderá ignorar a tal oposição e utilizar mesmo os seus meios coercivos com vista a impor a paz acordada" (Baptista, 2003: 743). Apoiada no mandato, a força será usada para fazer cumprir os objectivos de paz, "se necessário tomando o partido de um dos beligerantes e mantendo-se no terreno mesmo contra a vontade de uma das partes que violou os termos do acordo ou que não aceita que este seja executado coercivamente contra si" (Baptista, 2003: 742).

O restabelecimento da paz tem por objectivo restabelecer um cessar-fogo ou um apaziguamento rápido e pacífico, centralizando-se nas actividades diplomáticas executadas após o início do conflito, não excluindo o apoio militar à acção diplomática através do emprego directo ou indirecto de meios militares.

A manutenção da paz visa manter um cessar-fogo e prevenir o recomeço das hostilidades. Estas operações servem para monitorizar e facilitar a implementação de

¹⁰ A doutrina seguida pela OTAN está vertida numa das suas publicações conjuntas, o AJP 3.4, e prevê cinco instrumentos principais: (i) prevenção de conflitos; (ii) restabelecimento da paz; (iii) manutenção de paz; (iv) imposição da paz e (v) consolidação da paz. A OTAN considera as OAP como sendo operações multifuncionais, compreendendo um vasto leque de actividades políticas, militares e civis, executadas de acordo com a lei internacional, incluindo o direito internacional humanitário, que contribuem para a prevenção e resolução de conflitos e gestão de crises.

¹¹ A Aliança Atlântica tem plasmado a sua base doutrinária para a execução de NA5CRO no AJP – 3.4 (*Non-Article 5 – Crisis Response Operations*) datado de Março de 2005. Nesta publicação são definidos os Princípios e a Tipologia destas Operações. Esta publicação doutrinária está em processo de reformulação com base no novo enquadramento doutrinário da OTAN.

¹² Neste âmbito, as actividades militares são normalmente conduzidas de acordo com o Cap. VI da Carta da ONU, mas as forças militares podem também ser empregues para dissuadir e coagir as partes, o que requerer um mandato com base no Cap. VII. Este robustecimento do mandato advém da necessidade da força ser credível.



um acordo de paz (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008: 134) e é nestes termos que a força militar é empregue, visando principalmente facilitar a acção diplomática, a mediação do conflito e o assegurar condições de segurança básicas para se obter uma solução política (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008: 143).

Em cenários de consolidação da paz, as forças militares operam sobretudo depois de terem sido obtidas soluções políticas para os conflitos. O seu papel centra-se de uma forma geral na criação de um ambiente seguro e estável que permita às agências civis focalizarem o seu esforço na reconciliação e no processo de consolidação da paz (IESM, 2007: 28). Os especialistas na resolução de conflitos defendem que a presença de forças militares após a assinatura de um acordo de paz é fundamental e que se a sua presença não se materializar de forma efectiva num prazo entre seis a doze semanas após esta assinatura, o acordo poderá perder a sua eficácia (Durch, 2006: 589).

A aproximação às operações, que descrevemos anteriormente, tem por base uma concepção sequencial, escorado no conceito desenvolvido por Fisas (2004: 33) de que quando um conflito ultrapassa o patamar da violência armada e se entra na fase "reactiva" da sua resolução, a primeira fase tem como objectivo atingir o fim das hostilidades violentas e seguidamente entrar na manutenção da paz e na reconstrução, até que se atinja uma paz estável. Assim, quer uma organização quer outra (ONU e OTAN)¹³ assumem, na sua actual doutrina, as diversas actividades relacionadas com a resolução de conflitos como actividades não concorrentes, isto é, de acordo com a situação elas assumem politicamente estarem perante uma tipologia de operação e os meios e medidas a serem usados, bem com o enquadramento para a utilização da força, estão em sintonia com esta. Ao mesmo tempo, sempre que se assume transitar de um tipo de missão para outro, altera-se este enquadramento, nomeadamente no que ao instrumento militar diz respeito.

No actual contexto, especialmente enformado pela prevalência dos conflitos intra-estatais, a separação conceptual de um conflito em fases, de forma a aplicar um dos instrumentos específicos atrás analisados, passou a ser extraordinariamente difícil e complexa. Esta realidade começou por ser identificada em 2000 no Relatório Brahimi¹⁴, segundo o qual as actuais operações de paz distanciam-se das tradicionais "operações de matriz militar de observação de cessar fogo e separação de facções, após um conflito inter-estatal, para incorporarem um complexo modelo com muitos elementos, civis militares, trabalhando em conjunto para construírem a paz, no perigoso rescaldo de guerras civis" (Brahimi, 2000: parág. 12).

As operações de apoio à paz¹⁵ passaram a envolver um leque de actores muito amplo, com diferentes objectivos, agendas, entendimentos, capacidades e motivações. A este nível cumpre destacar a dinâmica que se estabelece entre três grupos que desempenham papel chave em todo o processo: (i) as *forças de paz*, que pretendem a estabilização; (ii) as elites do território, que pretendem manter o seu poder e (iii) as sub-elites, que querem autonomia do Estado e a manutenção do seu poder em determinadas regiões do território. A habilidade de cada actor para atingir os seus

¹³ Em conjunto estas duas organizações representam 88% do pessoal militar projectado em "operações de paz" (Jones, 2009: 3).

¹⁴ *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Doc. A/55/305-s/2000/809, de 21 de Agosto de 2000.

¹⁵ Mantemos a designação atribuída pela OTAN.



objectivos depende das estratégias e comportamento dos outros dois” (Barnett e Zurcher, 2009: 24).

Estes actores actuam em conjunto com outros, nomeadamente a população local, as Organizações Internacionais (OI), os organismos de países terceiros, polícias e agências de imposição da lei e ordem, empresas militares e de segurança privada e com ONG’s. Todos eles trabalham e interagem no mesmo teatro de operações, quase sempre sem limitações espaciais entre eles, podendo apoiar, serem neutros ou oporem-se¹⁶ à operação de paz. Podem ainda variar estas posições com o tempo ou dentro das organizações onde se encontram inseridos. Estamos perante aquilo que Brahimi (2000: parág. 13-18) designou por “operações de paz complexas” que representam a junção de actividades desde a manutenção à construção da paz.

A complexidade aumenta mais ainda quando, nos actuais conflitos, presenciemos situações em que algumas áreas estão apenas parcialmente pacificadas ou quando as partes resistem aos termos dos acordos celebrados para manter os seus interesses e incentivam directa ou indirectamente os seus partidários a retomarem a violência (Durch e England, 2009: 13).

Tudo isto altera o paradigma das tradicionais “operações de paz”. Estas tendem a deixar de ser vistas como a aplicação de um conjunto de tarefas e técnicas específicas face ao instrumento adoptado, de acordo com a sistematização da ONU ou OTAN, e a serem assumidas como “operações militares” em sentido lato, admitindo-se que possam mesmo ser conduzidas e enformadas por princípios antes reservados às operações de combate tradicionais.

2. Os desafios das operações de paz complexas

As “operações de paz” da actual geração¹⁷ começaram a ser encaradas como um conjunto de actividades de intensidade variável que são executadas em todo o espectro de actuação das forças militares. No entanto, e apesar dos crescentes riscos associados, as operações de paz continuam a centrar-se na presença securitária temporária ou como agente apoiante para a desmilitarização de facções beligerantes e reorganização das forças de segurança locais e nas actividades de reconstrução da confiança entre as partes (Durch e England, 2009: 15). Isto reforça a afirmação de Edelstein (2009: 81): “sem segurança, as tarefas essenciais dos campos político, social e económico não podem ser executadas”. Desta forma, e em termos genéricos, a força militar continua a ser utilizada para criar um ambiente estável e seguro. O que se está a alterar são os desafios que se colocam à sua actuação.

Durante muito tempo, o maior repto que se colocava às forças internacionais, quando intervinham em apoio para a resolução de um conflito intra-estatal, residia essencialmente no ambiente operacional resultante do teatro de operações, assumindo relevância a segurança entre as etnias em conflito, especialmente relacionada com vinganças também de cariz étnico (Binnendijk e Johnson, 2004: 8). Entretanto um conjunto de factores, alguns externos ao conflito, outros intrínsecos, fez com que as forças militares fossem colocadas perante novos desafios, cada vez mais complexos.

¹⁶ O apoio e a oposição podem ter a forma activa ou passiva.

¹⁷ Considerada a terceira fase a partir de 1994 (David, 2001: 318).



Na perspectiva externa, o primeiro factor resulta do processo de lançamento da operação e geração da força. A sua utilização, nas condições que temos vindo a analisar, resulta normalmente da decisão da Comunidade Internacional em intervir num determinado conflito. Estas operações são arquitectadas tendo como enquadrante um conjunto de factores não controláveis¹⁸ pela força que é projectada, pois são resultado da gestão de interesses próprios das relações existentes entre os diversos actores, internos e externos, em que alguns Estados ou organizações multilaterais tentam efectuar uma aproximação com base em objectivos comuns. A falta de uma coerência organizacional própria para estas operações é reflectida na sua base essencialmente prática, enformadas em casos históricos e pelo empenhamento político-militar quase unilateral de alguns Estados¹⁹ em vez de um sistema organizacional com base nas organizações internacionais que patrocinam estas operações. Embora a decisão de lançar ou apoiar operações de paz resida nas organizações (ONU, UE, NATO), são os Estados que, em última análise, impõem um conjunto de condições e restrições políticas para a sua execução, pois são eles os contribuidores com recursos humanos - militares e policiais. À medida que as operações se tornam mais complexas e arriscadas, os cálculos de cada Estado, relativamente aos custos de sustentação, risco para as suas tropas e o apoio interno para a participação na operação, terão um impacto cada vez maior na disponibilidade de forças e na coerência da missão (Durch e England, 2009: 16).

Um outro problema que vem caracterizando as recentes intervenções da Comunidade Internacional com forças militares, especialmente em situações de maior risco, "é a falta de vontade política para empregar a força em vez de simplesmente efectuar o *deployment* das forças - o que significa uma vontade próxima do zero" (Smith, 2008: 288) em assumir riscos especialmente para a força que é projectada. Para que a sua actuação na resolução do conflito em que intervêm seja eficaz, exigem-se, assim, simultaneamente forças com uma preparação e capacidades bastante superiores, mas também o assumir de outros riscos, especialmente políticos, face ao aumento da possibilidade de baixas.

As actuais operações, por outro lado, exigem que os militares actuem em conjunto com um leque muito variado de entidades civis e não governamentais (Alberts et Hayes, 2003: 54). Esta envolvente torna as operações de paz relativamente frágeis em termos de unidade de comando e sobretudo de unidade de acção (Durch e England, 2009: 13), tornando ainda mais complicada a execução da mesma, face ao volume de actores envolvidos e respectivos interesses e agendas. Isto implica que a estratégia militar terá que se integrar num pensamento centrado nos efeitos a atingir, dado que os objectivos militares estão sujeitos a um sistema de constrangimentos cada vez mais complexo e, como tal, necessitam de ter um balanceamento dinâmico com os objectivos não militares (Alberts, 2002: 48).

Os obstáculos para a resolução de conflitos intra-estatais são aparentemente mais sérios e complicados do que no caso dos conflitos inter-estatais (David 2001: 305). As forças militares têm sido mandatadas para executar operações de restabelecimento, imposição ou consolidação da paz, em condições de elevado risco e muitas vezes sem

¹⁸ Como sejam as características internas do próprio conflito ou a envolvente externa, destacando-se os interesses geopolíticos de terceiros. O assunto será especificamente tratado mais à frente neste texto.

¹⁹ Apesar de se organizarem sob a égide de uma organização internacional - normalmente a ONU, cada Estado, tem a sua agenda própria face a uma intervenção num conflito.



que algumas das partes subscrevam essas operações. Desta forma a intervenção das “forças de paz” pode por vezes levar à execução de um leque de actividades ainda mais abrangente, que configuram simultaneamente as características da manutenção, da imposição e da consolidação da paz, mas também de combate tradicional²⁰, em que, ao contrário da definição de resolução de conflitos, a força militar deixa de ser vista por alguns dos contendores como uma terceira parte do conflito.

Parece aplicar-se o conceito da “guerra nos três blocos”, defendida por Krulak (1999), segundo a qual, em espaços físicos confinantes²¹, em momentos temporais muito próximos, uma pequena força militar pode ter de: (i) fornecer alimentação e roupa a deslocados ou refugiados, prestando assistência humanitária a uma parte que necessita do seu apoio; (ii) separar facções hostis, conduzindo uma tarefa de manutenção ou imposição de paz e (iii) combater, utilizando a força letal contra uma ameaça à sua própria presença. Assim, e como mostra a evolução doutrinária da OTAN e de alguns Estados considerados poderosos, a segregação entre as “operações de paz” e as operações de combate está a ruir.

No entanto, apesar do aumento do leque de opções e actividades, bem como do “robustecimento” na execução das missões, três princípios inter-relacionados continuam a distinguir o emprego de forças militares nas operações de paz dos restantes tipos de operações - o consentimento das partes em conflito, a imparcialidade e as restrições impostas ao uso da força. A grande mudança é que, apesar destes serem os princípios nucleares e mais caracterizadores destas operações, verifica-se que quando empregues na resolução de conflitos as forças militares, para além do respeito pelos princípios específicos das operações de paz, deverão ter também em consideração os princípios gerais das operações militares, muitos dos quais anteriormente reservados às operações de combate.

A utilização da força militar na resolução de conflitos depende assim do contexto estratégico em que são executadas, mas estará normalmente baseada na realização de um conjunto de operações de natureza complexa e concorrencial. Por consequência, o sucesso na intervenção da força parece estar relacionado com a execução, não sequenciada mas concorrente²², de um conjunto de actividades de prevenção do conflito²³, intervenção no conflito²⁴ e regeneração²⁵ e sustentação²⁶ após o conflito, para se atingir o estado final militar pretendido.

²⁰ Esta situação começa a ter já fortes reflexos na actualidade, pois ao contrário do passado, em 2008 cerca de 80% das forças militares e policiais projectadas em operações lideradas pela ONU, actuavam ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (Durch e England, 2009: 12).

²¹ Que Krulak define por *quarteirões (blocks)*.

²² Esta concorrencialidade das acções depende da situação, sobretudo dos avanços e recuos do processo.

²³ A prevenção requer acções para monitorizar e identificar as causas do conflito e actuação para prevenir a ocorrência, escalada e reinício das hostilidades. Esta actuação será primariamente do foro diplomático e económico, mas o instrumento militar deverá ser utilizado em projecção dissuasiva, estabelecendo uma presença avançada para dissuadir *spoilers*.

²⁴ A intervenção requer acções para implementar ou manter um Acordo ou cessar-fogo ou mesmo para impor os termos de um mandato. Deve envolver a actuação coordenada de actividades políticas, economias, militares e humanitárias. O instrumento militar é normalmente utilizado para estabelecer um ambiente seguro que permita a actuação dos restantes para que lhes seja possível atingir os objectivos globais da operação.

²⁵ A regeneração requer um conjunto de acções direccionadas à consecução das condições estabelecidas no mandato. Deve iniciar-se o mais cedo possível e começando pelo sector de segurança e as necessidades que necessitam de uma intervenção imediata, deve ir mudando as prioridades para a regeneração e desenvolvimento das infra-estruturas, instituições e os constituintes especificados no mandato. A tarefa primária das forças militares será organização, o treino e equipamento das “novas” forças de segurança locais.



No entanto, sendo a força militar apenas uma das partes utilizadas, o sucesso depende essencialmente da decisão política de intervir no conflito, que define o fim para o qual a força será aplicada (Smith, 2008: 42). Este fim (estado final militar) será essencialmente um facilitador para que se atinja o estado final político definido no mandato e é com base neste que o estado final militar desejado será deduzido.

O sucesso na resolução de conflitos está, por isso, normalmente ligado ao atingir de um conjunto de objectivos estratégicos em diversas dimensões que configuram o estado final político desejado²⁶. Este (e a medida em que será atingido) constitui-se o definidor do critério para o sucesso de toda a operação, incluindo o da operação militar. Neste âmbito, é fundamental que o emprego do instrumento militar seja articulado numa utilização holística de todos os instrumentos de Poder para que todos sejam potenciados, e possa ser explorado o sucesso obtido a cada momento com a intervenção militar.

Face a este novo paradigma e aos desafios que ele apresenta, coloca-se a questão de como empregar a força militar neste contexto e que características e capacidades de base deverão ser consideradas na sua organização e preparação.

3. Que força militar para a resolução de conflitos?

Larry Wentz elaborou um conjunto de estudos²⁸ tendo o instrumento militar como a trave mestra da resolução dos conflitos estudados. Ao ser isolado este instrumento, o êxito das operações é mais simples de aquilatar pois o sucesso na perspectiva militar, relacionado com o atingir de objectivos militares previamente fixados, é facilmente mensurável. Neste contexto, e de acordo com Smith (2008: 208), os objectivos militares ao nível estratégico e operacional têm a ver com o moldar ou alterar a vontade do povo e não a de um inimigo e estarão normalmente relacionados com o estabelecimento de um ambiente seguro, estável e auto-sustentado para a população local, o território e a região onde este se insere, sendo caracterizado pela redução gradual das capacidades militares projectadas. A análise da evolução destes objectivos, com base em medidas de eficácia, permite ir acompanhando o nível de sucesso da intervenção.

O sucesso nas intervenções militares no âmbito da resolução de conflitos, segundo sugerem Binnendijk e Johnson (2004: 7), depende essencialmente de três factores controláveis: (i) os recursos atribuídos para resolver o conflito; (ii) o volume de forças militares utilizadas pela força de paz e (iii) o tempo atribuído para o processo de resolução do conflito e de dois factores não controláveis: (i) as características internas e (ii) os interesses geopolíticos de terceiros.

²⁶ A sustentação é o conjunto de actividades de apoio às organizações locais para manter ou melhorar o estado final definido no mandato. Ocorre quando as estruturas, forças e instituições locais começam assumir de forma sustentada as responsabilidades sobre o território e a população.

²⁷ Como parte de uma estratégia global, é fundamental introduzir medidas e acções de natureza diplomática e económica e ainda potenciá-las através das redes sociais, num sistema de aproximação integrada ao conflito (Rasmusen, 1997: 45). Desta forma, a introdução de regras de direito que permitam reduzir as violações dos direitos humanos, o desenvolvimento de estruturas que incrementem a governabilidade e reduzam as arbitrariedades, a criação de uma economia de mercado, que permita reduzir a corrupção e a economia paralela, são mecanismos que vão contribuir para a dissipação das causas do conflito e estabelecer um estado de paz (Barnett e Zurcher, 2009: 23).

²⁸ Larry K. Wentz analisou um conjunto de casos de conflito tais como a Somália, Bósnia e o Kosovo e as suas conclusões foram alvo de publicação por Binnendijk e Johnson.



Uma das lições retiradas dos diversos casos estudados é que existe uma forte correlação entre o volume de recursos utilizados e o grau de sucesso. O volume está intimamente ligado aos recursos atribuídos, mas também ao sucesso interno dos países contribuintes. Estando o sucesso interno intrinsecamente ligado ao número de baixas devidas à participação nas operações²⁹, o volume da força permite incrementar as medidas de protecção da força, o que minimiza os riscos. Este é, no entanto, um dos dilemas da materialização de uma operação - um elevado volume de forças favorece a segurança mas introduz o risco de estimular alguma resistência local à presença estrangeira. Por outro lado, um reduzido volume de forças minimiza o estímulo de impulsos nacionalistas contra a sua presença, mas pode ser pouco eficaz na criação e manutenção de um ambiente estável e seguro no território (Edelstein, 2009: 81).

Um outro factor controlável que contribui para o sucesso é o tempo que a comunidade internacional destina à operação. Os estudos sugerem que a manutenção de meios por um longo período não garante o sucesso mas a sua retirada rápida precipita o insucesso (Binnendijk e Johnson 2004: 4 e 5). Isto cria o dilema de manter a presença,³⁰ para evitar o reinício das hostilidades e o oportunismo face à fraqueza das instituições locais, ou retirar as forças para evitar o período de resistência da população local à sua presença prolongada (Edelstein, 2009: 82). Os casos históricos apontam para um período temporal de cinco anos como o tempo mínimo necessário para cultivar uma transição duradoura para a paz (Binnendijk e Johnson 2004: 5). Conjugando os factores anteriores, Wentz refere, num estudo do RAND³¹, que um elevado volume de forças por um longo período promove o sucesso, dando como exemplos os casos da Bósnia e o Kosovo onde os indícios que apontam para o sucesso na resolução dos respectivos conflitos são notórios (Binnendijk e Johnson 2004: 6).

Os factores não controláveis por quem executa a resolução de um conflito são, por um lado, as características internas e intrínsecas do território onde se desenrola ou desenrolou o conflito, fruto da cultura e das agendas dos diversos actores e, por outro, os interesses geopolíticos e geoestratégicos de actores externos, normalmente Estados.

Considerando estes factores enquadrantes a força militar deve ser organizada e preparada tendo em consideração um conjunto de características e capacidades que lhe permitam uma acção eficaz, face ao ambiente operacional em que será empregue. Na execução das actuais operações de paz, não sendo o único actor no teatro³², a uma força militar é pedido a cumprimento de uma crescente multiplicidade de tarefas. Estas poderão ir desde o auxílio às populações locais, através do regresso e reinstalação dos refugiados e deslocados, da segurança e protecção das minorias étnicas, da reconstrução, da assistência médica, até à execução de operações de combate para impor determinadas condições, passando pelo apoio à desminagem, à protecção ao património cultural e religioso, à segurança e ordem pública, segurança e controlo de fronteiras e apoio ao estabelecimento das instituições civis, lei e ordem, do sistema

²⁹ Os estudos também provam que quando o volume de força é elevado, o número de baixas é mais reduzido.

³⁰ Normalmente a presença de uma força internacional divide-se em três períodos: (i) o período em que a população considera a sua presença fundamental para a resolução do conflito, sobretudo para a criação de condições de segurança; (ii) um segundo período em que a população começa a por em causa a necessidade da presença internacional e passa a tolera-la em vez de a apoiar incondicionalmente e (iii) a fase em que a população começa a olhar para a força como um entrave ou um elemento intrusivo para os seus interesses (Edelstein, 2009: 83).

³¹ RAND Corporation - Disponível em <http://www.rand.org/>.

³² E provavelmente nem será o mais importante.



judicial e penal, o processo eleitoral e outros aspectos da vida, política, económica e social do território. Esta vasta panóplia de actividades mostra que uma força deverá ter meios e ser organizada com base em múltiplas capacidades, relevando ainda o aumento da importância de áreas que nas operações de combate tradicionais tinham sobretudo a missão de apoio à própria força e que agora passaram a ser fundamentais para operar num ambiente operacional, em que o objectivo a ser conquistado é essencialmente a vontade das populações.

Considerando o actual paradigma de emprego, as capacidades militares tradicionais que lhe permitem executar tarefas de combate serão a matriz base sobre a qual deverá ser organizada e preparada uma força a ser usada neste contexto, pois são aquelas que lhe garantem a protecção e a versatilidade para se adaptar a todo o espectro de missões.

No entanto, atendendo ao crescente volume de actores com quem interage e à fluidez do ambiente operacional em que actua, a força militar deverá ser ágil em diversos domínios para além dos tradicionalmente associados ao combate, nomeadamente nos domínios cognitivos e sociais (Alberts et Hayes, 2003: 68). Neste sentido, os seus elementos operacionais têm que ser recrutados, treinados e preparados nesse sentido (Alberts et Hayes, 2003: 68) pois, como refere David (2001: 193), "(...) o treino e a formação das tropas ainda fazem a diferença entre uma força eficaz ou não, mais que a presença ou ausência das tecnologias emergentes". Neste campo, e em termos específicos, existem diversas características e capacidades que devem ser alvo de desenvolvimento, destacando-se a flexibilidade e interoperabilidade, a subversão e contra-subversão, as informações, a cooperação com actores civis e as relações com os *media*.

Face à configuração multinacional que enquadra o seu emprego³³, as forças a serem empregues neste ambiente deverão possuir duas características que estão inter-relacionadas e que transcendem qualquer missão ou operação – a flexibilidade e a interoperacionalidade (Alberts et Hayes, 2003: 8). Neste contexto, a força militar deverá ter uma "grande mobilidade e projecção rápida, versatilidade e flexibilidade da arquitectura dos equipamentos e dos sistemas de armas, modularidade, rapidez e adaptabilidade das unidades, interoperabilidade³⁴ e coordenação crescente entre todas as forças" (Espírito-Santo, 2002: 94).

Uma das tendências que caracterizam o ambiente operacional dos conflitos intra-estatais é a actuação por algumas das partes recorrendo cada vez mais a técnicas de subversão, sabendo que esta levará ao deslizar do tempo de resolução (Smith, 2008, 339). A experiência diz-nos que os conflitos de cariz subversivo não se ganham com acção militar, mas perdem-se pela inacção militar (Garcia e Saraiva, 2004:111). Assim, a força deve ser também organizada, equipada e treinada para actuar usando técnicas para além da actuação convencional.

A recolha de informações é outro elemento fulcral neste tipo de operações (Smith, 2008: 373). Estruturar a força de paz com um sistema de recolha, produção e disseminação eficaz é uma das tarefas mais difíceis, mas simultaneamente mais

³³ A regra dos Estados em análise é a de empregar forças militares em conjunto com outros Estados, constituindo uma "força combinada".

³⁴ A interoperabilidade significa as medidas necessárias para uma cooperação com êxito entre as diferentes organizações e equipamentos nacionais (Smith, 2008: 366).



importantes para a condução da operação, nomeadamente para a protecção e emprego da própria força, mas também em apoio dos restantes actores.

Estas novas operações criaram também novas possibilidades e oportunidades em termos de relacionamento entre os Estados, as agências da ONU, as ONG, as forças militares e as empresas privadas (Duffield, 2007: 77). Assim, na perspectiva da força, assume cada vez mais importância a coordenação e cooperação civil-militar³⁵, relevando-se simultaneamente a necessidade das forças militares disporem de meios e desenvolverem capacidades para actuarem neste âmbito, o que deverá ser feito criando e treinando equipas para desempenhar estas funções (Smith, 2008: 442).

Por outro lado, e considerando que os *media* são actualmente um elemento útil e essencial para se alcançar os objectivos pretendidos, especialmente o da conquista da vontade da população (Smith, 2008, pp 333) obtendo o seu consentimento e colaboração, segundo Espírito-Santo (2002: 94), a força militar deve saber como travar a “batalha da informação” e da manobra mediática em conjugação com as decisões e acções políticas e diplomáticas.

A ideia base para gerar uma força a ser empregue na resolução de conflitos será construí-la com base num conjunto de capacidades que permitam executar tarefas múltiplas, em que a mais complexa e delicada será fazer face às ameaças que se lhe opõem. Assim, a uma força são exigidas, no mínimo, quatro competências essenciais: (i) efectuar uma avaliação correcta da situação; (ii) trabalhar ou operar num ambiente de coligação, incluindo os vectores não militares (iii) possuir os meios adequados para responder às situações concretas que se lhe deparem e (iv) articular os meios para responder em tempo oportuno e adequado (Alberts et Hayes, 2003: 54). Através destas competências será possível ao instrumento militar responder de forma adequada e integrada com os restantes instrumentos para que se atinja o estado final político desejado e definido no início de cada intervenção.

Conclusões

As Nações Unidas definiram as diversas formas previstas e aceites pelos Estados para que se materialize a sua acção para a resolução dos conflitos. A OTAN, enquanto organização regional de defesa e uma das mais activas no apoio à ONU, aprovou também doutrina neste assunto. O seu conceito é mais musculado que o da ONU, prevendo a possibilidade do emprego dos meios militares para dissuadir e coagir as partes em conflito, aventando a possibilidade de uma postura de combate para o cumprimento de um mandato, ao abrigo do Capítulo VII da Carta. Apesar das diferenças na abordagem, ambas as organizações baseiam a sua doutrina no emprego de instrumentos de acordo com a fase em que o conflito se encontra.

Face ao aumento da sua complexidade, as operações de paz passaram a ser encaradas não com uma especificidade que se restringe à aplicação de um dos instrumentos, adoptado de acordo com a sistematização da ONU ou OTAN, mas sim como “operações militares” mais abrangentes, conduzidas por princípios antes reservados à execução de operações convencionais e materializada pela execução de um conjunto complexo de técnicas e actividades. Esta tipologia de operações passou a ser designada por

³⁵ Normalmente designada por CIMIC (acrónimo de *Civil Military Coordination*).



operações de paz complexas que representam a fusão de actividades típicas dos diversos instrumentos tipificados para resolver os conflitos.

Deste novo paradigma pode depreender-se que numa mesma "operação de paz" um leque muito variado de actividades, desde a prevenção do conflito, até às operações de combate de média e alta intensidade, passando pelas actividades de apoio humanitário, pode ser desenvolvido concorrentemente. Assim, de acordo com o conceito de emprego e as funções a executar, a actuação da força militar nas actuais operações de paz está baseada na realização simultânea de um conjunto de actividades de prevenção do conflito, intervenção no conflito, regeneração e sustentação após o mesmo para se atingir o estado final militar pretendido.

Influenciado por este contexto, também o conceito de sucesso na resolução de um conflito e a forma de o atingir têm sofrido alterações. O sucesso está assim ligado ao alcançar de objectivos nos domínios político, económico, militar e social, que integrados, permitem atingir o estado final político desejado. Este, e a medida em que será atingido, é o definidor primeiro do critério para o êxito de toda a operação.

Face à vasta panóplia de actividades, uma força militar deverá ter os meios e ser organizada com base em múltiplas capacidades e características, relevando ainda o aumento da importância de áreas que antes eram de apoio à própria força e que agora passaram a ser fundamentais para operar num ambiente em que o objectivo a ser conquistado é a vontade das populações.

Neste contexto, o papel fundamental que cabe às forças militares é o de criar e preservar um ambiente seguro e estável, que permita a actuação dos restantes actores intervenientes no processo. Pretende-se que, num sistema de aproximação integrada ao conflito, as forças militares atinjam e garantam as condições de segurança e garantam o apoio necessário para que outras agências possam encontrar as soluções mais adequadas para as causas do conflito.

Atendendo ao actual contexto estratégico, o instrumento militar continua a ter um papel relevante e o seu emprego está hoje consideravelmente mais valorizado pelo aumento da sua abrangência, enquanto instrumento indispensável de apoio e credibilização dos demais instrumentos do Poder.

Referências Bibliográficas

AJP-3.4 (2005). *Non-Article 5 - Crisis Response Operations*. NATO –Bruxelas. Março de 2005

ALBERTS, David S. (2002). *Informational Age Transformation, getting to a 21st Century Military*. Washington – USA: DoD Command and Control Research Program. ISBN 1-893723-06-2

ALBERTS, David S., HAYES, Richard E. (2003). *Power to the Edge: Command and Control in the Informational Age*. Washington: DoD Command and Control Research Program. ISBN 1-893723-13-5

BAPTISTA, Eduardo Correia (2003). *O Poder Público Bélico em Direito Internacional: O uso da força pelas Nações Unidas*. Lisboa: Almedina. ISBN 972-40-2022-3



BARNETT, Michael, ZURCHER, Christoph (2009). "The Peacebuilder' contract: How external Statebuilding reinforces weak statehood". In *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations*. Security and Governance Series- 2009. New York: Routledge: 23-52

BINNENDIJK, Hans, JOHNSON Stuart. (2004). *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations*. Washington: Centre for Technology and National Security Policy. National Defence University Press. ISBN 1-57906-066-8

BRAHIMI (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Doc. A/55/305-s/2000/809, de 21 de Agosto de 2000

BRANCO, Carlos, GARCIA, Proença, PEREIRA (org) (2008). *Participação portuguesa em Missões de Paz*. Volume I. Lisboa: Fundação Mário Soares, Centro de Investigação e Formação para uma cultura de Paz

CASTELLS, Manuel (2003). "El mundo después del 11 de Septiembre". In *Guerra y Paz en el siglo XXI: Una perspectiva europea*. 1ª ed. Barcelona: Kriterion Tusquets Editores: 13-20

DAVID, Charles Philippe (2001). *A Guerra e a Paz: Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*. Lisboa: Instituto Piaget. ISBN 972-771-410-2

DUFFIELD, Mark (2007). *Development, Security and Unending Wars: Governing the World of Peoples*. Cambridge. Polity Press. ISBN-13: 978-07456-3580-4 (pbk)

DURCH, William J., ENGLAND Madeline, (2009). "The Purposes of Peace Operations" In *Annual Review of Global Peace Operations - 2009*. London: Lynne Reiner Publishers: 9-20

EDELSTEIN, David M. (2009). "Foreign militaries, sustainable institutions, and postwar Statebuilding" In *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations*. Security and Governance Series- 2009. New York: Routledge: 81-103

ESPIRITO-SANTO, Gabriel (2002). "Área Militar: A Estratégia Militar como Componente da Estratégia Total". In *Os Novos Espaços de Segurança e Defesa*. Instituto de Altos Estudos Militares. Lisboa: Edições Atena

FISAS, Vicenç (2004). *Cultura de Paz y Gestión de Conflictos*. Barcelona: Ediciones UNESCO. 4ª Edição. ISBN 84-7426-357-3

GARCIA, Proença, SARAIVA, Maria Francisca (2004). "O fenómeno da Guerra no novo século: uma perspectiva" In *Revista do Ministério dos Negócios Estrangeiros*, nº 7, Setembro 2004: 104-124

IESM (2007). *ME 20 – 77 – 09: Operações de Apoio à Paz*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares. Março de 2007

JONES, Bruce (2009). "Strategic Summary" In *Annual Review of Global Peace Operations - 2009*. London: Lynne Rienner Publishers: 1-8

KRULAK, Charles C. (1999). "The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War" In *Marines Magazine*. Janeiro de 1999. [Em linha], Disponível em: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/awc-lesn.htm#stratcorp>



ONU (1992). *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and Peace-keeping*. A/47/277 - S/24111. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. Nova Iorque. 17 Junho 1992. [Em linha], Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>

ONU (1995). *Supplement To An Agenda For Peace: Position Paper Of The Secretary-General On The Occasion Of The Fiftieth Anniversary Of The United Nations*. A/50/60 - S/1995/1. 3 Janeiro 1995. [Em linha], Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>

RAMSBOTHAM, Oliver, WOODHOUSE, Tom, MIAL, Hugh (2006). *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity Press. ISBN 0-7456-3212-2

RASMUSSEN, Lewis (1997). "Peacemaking in the Twenty-First Century: New Rules, New Roles, New Actors". In *Peacemaking in International Conflicts: Methods & Techniques*. Washington: United States Institute of Peace Press: 23-50

SMITH, Rupert (2008). *A Utilidade da Força, A Arte da Guerra no Mundo Moderno*. Lisboa: Edições 70. ISBN 978-972-441-410-2

WALLENSTEEN, Peter (2004). *Understanding Conflict Resolution, War, Peace and the Global System*. New Delhi: SAGE Publication Ltd. ISBN - 0-7619-6667-6

ZARTMAN, William (1997). "Toward the Resolution of International Conflicts". In *Peacemaking in International Conflicts: Methods & Techniques*. Washington: United States Institute of Peace Press: 3-19

OS GRANDES GRUPOS DE INFORMAÇÃO E DE COMUNICAÇÃO NO MUNDO

José Rebelo

Doutorado e agregado em Sociologia. Professor do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.
Enviado especial e correspondente permanente em Portugal do jornal
«Le Monde», de 1975 a 1991. Comendador da Ordem da Liberdade

Resumo

Aborda-se a lógica de funcionamento dos grandes grupos mundiais de informação e de comunicação baseada em estratégias de verticalização das actividades, abrangendo os diversos segmentos do campo dos *media* - jornais e revistas, televisão e rádio - e alargando-se às novas tecnologias, nomeadamente telecomunicações e serviços de acesso à *Internet*. Verticalizados, esses grupos dispõem-se em rede através da celebração de acordos de associação ou fusão, do aprofundamento de relações comerciais, da prática de conexões inter-pessoais. Os respectivos capitais tendem a dispersar-se e a sua repartição a alterar-se constantemente, sobretudo pelo envolvimento de fundos de pensões que não descuram a ocasião de alienar património sempre que as mais valias, assim conseguidas, o justifique.

Directamente, pela força dos seus próprios produtos - os "produtos globais" que inundam o mercado mundial - e indirectamente, através da influência que exercem em seu redor, os grandes grupos de informação e comunicação constituem factor decisivo para a aceleração de processos de naturalização, a fixação de estereótipos e o agendamento de temas que irão cruzar o espaço público. É certo que o advento e a massificação de novas tecnologias ameaça, seriamente, a homogeneização, a uniformização mediática prosseguida pelos grandes grupos. Mas subsistem questões que apelam para a moderação na análise desta questão. Em, primeiro lugar, o poder que as instâncias políticas mantêm, sobretudo nos países não democráticos, de interromper a circulação de conteúdos. Em segundo lugar, a ofensiva desencadeada pelos grandes grupos de informação e de comunicação no sentido de ocuparem, eles próprios, o espaço on-line. Em terceiro lugar o excesso de informação circulante e, logo, a dificuldade ligada à necessidade de selecção e de verificação.

Palavras-chave

Rede; Transnacionalização; Naturalização; Uniformização; Digitalização

Como citar este artigo

Rebelo, José (2010) "Os grandes Grupos de Informação e de Comunicação no Mundo". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_art5

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



OS GRANDES GRUPOS DE INFORMAÇÃO E DE COMUNICAÇÃO NO MUNDO

José Rebelo

A globalização económica, financeira e política, que marcou o virar de século, teve uma dupla incidência, ao nível dos consumos e ao nível do funcionamento do aparelho produtivo. Ao nível dos consumos, padronizando, homogeneizando vontades e estilos de vida: da grande cidade à minúscula aldeia. Ao nível do aparelho produtivo, deslocalizando as unidades fabris: tudo poderia ser produzido e tudo poderia ser comercializado em qualquer ponto do globo.

Importava, para o eficaz funcionamento do sistema, superar os constrangimentos associados à existência do Estado-Nação. Importava, por outro lado, fazer rodar uma nova estrutura empresarial baseada na concentração da instância de decisão e na dispersão geográfica de antenas ou filiais dessa instância concentrada. Gradualmente, verificou-se a “deslocação do poder e tomada de decisões para locais cada vez mais distantes daqueles onde os efeitos dessas decisões se fazem sentir” (Klein, 2002: 492).

Os *media* iriam constituir factores decisivos para a imposição/aceitação dessa nova ordem. Para tal, deveriam, eles próprios, adaptar-se aos novos contextos. Adaptaram-se, através de lógicas de concentração segundo etapas bem diferenciadas. Em primeiro lugar, pela formação de grupos multimédia essencialmente nacionais. Depois, pela transnacionalização dos capitais investidos. Diluíram-se, assim, as fronteiras. Distanciaram-se os lugares do trabalho e da decisão. Finalmente, pela transsectorização dos capitais transnacionalizados. Ao lado, ou melhor, em relação de simbiose com os grupos multimédia, surgiram sociedades prossequindo os mais variados interesses: do turismo à especulação imobiliária, da comercialização de produtos alimentares à indústria de armamento, da comercialização de dados à gestão financeira (Rebelo, 2002: 162). Nessa malha, aparentemente desmaterializada, caberia aos *media* a tarefa de contribuir para a ampliação da procura¹. Mas caber-lhes-ia, também, contribuir para a formação de correntes de opinião, geradoras de novas oportunidades negociais. E caber-lhes-ia, ainda, servir de moeda de troca quando as estratégias empresariais estivessem pendentes de uma decisão política.

¹ “O papel da *TF1*, consiste em ajudar a *Coca-Cola* a vender o seu produto” confessava Patrick Le Lay, antigo presidente daquele canal de televisão francês, citado pela Agência noticiosa *France Presse*, num serviço datado de 9 de Julho de 2004. E o mesmo dirigente acrescentava: “Mas, para que uma mensagem seja captada, é preciso que o cérebro do telespectador esteja disponível. As nossas emissões têm por vocação torná-lo disponível, divertindo-o, repousando-o. O que vendemos à *Coca-Cola* é o tempo do cérebro humano disponível”.



Estratégias

1. Gestão vertical

Na actualidade, os grandes grupos multimédia privilegiam uma gestão vertical, estando presentes e, frequentemente, em posição hegemónica, nos mais diversos sectores ligados à informação e à comunicação. O grupo francês *Bouygues*, por exemplo, detém a maioria do capital do primeiro canal, em audiência, da televisão generalista francesa, a *TF1*. Em 1989, abriu um canal de notícias, a *LCI*. Seis anos mais tarde adquiriu uma importante empresa produtora de programas televisivos de divertimento, a *Glen*. Em 1996 lançou a *TMC* vocacionada para a aquisição e exploração de direitos de transmissão de programas audiovisuais. Quatro anos depois, constituiu, com a *Miramax*, filial da *Disney*, um grupo de interesses económicos que lhe permitiu entrar no negócio da distribuição de produtos cinematográficos. Em 2003, celebrou um acordo com a *Warner* reforçando, assim, a sua posição neste último sector. O grupo *Bertelsmann*, de capitais maioritariamente alemães, lidera o mercado europeu da comunicação. Através da multiplicação de filiais assegura posições importantes no domínio da imprensa (*Gruner & Jahr*), da edição de livros (*Randon House*), da indústria gráfica (*Arvato*), da discografia (Gabszewicz e Sonnac, 2006: 57-61).

2. Organização em rede

A prática de uma economia vertical, susceptível de garantir a onnipresença do grupo no campo dos *media*, implica uma organização em rede, concretizada na detenção de partes do capital noutras empresas de *media*, na criação de sociedades comuns, no reforço de relações comerciais, na conexão entre pessoas. Daí que a ideia de concorrência, tal como tradicionalmente é entendida, se afaste cada vez mais daquilo que, efectivamente se observa neste domínio. Acresce, o custo cada vez maior da visibilidade inerente à criação de um novo jornal ou revista, de uma nova estação de rádio ou de um novo canal de televisão. Custo incomportável para uma iniciativa independente. Quando o grupo *Bertelsmann* lançou, em França, a revista *Télé Deux Semaines*, um terço da publicidade do lançamento foi feito no canal *M6*, propriedade do grupo. Os restantes dois terços passaram na *TF1*, do grupo *Bouygues*, com o qual *Bertelsmann* tem parcerias

Prevalece, pois, uma espécie de entendimento funcional entre grandes.

Os grupos *Bouygues*, *Berlusconi* e *Murdoch* associaram-se para fundar um canal de televisão, a *TV Breizh*, que difunde para a região da Bretanha. *Dassault* e *Lagardère* associaram-se no âmbito de uma empresa destinada à publicação de jornais gratuitos (*Marseille Plus*, *Lyon Plus*, *Lille Plus*). *Lagardère* e *Socpresse* (filial de *Dassault*) editam, em conjunto, a revista *Version Femina* com uma tiragem superior a três milhões de exemplares. Estas mesmas empresas criaram um grupo de interesses económicos cujo objectivo consiste em adquirir, em conjunto, todo o papel necessário para as publicações que editam, baixando, deste modo, o respectivo preço. Associaram-se, ainda, para dar origem a uma empresa vocacionada para a angariação e colocação de publicidade ao nível local. *Bouygues* e *Bertelsman* subscrevem uma larga maioria do capital social da *TPS*, empresa de televisão digital, com mais de 200 canais e um milhão e seiscentos mil assinantes.



Um programa de análise política muito conhecido em França, intitulado «Le Grand Jury», é animado por três jornalistas: um do jornal diário *Le Figaro* que pertence ao grupo *Dassault*; outro da *LCI*, canal de televisão do grupo *Bouygues*; outro, ainda, da *RTL*, cadeia de estações de rádio propriedade de *Bertelsmann*. Esse programa passa em directo na *RTL* e na *LCI* e o essencial do respectivo conteúdo é publicado, no dia seguinte, no *Le Figaro*.

Quanto à conexão entre pessoas. Bernard Arnault, “o homem mais rico de França” como proclamam as revistas de sociedade, é *CEO* do grupo *LVMH*, iniciais das três grandes empresas que se reuniram para dar origem a um grupo gigante no sector da comercialização de artigos de luxo: *Louis Vuitton*, *Moët* e *Hennessy*. No palmarés do grupo existem afamadas marcas de bebidas, de roupa e de produtos de beleza como *Moët & Chandon*, *Veuve Cliquot*, *Dom Pérignon*, *Louis Vuitton*, *Givenchy*, *Kenzo*, *Christian Dior*, *Guerlain*. Mas o grupo *LVMH* é, igualmente, proprietário do jornal diário de informação económica, *Les Echos*, e de um vasto leque de publicações periódicas, da economia à cultura: *La Tribune*, *Investir*, *Défis*, *Connaissance des Arts* e *Le Monde de la Musique*. Ora, Bernard Arnault é membro do Conselho Fiscal do grupo *Lagardère*. Por sua vez, Arnaud Lagardère, é membro do Conselho de Administração de *LVMH*.

3. Transnacionalização

Assiste-se, à escala planetária, a uma autêntica partilha de zonas de influência, onde cada um dos principais grupos multimédia beneficia de posições hegemónicas.

A *News Corporation*, de Rupert Murdoch, líder da edição de jornais diários em língua inglesa, dissemina os seus produtos pelo Reino Unido e pelos Estados Unidos da América, assim como pelos continentes asiático e australiano. O grupo *Vivendi*, proprietário a 100% do *Canal Plus*, canal francês codificado com mais de doze milhões de assinantes, é detentor de 53% do capital social da principal empresa marroquina de telecomunicações, a *Maroc Telecom*, e, através desta, controla o capital de empresas similares no Burkina Faso, no Gabão, na Mauritânia, no Mali.

Associado ao *trust* norte-americano *AOL*, e ao banco *Itaú*, do Brasil, o grupo venezuelano *Cisneros*, um dos mais importantes de toda a América Latina, constituiu, em 1999, a *AOL Latin América* da qual viriam a emergir a *AOL Brasil*, *AOL México*, *AOL Argentina*, *AOL Porto Rico*. A iniciativa não correspondeu, no entanto, aos objectivos esperados pelo que, alguns anos mais tarde, *Cisneros* e associados deram-na por terminada, vendendo os respectivos bens patrimoniais a preços simbólicos. Em 2008, a *AOL Latin América* iniciou uma nova tentativa de implantação no continente sul americano, agora na Argentina, no Chile, na Colômbia e na Venezuela, propondo uma série de serviços ligados à *Internet*. Mas as investidas do grupo *Cisneros*, no sector da informação e da comunicação, não ficam por aqui. Associado à *General Motors*, criou a *DIRECTV Latin América* que agrupa 150 cadeias de televisão implantadas em 28 países, com uma gama de serviços que vai da telefonia ao comércio electrónico e à transmissão de dados (Rebelo, 2009: 181).

A *RTL*, do grupo *Bertelsmann*, tem participação, quase sempre maioritária, no capital social de 23 canais de televisão generalista e temática, na Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e Hungria. Participa, igualmente, no capital de 24 estações de rádio, distribuídas por nove países europeus. O grupo *Lagardère*, através da sua filial



Hachette Filipacchi Médias, é o primeiro editor mundial de *newsmagazines*, com 263 revistas em 39 países. Enfim, mais de metade dos 113.000 assalariados do grupo de comunicação *Bouygues*, trabalha fora de França.

4. Transsectorização

Uma malha fluida, difusa, de interesses imbricados, onde empresas multimédia se entrelaçam, se combinam, de forma explícita ou implícita, com outras de outra natureza, levaria o filósofo Michel Serres a reconhecer, num texto que publicou em 1988: "Constato a existência de um poder como nunca se viu em nenhuma outra sociedade [...]. Mas, não sendo esse poder de natureza tipicamente material, não consigo imaginar que contrapoder se poderá levantar contra ele" (in Lefebvre, 1989).

E os exemplos multiplicam-se.

O grupo *Lagardère* possui 33% do capital da *Aérospatiale-Matra*, quinta potência mundial na indústria militar e na aeronáutica. O grupo *Bouygues*, investe no sector da construção civil e obras públicas assim como nas redes de captação e distribuição de água potável. No Conselho de Administração da *News Corporation*, de Rupert Murdoch, figuram representantes de empresas como *Boeing*, *Nike*, *Apple*, *British Airways*. O grupo *Cisneros* é parte interessada em empresas como *Procafe* (indústria de torrefacção), *Pizza Hut* (restauração), *Spalding* (equipamentos desportivos), *Panamco* (bebidas alcoólicas), e está na origem da *Gengold*, segunda companhia de extracção de ouro no mundo. Um dos principais canais de televisão da Rússia, a *NTV*, pertence à *Gazprom*, empresa proprietária de quintas, de fábricas de produtos agro-alimentares, de centros de saúde, de hotéis de luxo, de clubes privados e de bancos. Particularmente activa na indústria mineira e das águas medicinais, a *Gazprom* controla cerca de um quinto das reservas mundiais de gás natural e assegura um quarto da produção do planeta. A *Fininvest*, de Silvio Berlusconi, tem ligações a empresas de capital financeiro italianas, britânicas e sauditas. Na trajectória profissional de alguns dos principais accionistas do grupo *Bertelsmann*, como Albert Frère, ocupam lugar de destaque responsabilidades nos sectores da banca e do petróleo (Rebelo, 2009: 180). Consultando a página *Internet* de *Vivendi*, verifica-se que, no capital social do grupo, aparecem, a par de instituições financeiras francesas como o *Crédit Agricole*, a *Banque Nationale de Paris/Paribas* e a *Société Générale*, subscritores de outros países e regiões: *Emirates International Investment Company*, *Abu Dhabi Investment Authority*, *Bank of America*, *Crédit Suisse*, *Caisse de Dépôts et de Gestion* de Marrocos.

Em *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media*, Noam Chomsky e Edward Herman analisaram a composição dos conselhos de administração dos dez principais grupos de comunicação nos Estados Unidos: *Dow Jones*, *Washington Post*, *New York Times*, *Time*, *CBS*, *Times-Mirror*, *Capital Cities*, *General Electric*, *Gannett*, *Knight-Ridder*. E concluíram: 41,1% dos administradores eram directores executivos de multinacionais; 8,4% banqueiros; 13,7% antigos industriais e capitalistas reformados; 8,4% juristas; 4,2% consultores de empresas privadas. O dobrar do milénio, veio confirmar, senão acentuar, tal preponderância.



5. Pulverização do capital

Os grandes grupos multimédia são geralmente identificados pelo nome do seu fundador ou principal accionista. É assim que falamos do grupo *Dassault*, do grupo *Lagardère*, do grupo *Bouygues*, do grupo *Murdoch*, do grupo *Bertelsmann*, do grupo *Berlusconi*, etc. Trata-se de antonomásias que, no entanto, não nos devem ocultar um aspecto fundamental: é que, grande parte do capital desses grupos está pulverizado, acabando por não se conhecer, com exactidão, os seus autênticos titulares. Em primeiro lugar, pelo desenvolvimento das estratégias de transsectorização às quais já fizemos referência. Em segundo lugar, pela importância crescente que fundos de investimento como *Cinven*, *Carlyle* e *Apax-partners*, têm vindo a assumir no capital dos referidos grupos. Segundo um estudo publicado na edição de 1 de Março de 2005 do jornal francês *Les Echos*, fundos de investimento controlam 22% do capital de *Bouygues*, 37% do capital de *Lagardère* e 45% do capital de *Vivendi Universal*. O objectivo desses fundos consiste em revender rapidamente o capital adquirido realizando, em cada operação, elevadas mais valias. Daí que os capitais circulem incessantemente e quase que imperceptivelmente. Até porque, e eis a terceira razão que explica a pulverização do capital dos grupos multimédia de dimensão planetária, estes estão cotados na Bolsa. Ora, é suposto que uma empresa cotada na Bolsa apresente benefícios e atinja níveis de rentabilidade comparáveis, no mínimo, aos de outros sectores de actividade. A não ser assim, os fundos de investimento e outros detentores de capital transaccionam, de imediato, as suas acções precipitando a respectiva desvalorização e, por conseguinte, a descapitalização das respectivas empresas.

E tudo concorre para que os *media* sejam considerados como uma mera mercadoria, sujeita a um vai-e-vem que é fruto de interesses comerciais, para além de outros bem mais obscuros.

Uniformização dos conteúdos / Naturalização do real

O quotidiano é feito de um eterno trilhar, em ziguezague, por entre problemas. Desemprego. Saúde. Habitação. Problemas que são e não são nossos problemas. São *nossos problemas* na medida em que nos afectam directamente, em que, deles, somos vítimas. *Não são nossos problemas*, na medida em que a sua génese nos é exterior. Trata-se de problemas que conheceram um processo de naturalização. E é, justamente, esse processo de naturalização que nos faz perder a ideia de exterioridade. Que faz com que não tenhamos consciência plena da construção de um itinerário que, se não nos é imposto, nos é insinuado. Que faz com que se estabeleça uma espécie de cumplicidade entre dominante e dominado, através da qual o dominado, negligenciando a sua condição de dominado, ou nem sequer dela se apercebendo, reconhece, e ao reconhecer legitima, fundamenta o estatuto do dominante. Ou, citando Bourdieu, que faz com que o dominado "se esqueça de si e se ignore, submetendo-se [ao dominante] da mesma maneira que contribui, ao reconhecê-lo, para fundá-lo" (1982: 119). Naturalização pela qual se fabricam adesões. Se forjam consensos. Não os "consensos comuns" de inspiração *Kantiana* mas os que ocultam estratégias que Gramsci designaria por "hegemónicas".

Os grandes meios de comunicação social funcionaram, desde sempre, como motores desses processos de naturalização. Inscrevem-se, a montante, num "espaço social", no entendimento que Pierre Bourdieu dá ao conceito (1979), que é o lugar de tudo aquilo



que nos distingue, o lugar onde se manifestam contradições e lutas sociais. Mergulhando nesse “espaço social”, onde vão buscar personagens e objectos que se propõem *mediatizar*, os órgãos de comunicação social funcionam como transportadores/aceleradores de hierarquias ou de normas que são as hierarquias ou as normas deste ou daquele grupo social e respectivos interesses.

Valem-se, para o conseguir, de três dispositivos: o dispositivo de institucionalização, o dispositivo de explicação e o dispositivo de repetição.

Dispositivo de institucionalização, consubstanciado nas operações de classificação, de ordenação e de tipificação das experiências que perdem, assim, a sua originalidade, a sua singularidade para se diluírem no interior de paradigmas exteriores aos sujeitos.

Dispositivo de explicação que inclui uma dimensão de racionalidade e uma dimensão de racionalização. Enquanto esforço racional de interpretação, sublinha Esquenazi (2002: 78), a explicação propõe argumentos passíveis de serem expostos e, portanto, refutáveis. Enquanto tentativa racionalizante, ela está ligada a um modo de vida particular e representa uma visão normativa, uma tentativa de imposição de uma ordem social específica.

Dispositivo de repetição já que, insaciavelmente repetidos nos *media*, “numa espécie de encantação ritual, forma esconjuratória, litania jornalística, refrão retórico” (Derrida, 2004: 134) os acontecimentos impõem-se-nos. Inscrevem-se no nosso discurso ordinário. Incorporam o nosso exército de *pré-conceitos* (Gadamer, 1995: 110). “Pela repetição”, assinala Moscovici, “a ideia dissocia-se do seu autor; transforma-se numa evidência independentemente do tempo, do lugar e da pessoa; deixa de ser a expressão de quem fala e passa a ser a expressão da coisa de que se fala” (1981: 198-199). É por isso que a evocação do “11 de Setembro” remete automaticamente para o acto terrorista contra as torres gémeas de Nova Iorque. Mas foi também a 11 de Setembro que Salvador Allende caiu, vítima de balas assassinas. O “11 de Setembro”, de Nova Iorque, foi objecto de um processo de datação. O “11 de Setembro”, de Santiago do Chile, não foi.

Estrategicamente organizados segundo um modelo de gestão vertical; dispostos em rede, através de alianças, de protocolos de colaboração, de intercâmbios pessoais; demarcando zonas de implantação à escala planetária; inscrevendo-se em conjuntos cada vez mais alargados e mais complexos de empresas ou grupos com os mais diversificados objectivos comerciais, económicos e financeiros; anonimizando o seu capital: os grupos multimédia contribuem, assim, para o acelerar dos processos de naturalização, para a fixação de estereótipos, para o agendamento dos temas que irão cruzar o espaço público.

Contribuem pelo que dizem ou escrevem. E contribuem pelo que não dizem ou não escrevem. “Os *media* eliminam ‘naturalmente’ do espaço público certo tipo de factos e escolhem outros aos quais dão visibilidade”, nota Jean-Pierre Esquenazi. “Uma crítica coerente dos *media*, prossegue este sociólogo, não pode contentar-se em analisar o discurso mediático efectivamente produzido. Deve ter também em conta o não-discurso mediático. Determinar quais são os factos sociais que não são, ou nunca são, *mediatizados* é uma maneira de apreender as escolhas operadas” (2002: 70).

E fazem-no directa e indirectamente.



Fazem-no, directamente, através da força decisiva dos seus próprios produtos: os chamados “produtos globais”, como o concurso televisivo *A roda da fortuna* que integrou a grelha de programação de televisões do mundo inteiro. Ou beneficiando de regimes de quase monopólio em vastos sectores do mercado. As revistas do grupo *Lagardère*, como *Elle* e *Paris Match*, venderam, em 2004, mais de mil milhões de exemplares. A *Vivendi Universal* e o grupo *Bertelsmann*, este em associação com a *Sony BMG*, são responsáveis pela edição de metade dos discos produzidos em todo o mundo. A mesma *Vivendi Universal* que, segundo o *IDATE* (empresa de investigação e consultoria, sediada em Montpellier), possui um catálogo com mais de 10.000 filmes e mais de 40.000 horas de programas de televisão. E que dizer da importância, na informação circulante, de jornais como *The Times*, *Wall Street Journal*, *Le Figaro*, *Libération*, todos eles pertencentes a grandes grupos?

Mesmo o *Le Monde* que, desde a sua fundação, em 1945, era exemplo único de empresa controlada pelos respectivos trabalhadores - jornalistas, empregados e quadros administrativos - acabou nas mãos de três importantes homens de negócios franceses que, em Junho de 2010, se dispuseram a pagar uma dívida que ascendia, já, aos 150 milhões de euros. São eles: Pierre Bergé, industrial de confecções de luxo, muito próximo do costureiro *Yves Saint Laurent*; *Matthieu Pigasse*, Vice CEO do Banco *Lazard* e Xavier Niel, CEO do grupo de telecomunicações francês *Iliad*. Assumindo o poder num jornal com o prestígio do *Le Monde*, coroaram, assim, projectos de entrada no campo da informação e da comunicação. Com efeito, na altura em que se dispuseram a investir no *Le Monde*, Pierre Bergé era já proprietário do magazine *Têtu* e *Mattieu Pigasse* do semanário *Les Inrockuptibles*, revista que se distingue pela irreverência com que aborda questões ligadas ao universo da música, do cinema, da literatura e da televisão. Xavier Niel, por seu lado, criara a *Fundação Free* oficialmente destinada a dotar todos os lares franceses de uma linha de telefónica gratuita, de um acesso gratuito à *Internet*, e de um serviço de antena permitindo a captação de todos os canais não codificados da televisão digital terrestre.

Fazem-no, indirectamente, através desse imaginário social que constroem e que se vai repercutir, em cascata, nas opções editoriais de outros órgãos de comunicação social. É o “efeito mimético”, trabalhado por Pierre Bourdieu (1997). É a teoria de Baudrillard sobre “a mais pequena diferença marginal” (1983) que baseia a identidade de um jornal num duplo pressuposto: trazer algo que os outros não trazem e trazer tudo quanto os outros trazem.

É, em suma, o efeito de uniformização de temas e de abordagens que transborda dos grandes grupos para contaminar todo o campo dos *media*.

As reacções provocadas pela tentativa de construção de uma mesquita em Lodi, população situada a uma trintena de quilómetros de Milão, são elucidativas a este respeito. A iniciativa, de um núcleo de imigrantes árabes, provocou a reacção *imediate* de representantes da Igreja católica e de formações políticas de direita. Um cardeal, arcebispo de Bolonha, apelou à redefinição da política imigratória italiana, de maneira a favorecer os imigrantes católicos em detrimento dos muçulmanos, considerados incompatíveis com um país historicamente votado a Cristo. Insistiu na aplicação do princípio de “reciprocidade” - “devemos receber os muçulmanos da mesma maneira que eles nos recebem a nós, cristãos” - e alertou para a “invasão” muçulmana que constituiria uma ameaça para a “identidade italiana”. A Liga do Norte, declaradamente xenófoba, baseou as suas intervenções públicas na dicotomia natural/artificial. Seria



“natural” o comportamento “são”: a família tradicional, a religião maioritária e os bons costumes “que nos caracterizam”. Seria “artificial” o comportamento daqueles que a Liga do Norte rapidamente identificou como “comunistas” e “terroristas”. Um ministro de Berlusconi insurgiu-se, sempre a propósito do projecto de construção da mesquita, contra os “inimigos” que, antes, constituíam uma ameaça exterior e que, agora, se agrupavam, no interior das próprias fronteiras italianas. O governador do Banco de Itália referiu-se, negligente, àqueles que não são mais do que uma “força de trabalho”, logo, incapazes de constituir uma fonte de diversidade e de renovação cultural.

Este o quadro referencial que serviu de ponto de partida para as diversas coberturas mediáticas. Diversas, porque protagonizadas por variados meios de informação. Mas muito semelhantes nos seus pressupostos e nos seus argumentos.

Segundo uma investigação levada a cabo pela própria rede nacional de televisão *RAI*, a respectiva cobertura televisiva havia privilegiado a palavra dos autóctones, ensurdecendo as razões invocadas pelos imigrantes árabes. Da mesma forma, uma análise de conteúdo às notícias e comentários publicados na ocasião por dois jornais politicamente diferenciados, o *Corriere de la Sera*, de direita, e o *Repubblica*, da esquerda moderada, revelou que, na sequência das manifestações contra o projecto de construção da Mesquita, nos primeiros dias de Outubro de 2000, o *Corriere* intitulou em grandes parangonas: “Missa contra a Mesquita”, “Tensão em Lodi”. Os seus textos insistiam no paradigma da “família italiana” e no “perigo do Islão”. Já o *Repubblica*, embora concedendo a palavra a dirigentes como Romano Prodi, defensor da laicidade do Estado e da coabitação pacífica, não deixava de referir posições como as assumidas pelo arcebispo de Bolonha.

Tirando conclusões da *mediatização* do acontecimento e da sua repercussão pública, Fábio Perocco, que partiu deste tema para o capítulo que assinou num livro sobre o papel das religiões na formação identitária europeia, sublinhou a confusão estabelecida entre o Islão, como religião, e o mundo muçulmano, no seu todo. Confusão que é pasto para interpretações simplistas, validando estereótipos erguidos sobre ocorrências constantemente evocadas (o caso *Rushdie*, o porte do *tchador* e a condição feminina, os rituais envolvendo sacrifício de animais, etc.). Na sua opinião, o Islão, apresentado como uma ameaça, teria funcionado como espelho onde se reflectiriam todas as questões não resolvidas da história e da política italianas, nomeadamente as questões da unidade nacional (Perocco, 2008: 153). Idêntica reflexão foi desenvolvida por Joseph Maïla que, em vésperas do debate sobre a Carta Constitucional europeia, declarou, num artigo publicado na revista *Esprit*: “A não-Europa foi o revelador da Europa”.

O desafio das novas tecnologias

É verdade que a *Internet* e o telemóvel revolucionaram o mundo da informação e da comunicação. É verdade que qualquer um de nós pode, através dos novos *media*, emitir e receber conteúdos. É verdade que os ecrãs do computador e do telemóvel se enchem de petições, de convocações, de mensagens. Em *La Culture-monde, réponse à une société désorientée*, Gilles Lipovetsky e Jean Serroy constataam: “A partir de uma nova linguagem planetária – a digital – desenvolve-se uma tecnologia cuja inacreditável e inelutável progressão o século XXI vai descobrindo, ano após ano, mês após mês. Actualmente, os ecrãs estão em todo o lado: dos ecrãs de bolso aos ecrãs



gigantes, do *GPS* ao *BleckBerry*, da consola de jogos ao ecrã atmosférico, do ecrã de vigilância ao ecrã médico, da moldura digital ao telemóvel que se torna, ele próprio, um ecrã multifunções dando acesso não só à *Internet* como ao visionamento de filmes, ao *GPS* como à agenda digital. Um mundo de ecrãs transformado em *Web-mundo* [...] Nada se consegue fazer, da tarefa mais complicada à mais insignificante, sem passar por um computador. O *homo sapiens* deu lugar ao *homo ecranis*" (2008: 82, 83).

Mas também é verdade que os grandes grupos incluem na sua área de negócios, empresas de telecomunicações, serviços de acesso à *Internet*. Também é verdade que preenchem, cada vez mais, os ecrãs dos telemóveis com os seus próprios programas – desportivos, de ficção, etc. – e que, na *Internet*, se sucedem as edições *on-line* dos seus próprios jornais e revistas. E é ainda verdade que, por decisão política, o fluxo de mensagens pode ser interrompido. Veja-se o que se passou na China e, mais recentemente, durante as manifestações populares que agitaram a capital de Moçambique.

É um duplo problema que se coloca. Por um lado, é um problema político e, a este nível, é de um combate que se trata no qual, as partes envolvidas, não dispõem, pelo menos por enquanto, de armas iguais. Por outro, é um problema ligado ao excesso, selecção e verificação da informação. Recorrendo, de novo, a Lipovetsky e a Serroy: "No Ocidente, a liberdade não está ameaçada pelo défice, pela censura, pela limitação, mas pela sobreinformação, a *overdose*, o caos. Não é a informação que falta: estamos cheios dela; o que falta é o método para que cada um se possa orientar nesta sobreabundância indiferenciada, possa alcançar um distanciamento analítico e crítico, condição indispensável à criação de sentido" (2008: 87).

Resta a questão da televisão digital terrestre, tecnologia que se deve generalizar em Portugal até ao ano de 2012. Permitirá ela a afluência de novos operadores e a produção de conteúdos inovadores? O exemplo da França não constitui bom prenúncio. Como salienta Janine Brémont (2005: 48, 49), mais de dois terços dos canais de televisão digital terrestre foram distribuídos a grupos dominantes: cinco ao grupo *Vivendi* (*Canal Plus*); seis ao grupo *Bouygues* (*TF1*); cinco ao grupo *Bertelsmann* (*M6*); três ao grupo *Lagardère*. Dos seis canais atribuídos a recém-chegados ao mercado, três foram para o grupo *AB* (sigla formada a partir das iniciais dos apelidos dos fundadores Jean-Luc Azoulay e Claude Berda). Auto-intitulado "independente", o grupo *AB* está estreitamente ligado à *TF1* e a captação da publicidade que veicula nos seus produtos está a cargo do grupo *Lagardère*. Com muito poucos assalariados, nomeadamente jornalistas, *AB* é já conhecido como expressão do *fast-food* televisivo. Segue uma lógica *low-cost* baseada na programação de enlatados.

E nada impede que o modelo prolifere.

Bibliografia Citada

- Baudrillard, Jean (1983). *La société de consommation – ses mythes, ses structures*, Paris: Gallimard
- Bourdieu, Pierre (1979). *Le Sens pratique*, Paris: Éditions de Minuit
- Bourdieu, Pierre (1982). *Ce que parler veut dire, l'économie des échanges linguistiques*, Paris: Fayard



- Bourdieu, Pierre (1997). *Sobre a televisão*, Oeiras: Celta
- Brémond, Janine (2005). "Alliances et partenariats dans la télévision privée", in *Sur la concentration des medias*, Paris: Liris
- Chomsky, Noam e Herman, Edward (1994). *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass media*, Londres: Vintage
- Derrida, Jacques e Habermas, Jürgen (2004). *Le «concept» du 11 septembre, Dialogues à New York (octobre-décembre 2001) avec Giovanna Borradori*, Paris, Galilée
- Esquenazi, Jean-Pierre (2002). *L'Écriture de l'Actualité, Pour une sociologie du discours médiatique*, Grenoble: PUG
- Gabszewicz, Jean, Sonnac, Nathalie (2006). *L'Industrie des medias*, Paris: La Découverte
- Gadamer, Hans-Georg (1995). *Langage et Vérité*, Paris: Gallimard
- Geuens, Geoffrey (2003). *Tous Pouvoirs Confondus – Etat, Capital et Médias à l'ère de la mondialisation*, Antuérpia: Editions EPO
- Klein, Naomi (2002). *No Logo*, Lisboa: Relógio d'Água
- Lipovetsky, Gilles, SERROY, Jean (2008). *La Culture-monde, Réponse à une société désorientée*, Paris: Odile Jacob
- Mignot-Lefebvre, Yvonne, LEFEBVRE, Michel (1989). *La société combinatoire – réseaux et pouvoirs dans une économie en mutation*, Paris: l'Harmattan
- Moscovici, Serge (1981). *L'Âge des Foules*, Paris: Fayard
- Rebelo, José (2002). *O Discurso do Jornal*, Lisboa: Notícias Editorial
- Rebelo, José (2009). "O lugar do 'outro' e do 'diferente' nos *media*", in *Janus 2009, Portugal no Mundo*, Lisboa: UAL/Público

A GOVERNAÇÃO DA INTERNET

Pedro Veiga

Professor Catedrático da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa e Presidente da Fundação para a Computação Científica Nacional (FCCN). Foi Presidente do Colégio de Informática da Ordem dos Engenheiros. Foi Gestor do Programa Operacional Sociedade da Informação e Membro da Equipa de Missão para a Sociedade da Informação

Marta Dias

Jurista e responsável pela área de Comunicação&Imagem da Fundação para a Computação Científica Nacional (FCCN). Pós-graduada em Ciências Jurídico Administrativas. Trabalhou nos departamentos administrativo, financeiro e jurídico da Inspeção-Geral da Educação e da Direcção-Geral das Autarquias Locais.

Resumo

É hoje claro que a *Internet* veio trazer mudanças na nossa sociedade e uma ruptura no modo como vivíamos antes do seu aparecimento. Ainda é cedo para fazermos um balanço do impacto para a sociedade dos novos serviços a que temos acesso, como a capacidade de comunicar à escala global de modo rápido e económico, ter acesso a informação e, talvez mais importante, ter a capacidade de produzir e divulgar informação de um modo acessível a todos. Mas é claro que o advento da Sociedade da Informação está a implicar mudanças na nossa sociedade que representam um ponto de não retorno. Mas ao contrário da entrada na Era Industrial, iniciada há cerca de três séculos, em que o processo de mudança foi lento e liderado pelos indivíduos mais velhos, a entrada na Sociedade da Informação está a ser rápida e os jovens são actores decisivos.

O carácter global da *Internet*, a possibilidade de produzir e distribuir qualquer tipo de conteúdos sob a forma digital e a custos quase nulos, bem como o enorme número de pessoas que usam a rede, veio realçar a necessidade de novas formas de intervenção num sector em que há muitos tipos de intervenientes. É neste contexto que o problema da Governação da *Internet* é de grande actualidade, na medida em que se sente a necessidade de procurar garantir uma diversidade de direitos e deveres que podem parecer difíceis de compatibilizar.

Neste artigo faz-se uma breve apresentação dos principais actores e iniciativas que, na área da Governação da *Internet*, tem procurado contribuir para que esta rede seja um factor de desenvolvimento social e de democraticidade à escala mundial.

Palavras-chave

Governação; *Internet*; Segurança; Sociedade da Informação; Privacidade

Como citar este artigo

Veiga, Pedro; Dias, Marta (2010) "A governação da *Internet*". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_art6

Artigo recebido em Julho de 2010 e aceite para publicação em Setembro de 2010



A GOVERNAÇÃO DA INTERNET

Pedro Veiga e Marta Dias

1. Introdução

A governação da *Internet* pode ser definida como o desenvolvimento e aplicação pelos governos, sector privado e sociedade civil, no âmbito das respectivas competências e atribuições, de princípios, normas, regras, processos decisoriais e programas comuns, que regulam a evolução e utilização da *Internet*¹.

Quando se fala da governação da *Internet* não se pode ficar alheio ao papel fundamental de um conjunto de organizações² que, à escala nacional, europeia e mundial, têm trabalhado no sentido de lidar com as matérias e problemas que daí advêm. Merecem-nos aqui especial destaque o ICANN, o IGF, o ITU, o ISOC, a Comissão Europeia e, a nível nacional, as entidades responsáveis pela gestão dos ccTLD's³.

Porém, não se pode compreender o que é a governação da *Internet*, ou melhor, aquilo em que assenta o princípio de que a *Internet* deve ser governada, se primeiro não clarificarmos como é que esta surgiu, como evoluiu até aos dias de hoje e o muito que tem de bom, que, na nossa perspectiva, continua a sobrepor-se ao que tem de menos bom.

Depois, cumpre-nos tentar esclarecer que a governação da *Internet*, não tem subjacentes actuações e políticas mandatórias e impositivas, parte antes de um modelo multiparticipado, onde todos os intervenientes contam. O fiel da balança será o meio-termo que está, por um lado, no imperativo de segurança e privacidade de cada um e, por outro, numa *Internet* livre e aberta.

2. A invenção técnica da Internet

As ideias que conduziram à concepção da *Internet*, resultaram de um projecto de

¹ Definição original dada na *Agenda de Tunis para a Sociedade da Informação* em: <http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.pdf>

² A UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP assegura, através do seu Presidente, a representação de Portugal no GAC – *Governmental Advisory Committee* da ICANN – *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* e também no IGF – *Internet Government Forum* da ONU – Organização das Nações Unidas, assim como, no âmbito da União Europeia, no HLIG – *High Level Group on Internet Governance*.

³ Em Portugal o ccTLD .pt é gerido pela FCCN na sequência da delegação técnica da IANA *Internet Assigned Numbers Authority* (RFC 1032/3/4 e 159).



investigação aplicada, iniciado na década de 60, e cujo objectivo era ligar vários computadores das forças armadas dos EUA de modo a que a rede criada tivesse uma alta tolerância a falhas. Este requisito foi motivado pelo ambiente político da Guerra-Fria e tinha como finalidade garantir que mesmo depois de uma potencial guerra em que muitos meios de comunicação e computadores desta rede fossem destruídos mesmo assim os sistemas restantes pudessem continuar a comunicar e a desempenhar as suas funções de apoio às operações logísticas militares, não obstante alguma degradação das suas funcionalidades.

Atendendo à fraca capacidade de comunicação das redes de telecomunicações que na altura existiam, a tecnologia que veio a ser desenvolvida também devia funcionar bem em ligações de baixa velocidade (à escala actual) e com uma multiplicidade de meios de comunicação como circuitos terrestres de vários tipos e ligações satélite.

Estes objectivos vieram a ser os aspectos decisivos na concepção da tecnologia que se tornou a solução central para a ligação dos principais sistemas de informação e, também, a tecnologia de comunicação que é a base da sociedade da informação neste início do século XXI.

No entanto foi, sem dúvida, a invenção da *World Wide Web* que veio trazer à *Internet* a capacidade de apresentação de informação num modo que contribuiu para a sua massificação. Veio a ser possível uma globalização no acesso à informação, que passou a estar cada vez mais sob a forma digital e que obrigou à mudança da forma como as pessoas e os agentes económicos interagem entre si e com a administração pública.

3. O ano de 1995 e a *Internet* para o grande público

O ano de 1995 marcou o início do crescimento da *Internet* junto do público em geral. Este crescimento, não se verificou uniformemente em todos os países, havendo um crescendo de uso que teve início nos EUA e no Norte da Europa e que veio a estender-se de forma, pode dizer-se generalizada, às outras regiões do globo.

Desde logo houve a percepção de que a *Internet* poderia vir a ser muito importante como instrumento de desenvolvimento e começou a verificar-se uma preocupação sobre “quem controla a *Internet*”? Em especial existiam dois tipos de recursos que se tornaram ponto central de preocupação: os nomes dos domínios (*domain names*) e os endereços IP (*numbers*) usados pelos computadores da *Internet*.

Em relação aos nomes de domínios (como <http://www.parlamento.pt> ou <http://www.cnn.com>) verificava-se uma situação peculiar. Se os domínios terminados com duas letras eram da responsabilidade de cada país, correspondendo já aos códigos ISO de cada país, já os domínios globais (.com, org, .net, edu) eram geridos e comercializados em regime de monopólio, conferido via contrato, por uma empresa americana, a *NSI – Network Solutions International*. O modo como os domínios e outros aspectos técnicos da *Internet* eram geridos trazia diversos problemas, dos quais realçamos os mais notórios: i) a necessidade de surgimento de mais domínios globais e genéricos, os *gTLDs* (*Generic Top-Level Domains*); ii) o *Cybersquatting*, apropriação abusiva de nomes de domínios e a enorme dificuldade de gerir este tipo de abuso à escala mundial; iii) a falta de competitividade mundial na comercialização dos *gTLDs* existentes; iv) o facto da *Internet* ser dominada pela língua inglesa, renascência técnica do código *ASCII* de 7 bits que inclusive não permitia a representação de todos



os caracteres da língua portuguesa, mas que era muito mais grave para línguas não latinas; v) o sistema estável de distribuição dos endereços dos protocolos da *Internet* (endereços IP e de outros protocolos); vi) a estabilidade técnica e a segurança da infraestrutura de suporte à resolução de nomes de domínios.

A União Europeia teve a percepção da importância económica e social da *Internet* e encetou contactos e negociações com o Governos dos EUA que vieram, durante a Administração Clinton, a desencadear uma série de movimentações políticas visando a criação de uma nova era no modo como a *Internet* vinha sendo gerida. Às preocupações iniciais, eminentemente técnicas, sucederam-se logo novas frentes de intervenção que analisamos de seguida.

4. A criação do ICANN

Após algumas tentativas falhadas para criar mecanismos adequados ao crescimento da *Internet*, suportado em recursos que assegurassem uma diversidade geográfica e cultural, a sua democraticidade, a sua estabilidade técnica e independência de interesses económicos, veio a ser criada a ICANN⁴ (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*).

Em 25 de Novembro de 1998, o *Departamento de Comércio* dos Estados Unidos, em representação do *Governo dos Estados Unidos* (USG), celebrou um Memorando de Entendimento (*MoU, Memorandum of Understanding*) com a então criada ICANN. Em termos gerais, este *MoU* encerrava um objectivo fundamental, o de efectivar a transferência da gestão do Sistema de Nomes de Domínio (*DNS – Domain Names System*) para o sector privado, leia-se entidade sem fins lucrativos, libertando-o das supostas amarras do Governo dos EUA.

Depois de uma série de adendas a este *MoU*, só em 2006 foi assinado o *Joint Project Agreement* (JPA), que na prática reafirmava o conjunto de responsabilidades do ICANN no que concerne às metas inicialmente traçadas, onde se destaca o desenvolvimento de esforços no sentido de estabelecer a concorrência nos serviços de registo de nomes de domínio para *gTLDs* (*Generic Top Level Domain System*), incluindo a implementação de novos *TLDs* (*Top Level Domains – Domínios de Alto Nível*); a implementação de uma política para Resolução de Disputas e litígios no âmbito do processo de registo de *TLD's* (*Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy*), o estabelecimento de acordos formais com as entidades responsáveis pela gestão dos diferentes *TLD's*; a implementação de uma estratégia financeira capaz de garantir a sustentabilidade da própria organização, e, com especial enfoque, a gestão técnica do *DNS*, onde o ICANN opera em conjunto com a IANA (*Internet Assigned Numbers Authority*).

Em Junho de 2009⁵ Viviane Reding, então Comissária Europeia para a Sociedade da Informação e os *Media*, afirmou: "A *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* está a chegar a um marco histórico no seu desenvolvimento. Irá tornar-se uma organização plenamente independente e responsável perante a comunidade

⁴ <http://www.icann.org/>

⁵ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/951&format=HTML&aged=0&language=PT&guiLanguage=en>



mundial da *Internet*? É o que os europeus esperam e é o que vamos defender. Convido os Estados Unidos a trabalharem em conjunto com a União Europeia nesse sentido".

Volvidos onze anos sobre o início do processo, é assinado, a 30 de Setembro de 2009, o *Affirmation of Commitments* (AoC). Nesta data, tida como histórica no âmbito da governação da *Internet*, são formalizados vários princípios: a gestão da *Internet* deve caber a uma entidade privada sem fins lucrativos, seguindo o modelo "bottom up", a estrutura *multistakeholder*, aberta, transparente e independente. Este conjunto de prerrogativas foi deixado de forma explícita e indubitável à ICANN.

Hoje a ICANN afirma-se como uma instituição virada para o futuro e capaz de abraçar os desafios formalizados no AoC, nela estando representadas entidades públicas e privadas, governos e agências governamentais, empresas, comunidade técnica da *Internet*, fornecedores de serviços de *Internet*, *registrars*, *registries*, *registrants*, e a própria sociedade civil.

A ICANN assenta pois num modelo de governação global e aberta em rede que procura um equilíbrio entre os vários interesses para a gestão de diversos aspectos técnicos ligados à gestão da *Internet*.

Em termos de estrutura orgânica, e numa perspectiva macro, a ICANN está organizada da seguinte forma: o *Board* e o seu Presidente, diversas organizações de suporte (*SO – Supporting Organizations*) e a estrutura operacional dirigida por um *CEO*. O *Board* tem os seus elementos eleitos por regiões geográficas e com base em mandatos com duração de um, dois e três anos com a finalidade de assegurar a maior representatividade e diversidade possível. As regiões geográficas são: África, América do Norte, América latina e Caraíbas, Ásia e Europa.

Se bem que se reconheça que muitos dos aspectos da *Internet* são do interesse público, o papel dos governos é tratado pela ICANN de um modo particular e inovador, com todos os aspectos polémicos a isso associados. Há um órgão de aconselhamento, o GAC (*Government Advisory Committee*) que prepara as linhas de orientação e os pareceres que são levados em consideração pelo *Board* no seu processo de tomada de decisão. Estes pareceres são elaborados por iniciativa própria ou a pedido do Presidente do ICANN. Refira-se que no AoC foi claramente reforçado o papel do GAC no processo decisional, não só a nível político e estratégico como também na própria coordenação técnica do *DNS*.

Relativamente às organizações de suporte destacamos: o ccNSO (*Country Code Name Supporting Organization*), o GNSO (*Global Names Supporting Organization*), o ASO (*Address Supporting Organization*) e a At-Large. At-Large é a designação atribuída àqueles que procuram representar os utilizadores individuais da *Internet* à escala global e que procuram dar o seu contributo na formulação das linhas políticas da ICANN.

A agenda do ICANN, materializada com as contribuições das suas diferentes organizações de suporte, centra-se neste momento na segurança e estabilidade da *Internet* – *DNSSEC* e *eCrime* -, no lançamento dos novos *gTLD's*; nos *IDN's* para os *ccTLD's* e *gTLD's*; na transição do *IPv4* para o *IPv6* e nas questões relativas ao sistema *WHOIS*.

Como se disse, a actuação da ICANN tem sido diversa embora sempre orientada em linhas de intervenção mais fortes, das quais destacamos: internacionalização da gestão e operação técnica da *Internet*, equidade de representação das várias zonas



geográficas e a segurança e estabilidade da infra-estrutura central da *Internet*.

5. Os desafios globais

Os anos de 1995 a 2000 vieram a confirmar a relevância da *Internet* como instrumento de desenvolvimento. Também houve a percepção de que havia muitos assuntos a discutir para além dos aspectos técnicos globais que o *ICANN* tinha começado a tratar e muitos desafios para um mundo que se estava a tornar cada vez mais global.

A *WSIS – World Summit on the Information Society* é uma iniciativa das Nações Unidas, organizada em torno de duas conferências que tiveram lugar em 2003 (Genebra) e 2005 (Tunis) com o objectivo central de ultrapassar o fosso digital entre países ricos e países pobres, e ver como a sociedade da informação pode ser um instrumento central de desenvolvimento, melhoria da qualidade de vida e desenvolvimento sustentável.

A *Declaração de Princípios de Genebra* e o *Plano de Acção* (site ITU) foram os primeiros documentos que permitiram identificar as linhas mestras que a comunidade mundial identificou como relevantes. Os documentos que vieram a ser aprovados em Tunis, *O Compromisso de Tunis* e, em especial, *A Agenda de Tunis para a Sociedade da Informação*, vieram definir uma série de objectivos e caminhos para os atingir. Não é possível, no contexto deste documento, descrever a diversidade e abrangência dos objectivos identificados, até porque face à natureza e diversidade cultural das comunidades envolvidas, alguns deles acabam por ser mais declarações de boas intenções do que medidas concretas que possam ser acompanhadas à escala global.

Queremos salientar, todavia, que há um reconhecimento geral de que se entrou na era da Sociedade da Informação e que este facto traz oportunidades enormes, em especial para os países em desenvolvimento. Mas traz para primeiro plano uma série de desafios já antigos que é preciso ultrapassar, em especial os relacionados com as infraestruturas de comunicações e com a formação das pessoas, para contrariar o fosso digital. É dada especial ênfase ao esforço que deve ser feito para integrar grupos que tradicionalmente tem sido excluídos quando há rupturas de paradigma como as mulheres, os idosos, os migrantes, os portadores de deficiência, até porque há a convicção que estes grupos podem ser os que mais podem beneficiar com a Sociedade da Informação.

Nos Princípios Chave da *Agenda de Tunis* podemos salientar o seguinte: aposta num modelo *multi-stakeholder* para o desenvolvimento da Sociedade da Informação, pelo reconhecimento do papel crucial do sector privado na disponibilização das infra-estruturas, no papel dos *media* numa sociedade baseada no conhecimento, na necessidade de uma maior cooperação entre entidades públicas e privadas para defrontar o facto de os problemas de segurança serem globais e críticos para que os utilizadores tenham confiança no uso da *Internet* e nas tecnologias da informação.

Este modelo *multi-stakeholder* preconiza uma colaboração, intervenção e partilha de responsabilidades entre governos, o sector privado nas suas várias dimensões, a sociedade civil onde as ONG tem um papel chave e os cidadãos.

O acesso à informação e ao conhecimento, a capacitação das pessoas para a sociedade da informação, a criação de ambientes seguros e confiáveis, a protecção dos direitos de



propriedade intelectual, a necessidade de investir na investigação e desenvolvimento, a possibilidade de uso das TIC em novos sectores como o da saúde mesmo praticada à distância, a preservação da multi-culturalidade da *Internet*, o seu uso para a preservação do património cultural, são alguns dos muitos exemplos que são referidos na *Agenda de Tunis* como podendo contribuir para o desenvolvimento.

Após 2005 a *Agenda de Tunis* tem sido acompanhada, numa base anual através um encontro, o IGF⁶ (*Internet Governance Forum*) que, até agora, teve reuniões anuais em Atenas (2006), Rio de Janeiro (2007), Hyderabad (2008) e Sharm-el-Sheik (2009) e Vilnius (2010). O IGF, cujo mandato acaba já este ano, poderá prosseguir a sua agenda até 2015, esta será uma decisão da *UN General Assembly* aguardada para o final de 2010. No entanto, cumpre destacar os trabalhos e reflexões já realizados no âmbito, por exemplo, do *cibercrime*, da privacidade, da liberdade de expressão, dos recursos mais críticos da *Internet*. Um outro aspecto crucial, para muitas regiões do globo, é o do acesso à sociedade da informação. Quer pelo custo ou pela escassez de infraestruturas, nota-se que há milhões de pessoas no Mundo que estão privadas do acesso à sociedade da informação. Assim uma das linhas de maior esforço, mas também das mais complicadas de resolver é o do acesso à infraestrutura de comunicações, que está intimamente ligado aos passos seguintes que são o acesso aos equipamentos (computadores ou dispositivos análogos) e o da literacia para o mundo digital.

A nível da Europa também existe, de igual modo, uma crescente atenção para os problemas na área da governação da *Internet*. A Europa será, quiçá, a região do globo onde há uma maior estruturação do pensamento nesta área. Foi criado um fórum de discussão destes temas, o EuroDIG⁷ (*European Dialogue on Internet Governance*), onde se estudam e discutem os desafios presentes e futuros que a *Internet* está a trazer para a agenda da sociedade europeia.

6. Alguns aspectos legais da rede global

A constatação do poder e do crescimento da *Internet* levou à suposta necessidade da sua governação. Quando se fala de governação, a Lei é de imediato chamada à colação, seguem-se os órgãos de polícia criminal e, em última instância, os Tribunais. Nesta matéria identificam-se duas posições opostas, por um lado a que defende que a governação da *Internet* é um imperativo de segurança, sendo que esta só existe se houver regulação e se houver controlo sancionatório. Por outro lado, a posição que defende que a governação é contranatura assumindo-se mesmo, na vertente mais radical, como um meio de censura à própria *Internet*. Entre nós a posição dominante é hoje a da governação mínima que concilie a liberdade de cada um com a necessária privacidade, segurança e respeito pelos direitos, liberdades e garantias de cada um e de terceiros.

A protecção dos dados pessoais, a defesa dos direitos de propriedade intelectual e direitos conexos, a luta contra a cibercriminalidade, a protecção dos menores a quem é reconhecida especial debilidade no âmbito da utilização diária dos recursos da Rede, em particular as redes sociais, os direitos dos consumidores em geral, os eventuais

⁶ <http://www.intgovforum.org/cms/>

⁷ <http://www.eurodig.org>



constrangimentos no acesso comercial aos serviços *Internet* e a respectiva regulação pelas autoridades competentes em cada país, são algumas das pedras de toque quando se aborda os aspectos legais da *Internet*.

No domínio da *Internet* as fronteiras esbatem-se ou simplesmente desaparecem, e nem sempre o direito internacional tem respostas para as questões que se levantam. Acresce o facto de a nível nacional não haver lei específica ou havendo-a, poderem levantar-se dúvidas sobre a sua aplicação.

Ao nível da protecção dos dados pessoais⁸, a *Comissão Nacional de Protecção de Dados*, enquanto entidade nacional de controlo dos dados pessoais, tem lançado várias campanhas de sensibilização tendo em vista alertar o público em geral para o perigo da circulação de dados pessoais na *Internet*. O regime jurídico aplicável nesta sede limita a possibilidade de tratamento de dados a duas situações concretas: as que resultam da lei e aquelas que advêm do consentimento livre, informado e expreso de cada um. Fora destas situações ficamos num terreno lodoso que merece e se espera ter tutela jurídica. Ora, aqui a indefinição surge quando, por exemplo, o sistema jurídico aplicável é o de um país onde pode simplesmente não haver lei que regule o tratamento de dados pessoais, veja-se o caso dos Estados Unidos da América onde prevalece um puro modelo de mera "accountability" em detrimento da protecção dos dados pessoais, como a temos hoje em países como Portugal e como a Alemanha.

Em 1991, através da Lei n.º 109/91, de 17 de Agosto, foi publicada a *Lei da Criminalidade Informática (LCI)*, esta lei inspirou-se na Recomendação 89/9 do Conselho Europeu, tendo adoptado a lista facultativa dos tipos criminais constantes daquela Recomendação, a título de exemplo: falsidade informática; dano relativo a dados ou programas informáticos; sabotagem informática; acesso ilegítimo; interceptação ilegítima e reprodução ilegítima de programa protegido. As molduras penais dos crimes de base iam entre pena de multa a pena de prisão até três anos, com excepção dos casos em que os crimes eram qualificados podendo a pena ir até 10 anos (na sabotagem informática). A *Lei da Criminalidade Informática* previa ainda a responsabilidade criminal das pessoas colectivas que pratiquem estes crimes (e diversas penas acessórias), isto é, pelos crimes respondem os administradores das empresas, mas também as próprias empresas. Mas a lei nacional não se ficava por aqui e o *Código Penal* fixava o regime jurídico da burla informática, onde, diga-se, ao contrário da *LCI* não há a responsabilidade da pessoa colectiva.

Entretanto, a 23 de Novembro de 2001 Portugal aderiu à *Convenção do Cibercrime*, a qual tinha como principal meta a harmonização das legislações nacionais dos Estados-membros da União Europeia em matéria de criminalidade cometida por estes meios, bem como facilitar a cooperação internacional e as investigações de natureza criminal.

A 15 de Setembro de 2009 foi publicada a Lei nº 109/2009, também denominada como *Lei do Cibercrime*. Esta nova Lei estabelece as disposições penais materiais e processuais, bem como as disposições relativas à cooperação internacional em matéria penal, relativas ao domínio do *cibercrime* e da recolha de prova em suporte electrónico,

⁸ A Lei nº. 67/98, de 26 de Outubro – Lei de Protecção de dados pessoais – define os dados pessoais como: qualquer informação, de qualquer natureza e independentemente do respectivo suporte, incluindo som e imagem, relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável a pessoa que possa ser identificada directa ou indirectamente, designadamente por referência a um número de identificação ou a um ou mais elementos específicos da sua identidade física, fisiológica, psíquica, económica, cultural ou social;



transpondo para a ordem jurídica interna a Decisão Quadro n.º 2005/222/JAI, do Conselho, de 24 de Fevereiro, relativa a ataques contra sistemas de informação, e adaptando o direito interno à *Convenção sobre Cibercrime do Conselho da Europa*. É pois revogada a *Lei da Criminalidade Informática* que já tinha atingido a maioria. Simultaneamente com a publicação da *Lei do Cibercrime*, foram no mesmo dia aprovadas e ratificadas a *Convenção sobre o Cibercrime* (passados oito anos) e o *Protocolo Adicional à Convenção sobre o Cibercrime relativo à Incriminação de Actos de Natureza Racista e Xenófoba Praticados através de Sistemas Informáticos*, adoptado em Estrasburgo em 28 de Janeiro de 2003. Esta lei concretiza aquilo a que Portugal se obrigou no âmbito da *Convenção do Cibercrime*. Trata-se de um instrumento de cooperação internacional, já que se prevê que mais de 40 países possam adoptar um regime legal similar no domínio do *cibercrime* e da recolha de prova em suporte electrónico, em matéria relativa a ataques contra sistemas de informação.

O que esta lei trás de novo é, nomeadamente, a tipificação de novos crimes que visam fazer face a novos paradigmas como a *Internet*, por exemplo, o crime de “phishing”; o facto da mera propagação de vírus informáticos passar a ser punida mesmo sem haver danos informáticos; a possibilidade de o tribunal decretar a perda a favor do Estado dos objectos, equipamentos ou dispositivos que tiverem servido para a prática dos crimes nela tipificados. Trata-se de uma lei aplicável aos crimes informáticos, àqueles que sejam cometidos electronicamente e, ainda, aos ilícitos cuja prova esteja guardada em suporte digital. Mas, reforçando tudo aquilo que já tivemos oportunidade de expor acima, esta lei vem de forma expressa e inequívoca salientar e formalizar o papel da cooperação internacional. Fá-lo ao longo de seis artigos onde são estabelecidas as formas e meios com as quais as autoridades nacionais competentes cooperam com as suas congéneres internacionais. Mais ainda, prevê-se a preservação e revelação expedita de dados informáticos para efeitos de investigação criminal, fixando-se prazos rigorosos para a salvaguarda dos mesmos. Neste campo a cooperação vai assim para além dos operadores da justiça abrangendo os prestadores de serviços de comunicações electrónicas. Por fim, a título de regime geral aplicável prevê-se que em tudo o que não contrarie o disposto na *Lei da Cibercriminalidade*, aplicam-se aos crimes, medidas processuais e cooperação, as disposições do *Código Penal*, do Código do Processo Penal e da Lei n.º 144/99, de 31 de Agosto. Reforça-se por fim o facto do tratamento de dados pessoais, a que acima já fizemos menção, se dever regular pelos termos do disposto na Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro.

Em suma, dizer que hoje o legislador está de costas voltadas para a *Internet* é fazer letra morta do quadro legal vigente. Resta a questão da morosidade na aplicação da justiça, essa sim continua a ser incontornável.

Não sendo possível aqui explorar exaustivamente todo o referido quadro legal, não podemos ainda deixar de fazer menção a algumas das disposições da Lei fundamental: a *Constituição da Republica Portuguesa*. Ao longo de todo o seu articulado encontramos disposições como o artigo 35.º e o artigo 37.º O n.º 6 do artigo 35.º dispõe que “A todos é garantido livre acesso às redes informáticas de uso público (...)”, o artigo 37.º estabelece na sua epígrafe a liberdade de expressão e informação, e concretiza na sua redacção que todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento, por qualquer meio, sem impedimentos nem discriminações. Sabendo nós que, como regra, as normas legais não podem prevalecer sobre os princípios fundamentais do Estado de Direito democrático protegidos pela *Constituição*, facilmente entendemos a



dicotomia segurança/liberdade e a necessidade de balancear estes valores quando falamos em governação da *Internet*.

Já tivemos oportunidade de identificar o papel que determinadas entidades têm em matéria de governação da *Internet*, destacámos oportunamente a intervenção dos *registries* nacionais a quem cabe a responsabilidade pela gestão do ccTLD de cada país. Assim sendo, cumpre-nos fazer uma breve análise do que em Portugal se tem feito a este propósito.

De 1991 a 1996 o registo de nomes de domínio sob *.PT* baseava-se numa análise meramente técnica. Com a evolução do número de registos, surgem em 1996 as primeiras regras para registo de domínios sob *.PT*, ainda muito incipientes e adaptadas às necessidades da época, cuja principal preocupação era o combate ao *cybersquatting*.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 69/97, de 5 de Maio, veio clarificar, na ordem jurídica portuguesa, os termos e abrangência da responsabilidade e papel da FCCN e remeteu para o Ministro da Ciência e da Tecnologia a competência para “dirimir todas as divergências que possam vir a existir entre a FCCN e os requerentes ou beneficiários dos domínios ou subdomínios *Internet* específicos de Portugal.”

É então criado o Conselho Consultivo do DNS de *.PT*, órgão com funções de consulta composto por entidades de reconhecido mérito na área da *Internet*, da propriedade intelectual e industrial e das telecomunicações e que são sempre chamados a propor e dar parecer sobre alterações ao regulamento aplicável. Este órgão, acaba por ser o exemplo do modelo hoje entendido como sendo a base de uma “boa” governação da *Internet*, já que tem uma composição *multistakeholder* onde estão representadas entidades como o INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial, a Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor – DECO; a ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações, a Direcção Geral do consumidor, a APREGI – Associação de Prestadores de Registos de Domínios e Alojamento, assim como entidades de reconhecido mérito na área da *Internet*.

Com a consciencialização do impacto da *Internet* e do valor jurídico e económico dos nomes de domínio nos finais dos anos 90, a FCCN, enquanto *Registry* de *.PT*, publica um novo regulamento com o objectivo de facilitar e acomodar os registos sob *.pt* consoante a actividade e público alvo dos mesmos, sendo então criados os seguintes classificadores: *.org.pt*, *.publ.pt*, *.gov.pt*, *.net.pt*, *.nome.pt*, *.int.pt*, *.edu.pt*, *.com.pt* (este último sem restrições ao registo, flexibilizando assim o acesso ao registo de nomes de domínio, o que veio a verificar-se, tornando este classificador como a primeira escolha logo abaixo do registo directamente sob *.PT*).

Em 2003 são de novo revistas as regras de registo de nomes de domínio de *.PT*, destacando-se então a introdução de um sistema de arbitragem na resolução de litígios no âmbito dos nomes de domínio, a abolição de algumas proibições e a redução do preço de submissão e manutenção de domínios, medidas que favoreceram o aumento do número de registos sob o TLD *.PT*. Nova alteração em 2006, que acaba por consolidar um conjunto de princípios: A prossecução de uma política que visa evitar o registo especulativo e abusivo de nomes de domínios sob *.PT*, conforme com as melhores práticas, incluindo as recomendações da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI); A utilização de uma política de resolução extrajudicial de litígios – processo de arbitragem; A possibilidade de registo de nomes de domínios/subdomínios com caracteres especiais do alfabeto português; A correcta configuração e operação do



servidor primário da zona *DNS PT*, e a assunção prioritária da segurança nessa operação com a implementação das extensões *DNSSEC*. Desde o dia 1 de Julho de 2010, encontra-se em vigor o novo regulamento de registo de domínios de *.pt* marcado pela maior flexibilização dos subdomínios *.com.pt* e *.org.pt*, mais segurança para o *.pt* e adopção formal do centro de arbitragem *ARBITRARE*⁹ para a resolução de conflitos nessa área.

Notas Finais

A promoção da sociedade digital é uma das bandeiras da *Estratégia Europa 2020*, lançada no passado mês de Março pela *Comissão Europeia (CE)*. Nesse seguimento, foi publicada pela *CE*, no passado dia 19 de Maio, a *Agenda Digital* que no seu todo prevê 100 medidas, com um calendário de aplicação que vai até 2015. A Agenda está dividida em sete domínios prioritários que passam pela criação de um mercado único digital, maior interoperabilidade, reforço da confiança na *Internet* e da sua segurança e o acesso muito mais rápido à *Internet* para todos os cidadãos.

O papel crescente que a *Internet* tem na nossa sociedade tem levado a um maior envolvimento dos governos nos diversos aspectos desta rede. Se alguns governos se preocupam sobre o impacto económico e social da rede, do seu uso como instrumento de desenvolvimento e democraticidade, outros procuram controlar a rede para evitar que esta seja usado para fins políticos contrários aos seus interesses. É neste Mundo de enorme diversidade que o problema da Governação da *Internet* se move, procurando seguir abordagens inovadoras e que garantam um crescente uso da rede com segurança, estabilidade e abrangência universal.

Lista de Acrónimos

ICANN – *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*

gTLD – Generic Top-Level Domain

ccTLD – Country Code Top-Level Domain

ITU – International Telecommunications Union

ISOC – *Internet Society*

IGF – *Internet Governance Forum*

EuroDIG – European Dialogue on *Internet Governance*

IPv4 – *Internet Protocol Version 4*

IPv6 – *Internet Protocol Version 6*

⁹ www.arbitrare.pt. O *ARBITRARE* é um centro de arbitragem de carácter institucionalizado, com competência para resolver litígios sobre propriedade industrial, firmas e denominações e nomes de domínios de *.pt*.

TELEVISÕES GLOBAIS, HISTÓRIA ÚNICA

Francisco Rui Cádima

Professor Associado com Agregação do Departamento de Ciências da Comunicação da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.
É Coordenador do Mestrado de Novos *Media* e Práticas *Web*,
Coordenador do Curso de Licenciatura e membro da Comissão Executiva do DCC-FCSH.
É investigador do CIMJ, Centro de Investigação *Media* e Jornalismo.

Resumo

Vivemos uma era complexa, ainda difusa, de transição dos sistemas de fragmentação audiovisual, específicos do cabo e dos satélites, para os sistemas de hiperfragmentação de ambiente *web*. Neste processo as televisões transnacionais estão em relativa perda, mas por enquanto ainda detêm canais de distribuição poderosos nas principais áreas estratégicas do globo, com excepção daquelas onde, por motivos de censura ou pela ordem totalitária, nem sempre podem penetrar. Trata-se de um modelo com diversas condicionantes, quer à partida, quer à chegada, o que configura um sistema de comunicação crítico, cuja subordinação a interesses locais e/ou globais afecta a sua diversidade narrativa. É, finalmente, um modelo em regra marcado por regularidades discursivas estranhas ao pluralismo político, cultural e geográfico, e assim mais próximo daquilo a que podemos chamar a «história única» do que de um sistema aberto, plural e participado.

Palavras-chave

Democracia; Geopolítica; Jornalismo; Local/Global; Televisão Transfronteira

Como citar este artigo

Cádima, Francisco Rui (2010) "Televisões globais; História única". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_art7

Artigo recebido em Maio de 2010 e aceite para publicação em Setembro de 2010



TELEVISÕES GLOBAIS, HISTÓRIA ÚNICA

Francisco Rui Cádima

«(...) Devido a escritores como Chinua Achebe e Camara Laye eu passei por uma mudança mental na minha percepção da literatura. Apercebi-me que pessoas como eu, raparigas com a pele cor de chocolate, cujo cabelo estranho não podia formar rabos-de-cavalo, também podiam existir na literatura. Comecei a escrever sobre coisas que reconhecia.»

Chimamanda Adichi

Tal como sucedeu com Chimamanda Adichi, que só começou a ter uma visão mais próxima da sua Nigéria natal quando começou a ler literatura africana - nomeadamente Chinua Achebe e Camara Laye - assim o mundo muçulmano só começou a reconhecer melhor a sua própria imagem televisiva e a sua própria história recente após a criação da *rede do Qatar*, a *Al Jazeera*. No entanto, não se pode dizer que, nessa matéria, de uma experiência diversa, pletórica e definitiva se trate.

A *Al Jazeera*, que significa «a ilha» em árabe, arranca a 1 de Novembro de 1996, pretendendo ser uma espécie de *CNN* para o mundo islâmico. Contudo, só após o 11 de Setembro começa a ser mais conhecida no Ocidente, mas quase nunca pelas boas razões ocidentais. O novo mensageiro narrava os factos em função desse «outro», em tempos dito «infiel», e tanto bastava para que o Norte determinasse a morte desse alienígena. Bush e Blair ter-se-ão entendido nessa matéria, segundo relatou Jeremy Scahill na *The Nation*.¹ A *rede do Qatar* tornou-se assim a voz desse «outro» e do «mal». Mas também é verdade que a própria comunicação estratégica israelita, sempre que necessita, não deixa de ocupar esse «demonizado» espaço. A «ilha» não deixa, pois, de realizar a metáfora, sendo nesta caso uma porção de discurso rodeado de mensagem por todos os lados.

Essa mensagem, ou «massagem», como preferia Marshall McLuhan, está aí, impante, desde a era da fragmentação do modelo audiovisual europeu e norte-americano - que é praticamente simultâneo e corresponde ao fim da televisão generalista clássica e à multiplicidade da oferta de canais via satélite e cabo. Mas agora, no final da primeira

¹ Jeremy Scahill, «The War on Al Jazeera», *The Nation* online, December 1, 2005. [Em linha] [Consultado em 2 de Maio de 2010], Disponível em: <http://www.thenation.com/doc/20051219/scahill>. *This article appeared in the December 19, 2005 edition of The Nation.*



década do novo século, a esta era de fragmentação corresponde um tempo de hiperfragmentação dos sistemas televisivos, que na Europa se aproxima dos 10 mil canais de televisão, entre generalistas, cabo, satélite, *tv's* locais, *web tv's*, *mobile* e outras. A questão é que a diversidade da oferta e a qualidade dos conteúdos não cresce proporcionalmente à progressão exponencial do número de canais e plataformas. Pelo contrário: ter mais canais significa, tendencialmente, redifusão constante dos mesmos conteúdos ou de conteúdos em tudo idênticos, mas sobretudo uma contínua reciclagem da mensagem do centro para pacificar, normalizar, ou pelo menos consensualizar, em torno de um plano geral comum, a periferia. O que farão então de diferente, de diverso, os grandes canais internacionais constituídos em torno de objectivos comuns e sobre estratégias de internacionalização e de disseminação linguística e cultural, como a *BBC*, a *RTPi*, a *CNN* e outras? E que real alternativa local/global constituem essas novas «ilhas» como a *Al-Jazeera* e *Al-Arabiya*, ou mesmo a *BBC Arabic Television*, para os países do norte de África e do Médio Oriente?

Um relatório produzido por Deborah Horan², no âmbito do *CIMA - Center for International Media Assistance*, vem dizer-nos que, de uma maneira geral, os *media* no Médio Oriente e no Norte da África são actualmente mais livres do que o eram há dez anos atrás. Com a explosão de canais que se registou na primeira década do século, verificou-se, inclusive na área específica da informação, o aparecimento de canais árabes muito atentos à sua própria realidade. Mesmo no plano do entretenimento, significativas alterações foram sendo introduzidas pelos novos canais, o que levou os canais oficiais locais, em boa parte dos casos, a serem secundarizados pela audiência relativamente à nova oferta transfronteira. Mas a verdade é que não podemos falar em grandes mudanças nesta matéria dado que sobre o sistema de *media* local se mantém, apesar de tudo, uma mão forte do poder para além dessa «abertura» trazida pelos canais transnacionais. Até porque são exactamente canais como a *Al-Jazeera* e a *Al-Arabiya* que contratam os melhores jornalistas locais, fazendo aumentar nitidamente a diferença de produto final entre os canais por satélites e as estações sob controlo governamental. Nessa perspectiva, «apenas três países árabes foram classificados como "parcialmente livres" pela Freedom House no seu índice de 2009 sobre a Liberdade de Imprensa, o resto permaneceu "não livre". (...) Dado que a maioria dos países árabes não são democráticos, mesmo que a cobertura mediática de uma questão particular possa incitar as pessoas à mudança, há poucas, ou mesmo nenhuma saída política para fazer a mudança acontecer. No entanto, quanto maior for o acesso a notícias mais confiáveis mais possibilidade há de fazer avançar a causa da democracia (...)».³

Local/Global

É um facto que não pode haver globalização sem os *media* e também, obviamente, sem os novos *media* e as redes de comunicações. Sendo os sistemas de *media* centrais no processo da globalização, é certo que boa parte das teorias da área das ciências da comunicação, das teorias críticas às do «imperialismo cultural», têm procurado ver o

² Deborah Horan, *Shifting Sands: The Impact of Satellite TV on Media in the Arab World*. CIMA, Washington, D.C., March 29, 2010. A Report to the Center for International Media Assistance at the National Endowment for Democracy. [Em linha], Disponível em: http://cima.ned.org/wp-content/uploads/2010/03/CIMA-Arab_Satellite_TV-Report.pdf

³ Deborah Horan, op. cit., pp. 4-6.



fenómeno como um processo de homogeneização, mas também é certo que o problema não pode ser reduzido a uma polémica entre os cépticos e os neoliberais ou outros adeptos da globalização. Como dizia Appadurai (2004: 32) «globalização não implica necessariamente ou sequer frequentemente homogeneização ou americanização». As questões são, naturalmente, mais complexas, havendo argumentos fortes, quer nas teorias críticas, quer também nas perspectivas mais favoráveis, ou seja, nas teses da hibridez cultural, dos estudos de audiência e de recepção, da *cosmopolitan social democracy*, da diversidade, da re-localização (Movius, 2010: 6-18), do construtivismo, etc. Num outro registo, mais antropológico, poder-se-ia falar das ambivalências das novas tecnologias e do tema do *digital divide*, ou das múltiplas identidades e das fantasias identitárias referidas por Appadurai, dos nossos próprios «outros», que emergem nos novos contextos multiculturais também eles com as suas raízes nos novos processos globais, nos fluxos culturais globais, sendo certo que as novas «mediapaisagens» estão já desterritorializadas e disseminam informação, acontecimentos e imagens através do complexo, embora centralizado sistema de *media* global: *«Estas imagens encerram muitas inflexões complicadas, conforme o seu género (documentário ou diversão), as suas ferramentas (electrónicas ou pré-electrónicas), os seus públicos (local, nacional, transnacional) e os interesses daqueles que as detêm e controlam. O aspecto mais importante destas mediapaisagens é que fornecem (...) vastos e complexos repertórios de imagens, narrativas e etnopaisagens a espectadores de todo o mundo, e nelas estão profundamente misturados o mundo da mercadoria e o mundo das notícias e da política»* (Appadurai, 2004: 53-54). Reconhecendo, com Appadurai, que a globalização da cultura não é exactamente a mesma coisa que a sua homogeneização, é um facto que o global não se constrói sem essa pulsão negativa, por assim dizer, levando a que a principal característica da política no plano global seja hoje *«a política do mútuo esforço da semelhança e da diferença para se canibalizarem reciprocamente, assim proclamando o saque vitorioso das ideias gémeas do Iluminismo, o universal triunfalista e o particular resiliente»* (Appadurai, 2004: 63).

Outros preferem manter uma interpretação crítica do actual modelo, considerando-se fundamentalmente preocupados com os aspectos negativos da globalização. É o caso de Zygmunt Bauman, que refere que se, por um lado, os fabricantes e manipuladores de símbolos são cada vez mais agressivos e «extraterritoriais», por outro, verifica-se um enfraquecimento das soberanias localmente circunscritas: *«Nosotros podríamos profetizar que, si nada la refrena o la domina, nuestra globalización negativa – y su modo alternativo de desproveer de su seguridad a los que son libres y de ofrecer seguridad en forma de falta de libertad – hace ineludible la catástrofe»* (Bauman, 2007: 227).

A verdade é que mesmo no campo oposto, entre o pensamento liberal, também se encontram argumentos fortemente críticos. Veja-se o caso do alemão Max Otte que vê na actual sociedade de informação uma «economia da desinformação» dominante, um sistema de opacidades, de pseudo-acontecimentos e de ruído mediático, enfim, como defende, uma nova sociedade feudal submissa ao capitalismo predador, uma experiência democrática sob sequestro, para além da crescente debilidade das instâncias políticas subordinadas aos grupos de pressão económica: *«El periodismo independiente ha caído en una crisis cada vez más profunda. Las redacciones agradecen las opiniones prefabricadas que les hacen llegar los departamentos de*



relaciones públicas de las empresas y de los ministerios, y así se cierra el círculo de las fuerzas motrices de la sociedad de la desinformación (...). Los medios – considerados desde hace tiempo como «cuarto poder» crítico (!) junto al legislativo, el ejecutivo y el judicial – se han convertido como los anteriores en puro multiplicador de la desinformación» (Otte, 2010: 39-40). Nada que não se saiba... Ou não terão sido os *media* globais também responsáveis pelo inflacionamento dramático das múltiplas crises da década, como a bolha *dot.com*, as mentiras sobre o Iraque, a bolha imobiliária, o crédito fácil, os produtos tóxicos, etc., etc.? Não esquecendo outras crises, como a climática, a crise do paradigma do progresso, a crença na sociedade de consumo e da abundância, etc. Mas sobre essa decisiva fractura cultural e os esgotados modelos da gratificação diferida, hoje, no novo contexto da comunicação instantânea à escala global e sob o espectro desse «primeiro Estado» em que se consagrou o domínio do capital impaciente, é de facto de uma outra crise que se trata, a do «triumfo da superficialidade no trabalho, nas escolas e na política», como refere Richard Sennett (2006: 133): «*a nossa página nova talvez seja a revolta conta esta cultura debilitada*».

Esta ordem do superficial que passa pela informação global, atingiu há muito a própria dimensão cultural do fenómeno televisivo. O exemplo limite é o do mercado ibero-americano, onde o exemplo do caso português não deixa de ser deprimente. A ficção de fluxo no espaço ibero-americano não escapa, portanto, ao modelo global de uma certa homogeneização cultural. Segundo Lorenzo Vilches, a uniformização dos conteúdos parece ser a regra da indústria televisiva, sendo certo que esse tipo de produção específica não é estranho ao actual processo de mundialização, caracterizando-se pelos seguintes aspectos: «*i) a uniformização dos conteúdos via adaptação de formatos da ficção nacional e ibero-americana; ii) a confirmação de que o principio económico é um princípio ordenador nesse processo; iii) uma vez comprovada a decadência ou a debilidade do sector público (...) o mercado tem a prerrogativa em todas as decisões sobre formas e conteúdos e iv) a constatação de uma filosofia mundializadora, incipiente e de magnitude desigual, no conjunto das indústrias nacionais de ficção ibero-americana diante dos mercados internacionais.*» (Lopes e Vilches, 2008: 23-24). No mesmo estudo refere-se que há também, cada vez mais, uma menor diferenciação de consumo e géneros no contexto do mercado ibero-americano, uma grande concentração de novelas e também de séries no horário nobre, não havendo sequer grande diferenciação entre a oferta pública e privada nestes mercados. Deste estudo empírico retira-se também algo específico do caso português (Cádima, 2009) que não deixa de nos fazer pensar seriamente sobre os efeitos de um modelo caracteristicamente terceiro-mundista na nossa televisão, sem qualquer paralelo na Europa: «Portugal é o país que mais oferece ficção nacional de estreia (leia-se: novela) em horário nocturno (32%)»⁴ Neste sentido pode dizer-se que também em matéria de regulação europeia estamos perante um claro défice de acompanhamento deste tipo de questões (Cádima, 2007).

⁴ Maria Immacolata Vassallo de Lopes e Lorenzo Vilches (coords.), *Anuário Obitel 2008 - Mercados globais, histórias nacionais*, Rio de Janeiro: GloboUniversidade, 2008: 35-36. Leia-se nesta «ficção nacional» sobretudo novela, o que não deixa de ser uma marca negativa, tendo sobretudo em consideração que este é um estudo feito maioritariamente em países da América Latina, a saber: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru, e ainda Espanha e Estados Unidos (televisão em castelhano).



RTP Internacional

No início de 2010 o deputado socialista Paulo Pisco questionava no Parlamento a prática do serviço público de televisão, através de um requerimento sobre a programação da RTPi e da RTP África. Considerava não haver, no caso da RTPi «*um jornalismo de e para as comunidades, nem tão pouco é visível a promoção e reconhecimento dos muitos valores que existem nas comunidades*». Tão pouco o canal público conseguia suscitar «*o interesse das novas gerações de portugueses espalhados pelo mundo*», faltando «*a dimensão cívica e política fundamental para a afirmação das nossas comunidades*».⁵ Em relação à RTP África reconhecia ainda não existir «*uma verdadeira promoção da cooperação e dos laços históricos e culturais*» entre Portugal e os países africanos de língua portuguesa.

A RTPi surge a 10 de Junho de 1992, então apenas dirigida à Europa com uma emissão de apenas seis horas. Em 1997 surge a RTP África. Actualmente a RTPi é uma rede global, está presente em diversos sistemas digitais, no cabo e noutras plataformas, atingindo uma audiência de cerca de 20 milhões de espectadores, mas sempre muito criticada pelo esquecimento do pulsar das comunidades propriamente ditas, pela pouca expressão da herança cultural portuguesa, à revelia do próprio contrato de concessão, e pela difícil coabitação com países onde há claros défice de pluralismo. Em 1998 surge a SIC Internacional e em 2010 a ERC aprova o projecto TVI Internacional.

Depois das grandes fases de diáspora dos portugueses até aos anos 60, o aparecimento de um canal internacional da cultura portuguesa três décadas mais tarde peca desde logo por clamoroso atraso. Daí que tivessem que ser os meios locais, muitas das vezes promovidos pelas próprias comunidades portuguesas, nomeadamente em França, a exercer desde logo essa função tão adiada pelo operador público português. Recorde-se as emissões de rádio de Jorge Reis na estação pública ORTF (1966), as famosas rádios livres, os programas em português na RFI, a emissão de televisão *Mosaïques* (da FR3, 1976-1987), etc. Mais próximo de nós surge o canal CLP TV (2006-2009), um projecto desenvolvido pela comunidade portuguesa, infelizmente falido, e surge também a *Lusopress.tv*, um projecto de *web tv* que pelo facto de ser menos oneroso poderá ter assim garantido um outro futuro no novo modelo de comunicação em ambiente digital.

Sobre muitos destes temas surgia entretanto a obra *Les Portugais de France face à leur télévision. Médias, migrations et enjeux identitaires*, de Manuel Antunes da Cunha⁶. Trata-se de um aprofundado estudo sobre a diáspora portuguesa e sobre o sistema de *media* que a envolve, nomeadamente no caso francês e em particular sobre a RTPi, que, como o autor refere, o começam por reenquadrar, inclusive numa perspectiva identitária na diáspora e num quadro de participação e interacção na comunidade distante da origem e nessa nova rede de sociabilidade: «*L'agencement de la grille, l'environnement visuel et la nature des propos m'interpellaient d'une façon différente que ne le faisait le paysage audiovisuel lusitanien*» (Cunha, 2009: 16). No final, o autor consegue definir de forma muito clara a caracterização daquilo que considera ser a

⁵ «Deputado socialista questiona estratégia da RTPi e RTP África», Público online/Lusa, 6 de Janeiro de 2010. [Em linha] [Consultado em 25 de Maio de 2010], Disponível em: http://www.publico.pt/Media/deputado-socialista-questiona-estrategia-da-rtpi-e-rtp-africa_1416566

⁶ Manuel Antunes da Cunha (2009). *Les Portugais de France face à leur télévision. Médias, migrations et enjeux identitaires*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes.



«identidade discursiva» da RTPi: *«Tradition et modernité, culture populaire et érudite façonnent le cadre énonciatif de la chaîne de souveraineté. (...) Les rubriques sur le tourisme, la nature, la langue, la gastronomie et la culture populaire, entre autres, esquissent une représentation plus traditionnelle de la portugalié. Dans cette quête des origines, les fictions à caractère historique évoquent des récits et des archétypes fondateurs, tandis que les émissions consacrés au football, au fado et à la religion réactualisent le mode portugais d'être au monde»* (Cunha, 2009: 329).

Mas como referia o deputado Paulo Pisco, outros aspectos críticos se colocam, como por exemplo, o défice de pluralismo, político, cultural etc., sobretudo no contexto das emissões destinadas às áreas geopolíticas mais complexas. E no nosso caso, nas relações com África em particular. Recorde-se uma situação entre muitas ocorrida com a RTP África, que teve de fechar a sua delegação em Bissau em 1 de Dezembro de 2002, depois de um despacho da secretaria de Estado da Informação guineense ter obrigado à suspensão das emissões e, depois, ao encerramento da delegação e expulsão do jornalista João Pereira da Silva, delegado da RTP África, situação que teria alegadamente sido originada pelas referências feitas à *Amnistia Internacional*, que exigia a realização de um inquérito sobre as circunstâncias da morte do general Ansumane Mané, a 30 de Novembro de 2000.

Em relação a Angola, Vicente Pinto de Andrade⁷ pôs claramente o dedo na ferida: *«(...) Ainda há um longo caminho a percorrer no sentido da instituição plena de um regime democrático. A governamentalização e partidarização dos meios públicos de comunicação social são a nota mais negativa do regime político actual. Não é por acaso que continuam as restrições à extensão do sinal da Rádio Ecclésia (Emissora Católica de Angola). Angola é o único país da África de língua oficial portuguesa onde as imagens e os sons da RTP África e da RDP África não chegam "directamente" às nossas casas (...).»*

Sobre esse outro défice que tem a ver justamente com o pulsar das comunidades da diáspora e a sua quase ausência na RTP Internacional, pronunciou-se outro investigador⁸, também na sua tese de doutoramento, recentemente defendida. Trata-se de uma investigação sobre o modo como os media constroem e aprofundam a identidade de uma comunidade imigrante, o seu processo de integração, os elos identitários e a influência dos media, em que a RTP Internacional é estudada no plano da construção dessa realidade e identidade. Várias questões se colocam então, a começar pela questão das pulsões e das experiências dessas comunidades não emergirem de uma maneira geral nos canais internacionais – bem como, no caso da RTPi, o esquecimento dos âmbitos da herança cultural, patrimonial e identitária portuguesa. É interessante verificar que este trabalho sobre o problema da identidade dessa comunidade, também sobre o problema dos media e suas interacções, incide em particular sobre o meio televisão, sendo que a maioria dos membros dessa comunidade saiu de Portugal nos anos 50-60, alguns sem conhecerem sequer as primeiras emissões de televisão em Portugal.

⁷ Vicente Pinto de Andrade, «A futura Constituição angolana», Correio do Patriota online, 5/8/2008, [Em linha] [Consultado em 25 de Maio de 2010], Disponível em: http://www.correiodopatriota.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=339

⁸ Fernando Carlos Moura (2010). «A Construção da identidade de uma comunidade imigrante portuguesa na Argentina (Escobar) e a Comunicação Social». Tese de Doutoramento em Ciências da Comunicação. Departamento de Ciências da Comunicação - FCSH/UNL, Maio.



A *RTPi* é assim entendida como meio privilegiado para o reforço do vínculo identitário quer na comunidade, quer na sua ligação à origem, mais difícil se torna definir qual o contributo efectivo dos *media* para o reforço da identidade, embora se sustente a identidade como construção, como consciência colectiva, percepção comum, e daí a importância de uma nova responsabilidade social dos *media* e dos jornalistas.

E face à dessintonia entre a oferta e a procura em matéria de televisão global, ganha todo o sentido a questão da declinação da programação para determinadas comunidades com características diferenciadas e a necessidade de ouvir estas mesmas comunidades e de produzir, em consequência, programas localmente. Dessa forma se evitaria a tendência para o discurso oficial, de certa forma hegemónico, para a massa «global», e não diferenciado como é competência designadamente das televisões públicas nas suas emissões internacionais.

Há abordagens interessantes que se podem fazer nessa sequência, como pensar as televisões globais, com as suas algo etnocentristas ou mais ou menos oficiais realidades/histórias locais/nacionais (da origem), exactamente ao contrário do que sucede com os *media* locais e regionais que tendem a ter estratégias editoriais de tipo nacional/global. Mas mais complexo do que isso, é a possibilidade de as televisões globais terem, em regra, as suas histórias únicas, lógicas editoriais ensimesmadas que abordam sobretudo o mesmo e não esse outro da experiência da diáspora e menos ainda as comunidades e vozes das margens: as diásporas dentro da diáspora, que apenas encontra alternativa nesses «bairros virtuais» de que falava Appadurai (2006), sendo certo que essa margens conquistam novos passos de inclusão sobretudo com os novos *media* e não tanto com os *media* tradicionais. A produção de localidade e a reprodução cultural desterritorializada nas novas etnopaisagens não se faz, naturalmente, sem contradições nem impasses dada a «*disjuntura entre estes processos e os discursos e práticas mediatizados pelos meios de comunicação de massas*» (Appadurai, 2004: 263).

CNN

A *CNN* actualmente redistribui-se por várias *CNN*, cada uma das quais direccionada para determinadas regiões geopolíticas do globo. Uma forma interessante de começar por pensar a «mensagem» *CNN* é conhecer a experiência de uma sua ex-jornalista, Rebecca MacKinnon.⁹ Trata-se de uma experiência que acaba por constituir-se na imagem crua do sistema, algo que foi descrito pela jornalista Lara Logan, da *CBS*, quando numa entrevista ao «Daily Show» de Jon Stewart, em Junho de 2008, dizia que se tivesse de ver as notícias sobre o Iraque que são publicadas nos Estados Unidos «daria um tiro na cabeça»...

Rebecca MacKinnon é actualmente professora do *Centro de Jornalismo e Estudos da Media na Universidade de Hong Kong* e é co-fundadora da *Global Voices*. Entrou para a *CNN* em 1992, para a delegação de Pequim, da qual foi directora em 1997 e em 2001 tornou-se responsável pelo Tokyo Bureau. No prólogo deste seu ensaio a que fazemos referência, e de que destacaremos uma parte significativa dada a sua importância,

⁹ Rebecca MacKinnon, «The World-Wide Conversation - Online participatory media and international news». Shorenstein Center Working Paper Series, Spring 2004. [Em linha] [Consultado em 2 de Maio de 2010], Disponível em: <http://cyber.law.harvard.edu/blogs/gems/techjournalism/WORLDSIDECONVERSATION.pdf>



MacKinnon diz-nos com toda a clareza ao que vem e aquilo que nos diz, de tão claro que é, não nos permite que fiquemos com dúvidas sobre o «sistema CNN»: *«After working for CNN in Asia for over a decade, I stopped to take stock. I asked myself: Did my job as a TV new correspondent remain consistent with the reasons I went into journalism in the first place? My answer was "no"»* (MacKinnon, 2004: 1).

Nesse início dos anos 90, então com vinte e pouco anos, Rebecca tinha ainda todos os sonhos do mundo e o seu idealismo levava-a a acreditar que havia um jornalismo *public-service oriented* à sua espera...*«I believed that a democratic nation such as the United States could only have responsible foreign policies that truly served the people's interests – and intentions – if the public received quality, objective international news. I wanted to make a difference. To say that I made no difference covering China, Japan, Korea, and other parts of Asia to viewers in the United States and around the world would be overly cynical. But by early 2004 I concluded that my ability to make a difference on issues that I felt were important was diminishing. In November 2003 I interviewed Japanese Prime Minister Junichiro Koizumi, focusing primarily on his decision to send Japanese non-combat forces to Iraq despite widespread public opposition. Despite being a close ally of U.S. President Bush, Koizumi said Bush should be doing more to cooperate with the international community. While this interview was broadcast repeatedly on CNN International, not a single sound-bite ran on CNN USA»* (MacKinnon, 2004: 2).

Da sede da CNN em Atlanta, os editores diziam a Rebecca que não tinha havido tempo para passar a entrevista na emissão nacional, mas a verdade é que esse foi um dia calmo demais para a CNN na América. A alta prioridade dos editores não foi para o primeiro-ministro Koizumi mas antes para Michael Jackson, Jessica Lynch, para uma entrevista com o então secretário de Estado Colin Powell, para uma decisão judicial sobre o casamento gay, etc., etc. Diz-nos Rebecca MacKinnon: *«I understood the CNN USA producers' perspective: they are not paid to serve the public policy interest. They are paid to boost the ratings of their shows, and thus make choices every day in favor of news stories they feel will keep viewers from changing the channel to competitors such as Fox News. (...) I was told that the priority of all internationally-based correspondents should be to find ways to get more stories aired on CNNUSA's prime time shows. We needed to "serve their needs" better in order to continue to justify our existence financially. I was told that the main "problem" with my recent reporting was that my depth of knowledge about Northeast Asia was "getting in the way" of doing the kind of stories that CNNUSA is likely to run. It was after this conversation that I began to wonder whether I should return to the job that was so generously being held for me. (...) I did not feel that the job remained consistent with my reasons for becoming a journalist in the first place. Nor were my concerns limited to CNN exclusively; in fact, most TV journalists I knew at other U.S. networks harbored similar sentiments. Having no debt or dependents of any kind, I was in a better position than most people to take risks. In March, I took a deep breath and resigned. I have gone from being a well-compensated foreign correspondent to being an independent writer, researcher, and blogger»* (MacKinnon, 2004: 2).

A história de Rebecca MacKinnon é a todos os títulos elucidativa, neste caso pela razão inversa do que se passa com os canais transnacionais que procuram levar a sua mensagem aos quatro cantos do mundo, mas que neste caso específico da CNN USA se concretiza no facto de algumas mensagens, que são editadas nalgum remoto «canto do



mundo», dificilmente se poderão repercutir internamente, nos USA, isto porque no plano nacional do que se trata é de preservar a boa imagem e a «impoluta» política. Sheldon Rampton explicava estas coisas desta maneira: «*Any serious contemplation of the process by which the United States went to war in Iraq tells us that propaganda is still a powerful force in shaping public opinion*»¹⁰ Apesar de Obama e do seu novo ciclo comunicacional, a verdade é que o *broadcast* continua a ser, ainda hoje, o meio de comunicação dominante, o que também quer dizer que as velhas estratégias de propaganda das décadas das grandes guerras continuaram vivas nas guerras regionais do início do novo século. O que significa que nem no tempo longo, na longa duração, se resolvem os problemas da «história única» e dos novos e velhos etnocentrismos geopolíticos.

Referências bibliográficas

Antunes da Cunha, Manuel (2009). *Les Portugais de France face à leur télévision. Médias, migrations et enjeux identitaires*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes

Appadurai, Arjun (2004). *Dimensões Culturais da Globalização. A modernidade sem peias*. Lisboa: Teorema

Bauman, Zygmunt (2007). *Miedo Líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. Madrid: Paidós, 2007

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

Cádima, Francisco Rui (2009). *Crise e Crítica do Sistema de Media - o caso português*. Lisboa: Formalpress/Colecção Media XXI

Horan, Deborah (2010). *Shifting Sands: The Impact of Satellite TV on Media in the Arab World*. CIMA, Washington, D.C., March 29. A Report to the Center for International Media Assistance at the National Endowment for Democracy. [Em linha] Disponível em http://cima.ned.org/wp-content/uploads/2010/03/CIMA-Arab_Satellite_TV-Report.pdf

MacKinnon, Rebecca (2004). «The World-Wide Conversation - Online participatory media and international news». *Shorenstein Center Working Paper Series*, Spring 2004. [Em linha] [Consultado em 2 de Maio de 2010]. Disponível em <http://cyber.law.harvard.edu/blogs/gems/techjournalism/WORLDWIDECONVERSATION.pdf>

Moura, Fernando Carlos (2010). «A Construção da identidade de uma comunidade imigrante portuguesa na Argentina (Escobar) e a Comunicação Social». Tese de Doutoramento em Ciências da Comunicação. Departamento de Ciências da Comunicação - FCSH/UNL (policopiada), Maio de 2010

Movius, Lauren (2010). «Cultural Globalisation and Challenges to Traditional Communication Theories», *PLATFORM: Journal of Media and Communication* 2(1) (January): 6-18. ISSN: 1836-5132 [Em linha] Disponível em http://www.culture-communication.unimelb.edu.au/platform/v2i1_movius.html

¹⁰ Sheldon Rampton, «Has the Internet Changed the Propaganda Model?» Center for Media and Democracy – PR Watch.org, 22/05/2007. [Em linha] [Consultado em 24 de Maio de 2010] Disponível em: <http://www.prwatch.org/node/6068>.



Otte, Max (2010). *El Crash de la Información. Los mecanismos de la desinformación cotidiana*. Madrid: Ariel

Pinto de Andrade, Vicente (2008). «A futura Constituição angolana», *Correio do Patriota*. 5/8/2008. [Em linha] [Consultado em 25 de Maio de 2010], Disponível em: http://www.correiodopatriota.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=339

Rampton, Sheldon (2007). «Has the Internet Changed the Propaganda Model?». Center for Media and Democracy – PR Watch.org, 22/05/2007. [Em linha] [Consultado em 24 de Maio de 2010], Disponível em: <http://www.prwatch.org/node/606>

Scahill, Jeremy (2005). «The War on Al Jazeera», The Nation online, December 1. December 19, edition of The Nation. [Em linha] [Consultado em 2 de Maio de 2010], Disponível em: <http://www.thenation.com/doc/20051219/scahill>

Sennett, Richard (2006). *A Cultura do Novo Capitalismo*. Lisboa: Relógio de Água

Vassallo de Lopes, Maria Immacolata e Vilches, Lorenzo (2008) (coords.). *Anuário Obitel 2008 - Mercados globais, histórias nacionais*. Rio de Janeiro: GloboUniversidade

PÔR PORTUGAL NO MAPA

João Ferrão

Doutorado em Geografia pela Universidade de Lisboa. Investigador principal do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Coordenador de projectos e redes de investigação e consultor nos domínios da geografia económica e social, do ordenamento do território e do desenvolvimento local e regional. Coordenador de diversos estudos de avaliação de políticas públicas, para o Governo português e para a Comissão Europeia. Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades no XVII Governo Constitucional.

Resumo

Neste texto defende-se a necessidade de "Pôr Portugal no Mapa" num duplo sentido: prospectivo – colocar o país no(s) mapa(s) desejado(s), o que exige visão estratégica e capacidade de acção; e analítico – entender o país que temos a partir do(s) mapa(s) em que se insere, o que pressupõe capacidade de leitura e compreensão da situação actual. Inspirando-nos na visão polimórfica das espacialidades das sociedades e economias contemporâneas defendida por Jessop, Brenner e Jones (2008), propomos a elaboração de um quadro de referência unitário para "pôr Portugal no mapa" a partir da combinação de cinco tipos de elementos: território como localização geográfica; território como unidade de referência do Estado-nação; lugares; escalas geográficas; e redes. A natureza polimórfica das espacialidades que caracterizam, ou deverão caracterizar, o posicionamento de Portugal no Mundo reflecte distintos valores éticos, interesses, preferências e opções, pelo que deve ser alvo de controvérsia baseada em conhecimentos e argumentos teórica e empiricamente sólidos e em objectivos e valores explicitamente identificados.

Palavras-chave

Geografia; Geopolítica; Geoeconomia; Portugal; Território; Lugar; Escala Geográfica; Rede

Como citar este artigo

Ferrão, João (2010) "Pôr Portugal no Mapa". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_art8

Artigo recebido em Julho de 2010 e aceite para publicação em Setembro de 2010



PÔR PORTUGAL NO MAPA

João Ferrão

Pôr Portugal no mapa: visão estratégica e capacidade analítica

A ideia de pôr uma localidade, uma região ou um país no mapa associa-se geralmente à intenção de lhe conferir maior visibilidade, notoriedade e reconhecimento.

Iniciativas tão diversas como a adesão à União Europeia, acções de diplomacia económica e de *marketing* territorial, apoios à internacionalização de empresas portuguesas, participação em campeonatos internacionais de futebol, campanhas turísticas ou estímulos à participação em redes globais de ciência, criatividade e inovação contribuem, sem dúvida, para colocar Portugal (ou segmentos dele) no mapa (ou em mapas específicos). Ainda que com efeitos muito distintos em intensidade e durabilidade, todas essas iniciativas visam reposicionar Portugal nos diversos mapas cognitivos e de poder à escala europeia ou mesmo mundial.

Mas, em simultâneo, Portugal é permanentemente reposicionado nesses vários mapas por agentes externos e processos de origem e comando exógenos: crise financeira global, recomposição dos fluxos migratórios internacionais, pandemias, deslocalização de investimento ou alterações climáticas, para dar apenas alguns exemplos bem conhecidos, podem contribuir para alterar de forma profunda a nossa posição relativa em mapas marcados por espacialidades em permanente reformulação.

O que significa, então, “Pôr Portugal no Mapa”? Que Portugal e em que mapa(s)? E como? Por iniciativa própria, através de um esforço proactivo individual ou colaborativo, envolvendo actores nacionais e externos – *pormo-nos no mapa*? Ou por iniciativa de terceiros – *sermos postos no mapa*?

A expressão “Pôr Portugal no Mapa” tem, na verdade, um duplo sentido: prospectivo – *colocar o país no(s) mapa(s) desejado(s)*, o que exige visão estratégica e capacidade de acção; e analítico – *entender o país que temos a partir do(s) mapa(s) em que se insere*, o que pressupõe capacidade de leitura e compreensão da situação actual.

Os esforços desenvolvidos no sentido prospectivo são diversificados e, em geral, desarticulados, concebidos de forma sectorial e não raro conjuntural, no contexto de iniciativas, programas ou acontecimentos sem continuidade. Por outro lado, a multiplicidade de espaços de referência geralmente utilizados, como a União Europeia, o conjunto das comunidades portuguesas, os *PALOP*, o *Mediterrâneo*, a *Macaronésia*, o “*Atlântico Norte*” ou os países do *Mercosul*, associam-se quase sempre a temas e objectivos específicos, sem uma visão de conjunto que garanta um olhar estratégico



mais sistémico sobre o país no mundo e o futuro visado. Perspectivas mais abrangentes podem, no entanto, ser encontradas em documentos oficiais (por exemplo, *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* ou *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável - ENDS 2015*) ou nos interessantes trabalhos de cenarização da inserção geoeconómica de Portugal e das suas regiões regularmente desenvolvidos pelo *Departamento de Planeamento e Prospectiva - DPP*¹.

Mas também do ponto de vista analítico predominam perspectivas fragmentadas, reflectindo a partição convencional das áreas do conhecimento. Domínios tão distintos como a climatologia, a geografia, a ciência política, a economia ou as relações internacionais procuram entender o país a partir dos mapas – físicos, cognitivos e de poder – em que este se integra, mas de forma autónoma e quase sempre ignorando os contributos que lhes são externos. Impõe-se, assim, desenvolver uma capacidade analítica mais abrangente, capaz de perscrutar Portugal a partir das suas múltiplas dimensões de inserção em espaços mais vastos.

Uma visão reflexiva sobre o país implica que se atribua um sentido amplo à expressão “pôr Portugal no mapa”: propor novos futuros (visão estratégica) pressupõe entender o presente e, necessariamente, o passado que lhe está subjacente (capacidade analítica); entender o presente, tanto herdado como emergente (capacidade analítica), sugere dinâmicas de evolução que importa, conforme os casos, combater, inflectir, substituir, valorizar ou complementar (visão estratégica). Precisamos, portanto, de um quadro de referência unitário que nos ajude a conciliar visão estratégica e capacidade analítica, afinal, duas faces de uma mesma moeda.

Figura 1. Mapas em mutação



1a. Deriva Continental
The Economist 24May2010

Fonte:

<http://www.economist.com>

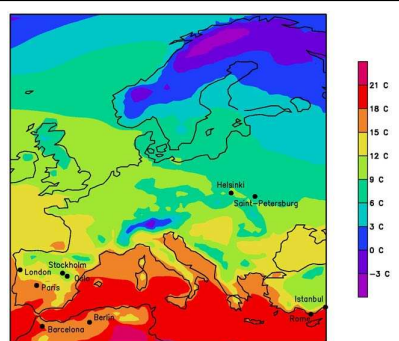


Fig. 1b. Europa/alterações
climáticas 2071

Fonte:

<http://www.nonformality.org>

¹ Ver <http://www.dpp.pt/pages/pub/estudos.php>



Fig. 1a: vários países são reposicionados no mapa da Europa, de forma a ficarem próximos de outros com quem partilham problemas comuns. O Reino Unido, por exemplo, é colocado entre os Açores e Portugal continental, de modo a ficar alinhado com os países da Europa do Sul, dada a situação preocupante que se verifica em todos eles ao nível das finanças públicas.

Fig. 2a: diversas cidades da Europa do Norte e Central são reposicionadas na Península Ibérica (Estocolmo, Oslo, Londres, Paris) ou mesmo no Norte de África (Barcelona, Berlim), aproximando-se das localizações onde hoje ocorrem as temperaturas previstas para 2071 (de forma bastante especulativa) para aquelas cidades em função de cenários prospectivos de alterações climáticas.

Portugal no mapa: uma visão polimórfica

Ao contrário das metáforas espaciais que anunciam o “mundo sem fronteiras” (Ohmae, 1991), “o fim da geografia” (O’Brien, 1992) ou um “mundo plano” (Friedmann, 2005²), vivemos cada vez mais numa realidade que Jessop, Brenner e Jones (2008) designam por *polimórfica*, onde território, lugar, escala geográfica e rede se articulam entre si, de forma contingente e por vezes volátil mas decisiva para a evolução das sociedades e economias contemporâneas. Aliás, basta relembrar os vários muros de segurança ao longo de linhas de fronteira, com centenas ou mesmo milhares de quilómetros de comprimento, recentes, em construção ou previstos, da América do Norte (México/EUA) ao Próximo Oriente (Israel/Cisjordânia e Israel/Egipto) ou a África (Ceuta/Marrocos; Botswana/Zimbabué), para compreender o irrealismo das referidas metáforas espaciais.

Inspirando-nos na visão polimórfica das espacialidades das sociedades e economias contemporâneas defendida por Jessop, Brenner e Jones (2008), propomos que a elaboração de um quadro de referência unitário para *pôr Portugal no mapa*, no duplo sentido de visão estratégica e capacidade analítica, deverá integrar os seguintes elementos:

i) O território como localização geográfica

O território como localização geográfica não deixa de condicionar a evolução de qualquer país.

Ao integrar o sector sul da fachada marítima do continente europeu, perto do Mediterrâneo e numa posição periférica face ao conjunto do espaço da Europa, o território português é inevitavelmente condicionado pela sua localização. Mas esse condicionalismo é dinâmico, variando ao longo do tempo.

O Portugal secular de base rural e agrícola descrito por Orlando Ribeiro (1963), que ainda hoje persiste física ou subjectivamente em tantos aspectos da nossa vida colectiva, caracterizava-se por uma significativa dependência em relação a factores directamente associados à localização geográfica do país. A crescente modernização e terciarização ocorridas a partir da década de 60 do século passado contribuíram para o tornar menos dependente desses factores. Mas alterações

² Para uma crítica desta visão, veja-se Carmo (2010).



recentes, de natureza muito distinta, relembram-nos como a localização geográfica, mesmo na actualidade, continua a ser relevante.

Salientemos, a título de exemplo, como Portugal ficou “mais periférico” com o alargamento a leste da União Europeia ou como a sua posição o torna particularmente vulnerável aos efeitos das alterações climáticas, podendo ser penalizado quer pelo aumento do nível médio das águas do mar (localização litoral) quer pela intensificação de situações extremas, sobretudo de calor e seca (localização no Sul da Europa).

Se é verdade que o processo de modernização do país o tornou menos dependente de factores associados à sua localização geográfica, cuja influência se fazia sentir sobretudo ao nível da sua base económica de natureza rural e agrícola, não é menos certo que dinâmicas recentes vieram reavivar a ideia simples de que a localização geográfica (ainda) conta, ao reposicionar essa localização geográfica em novos espaços de inserção, uns resultando de opções políticas (alargamento a leste da UE), outros como consequência de comportamentos antrópicos com efeitos ambientais (alterações climáticas).

ii) O território como unidade de referência do Estado-nação

O território como unidade de referência do Estado-nação é, de igual forma, um elemento decisivo e em mutação.

Com uma fronteira antiga e estável, se não tivermos em conta a sua componente de império, permitindo definir com clareza (à excepção do caso pontual e irrelevante de Olivença) os espaços internos e externos, o território surge em Portugal como um esteio sólido e incontestado de afirmação da soberania nacional e de diferenciação face a outros Estados. No entanto, também a este nível se verificam alterações recentes, de natureza diversa mas significativas.

Nos últimos anos, a rígida fronteira terrestre, cuja impermeabilidade alimentou ao longo da história dinâmicas clandestinas bem conhecidas de contrabando, tornou-se porosa, inexistente face à circulação de capitais, bens e pessoas no âmbito do espaço comunitário, secundária como porta de entrada no país a favor das infra-estruturas portuárias e aeroportuárias, e até polarizadora de interacções positivas envolvendo ambos os lados da fronteira, estimuladas, primeiro, por avultados investimentos realizados no âmbito de programas de cooperação transfronteiriça e, mais recentemente, pelo desenvolvimento de verdadeiras bacias de emprego e de fluxos de utilização de equipamentos e serviços de natureza transfronteiriça.

Por outro lado, e em simultâneo, acentuou-se a instabilidade da fronteira marítima, verificando-se recuos da linha de costa que, face à crescente erosão a que a nossa orla está sujeita e à diminuição da alimentação das praias por sedimentos, pode hoje atingir, em casos extremos, 20 metros por ano (MAOT, 2010). Este valor corre, aliás, o risco de aumentar substancialmente caso se concretizem algumas das previsões de subida do nível médio das águas do mar associada aos efeitos das alterações climáticas (Santos e Miranda (ed.), 2006).

Numa visão “portulana”, isto é, olhando a terra a partir do mar, Portugal está a recuar... Mas, ao mesmo tempo, o país poderá aumentar substancialmente a sua jurisdição em relação aos actuais 1,7 milhões de km² de Zona Económica Exclusiva.



O território como unidade básica do Estado-nação encontra-se, pois, em mutação, nuns casos por alteração do significado funcional da linha de fronteira, noutros porque esta linha está fisicamente a ser redesenhada.

iii) Os lugares

O quotidiano das pessoas, e também das empresas e das organizações, desenvolve-se no contexto de lugares concretos.

No entanto, a crescente mobilidade estimulada pela expansão suburbana e proporcionada pela oferta de transporte público e pela generalização do transporte privado individual implica que os actuais espaços do quotidiano tendam a ser mais extensos e policêntricos, associando áreas de residência, emprego, estudo, consumo e lazer por vezes relativamente distantes entre si.

Localidades e mesmo cidades com uma geografia até há pouco relativamente contida no que se refere à sua influência directa e diária em relação às populações de áreas vizinhas vão dando lugar a espaços funcionais que correspondem a lugares alargados ou a constelações de lugares onde se desenvolvem e consolidam as vivências e sociabilidades de proximidade que dão sentido ao quotidiano dos indivíduos e dos grupos em que se integram. Mas, ao mesmo tempo, outras aglomerações, com populações envelhecidas, actividades não concorrenciais e empresas frágeis, ficam mais marginais, num processo de desintegração espacial que contraria a geografia física que os mantém teimosamente no mesmo local.

Os lugares do quotidiano continuam a basear-se em lógicas de proximidade. Mas essa proximidade pressupõe cada vez mais a intensificação e diversificação das formas de mobilidade, numa dinâmica que reconstrói centralidades e marginalidades, assim produzindo uma geografia mutável de lugares ganhadores e perdedores.

iv) As escalas geográficas

Talvez nunca, como hoje, a escala geográfica foi tão decisiva para analisar dinâmicas, entender comportamentos e identificar mudanças. Também neste domínio os exemplos são múltiplos e de distinta natureza.

Relembremos, por um lado, a forma crescente como dinâmicas locais e globais se articulam reciprocamente, tendo mesmo dado lugar ao neologismo "glocalização", popularizado por Robertson (1995). Globalização do investimento e deslocalização de empresas, comércio justo de produtos locais e mercados mundiais, alterações climáticas e estratégias locais de adaptação, bairros étnicos e globalização das redes migratórias, são exemplos da crescente dialéctica que se verifica em múltiplos domínios entre dinâmicas globais e locais.

Mas também as formas de governança multi-escala, tão relevantes, por exemplo, no contexto da União Europeia, exigem que se preste particular atenção à componente "escala geográfica" no modo como distintos actores – internacionais, comunitários, nacionais, regionais e locais – se organizam, repartindo atribuições e competências, decisões e iniciativas, ou recorrem ao uso das escalas para, como afirma Charnock (2010), construir novas e sucessivas formas de hegemonia.

Portugal não escapa, naturalmente, a estas duas tendências.



Pela visibilidade que faculta, tornando possível detectar a escala analítica mais adequada a cada fenómeno através de exercícios aproximativos de zoom, pelas interacções que permite identificar, recorrendo a análises de natureza multi-escalar, e pelas formas de organização que viabiliza, conforme se sublinhou no parágrafo anterior, a dimensão “escala geográfica” e os jogos de leitura e hierarquização que proporciona são uma poderosa fonte de inteligibilidade, mas também de poder, em relação tanto ao presente como ao futuro.

v) As redes

Vivemos hoje num mundo crescentemente interactivo e organizado em rede.

A globalização das mais variadas componentes da vida colectiva – mundo financeiro, economia, tráfego de droga, movimentos migratórios, terrorismo, *media*, turismo, activismo social, etc. - pressupõe a intensificação de fluxos e mobilidades assentes em redes, com graus de organização e duração muito variados, que em muito beneficiam do desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação e que reflectem lógicas, estratégias e práticas crescentemente concebidas de forma global.

Mais recentemente, a expansão de serviços relacionados com a *Web2.0* (*blogs*, *wikis* e sítios de redes sociais) permitiu o desenvolvimento exponencial de comunidades em linha, transformando o ciberespaço numa enorme plataforma comunicacional envolvendo muitos milhares de redes e muitos milhões de pessoas e organizações.

Redes físicas e virtuais complementam-se e reforçam-se reciprocamente, assentes em nós e actores estratégicos que sabem retirar partido do enorme potencial da proximidade conectiva, acompanhada, ou não, pela intensificação da mobilidade de pessoas, capitais e bens.

Entender estrategicamente as espacialidades das sociedades e economias de hoje implica compreender o modo como as várias componentes referidas – território, local, escala geográfica e rede – se combinam entre si de forma específica em distintos contextos, isto é, decifrar a natureza polimórfica dessas espacialidades para situações existentes ou desejadas.

Por exemplo, a análise e gestão estratégica de redes de cooperação envolvendo cidades dispersas pelos vários Estados-membros da União Europeia e com posicionamentos hierárquicos muito distintos no seio do sistema urbano europeu mobiliza simultaneamente as componentes de território, local, escala geográfica e rede, e serão tanto mais frutuosas quanto maior for a capacidade de os diversos actores envolvidos entenderem e valorizarem a natureza polimórfica dessa complexa teia relacional.

“Pôr Portugal no Mapa” implica uma visão sistémica dessas várias componentes, que seja capaz de integrar as espacialidades dos vários poderes – políticos, económicos e sociais – já hoje consideradas no âmbito de domínios como a geografia ou a geopolítica, moderna e pós-colonial, e a geoeconomia (Cowen e Smith, 2009), mas que vá para além deles tendo como referência a matriz relacional “geográfica” proposta por Jessop, Brenner e Jones (2008).



Essa matriz relacional, envolvendo os elementos território, lugar, escala geográfica e rede, tem, no entanto, uma natureza sobretudo instrumental. Ela apenas ganha sentido à luz de visões integradas e desejavelmente desenvolvidas a partir de pontos de vista distintos, que se complementem entre si. Portugal entendido a partir de comunidades locais concretas, enquanto projecto nacional, no âmbito da União Europeia ou no contexto de desígnios globais mobilizará, necessariamente, diferentes aspectos e distintas combinações dos quatro elementos referidos.

Os exercícios de cenarização desenvolvidos no âmbito do *ESPON – European Spatial Planning Observation Network* sobre o papel da Europa no mundo (ESPON, 2007a) e sobre o futuro do território da Europa tendo 2030 como horizonte temporal (ESPON, 2007b) – que incluem, naturalmente, Portugal – ilustram a importância de compreendermos melhor as dinâmicas territoriais e de colocarmos objectivos territoriais nas agendas políticas, e das políticas, para a construção de visões que favoreçam um futuro mais promissor.

Figura 2. Portugal nos mapas dos outros



Dar inteligibilidade e sentido a Portugal colocando-o no(s) mapa(s)

O polimorfismo sublinhado por Jessop, Brenner e Jones (2008) não varia apenas no tempo e entre diferentes espaços, mas também de acordo com a perspectiva e a visão de análise adoptadas.

Este aspecto é particularmente importante, porque implica aceitar que não existe um “polimorfismo correcto” para Portugal, ou qualquer outro país ou área do globo, associado a cada contexto histórico-geográfico, que importaria identificar e decifrar com precisão e objectividade. Existem, sim, combinações diversificadas dos vários elementos de referência antes apresentados e essas combinações reflectem inevitavelmente valores éticos, interesses, preferências e opções de natureza distinta,



tanto do ponto de vista analítico como estratégico, e por isso sujeitos a controvérsia e contestação.

A construção de projectos globais e contrastados em - e para - Portugal é claramente insuficiente, reflectindo aspectos tão diversificados como a falta de cultura de interdisciplinaridade, o escasso diálogo existente entre as comunidades científica, política, empresarial e da sociedade civil ou a ausência de *think-tanks* estáveis e credíveis.

À comunidade científica cabe dar um primeiro passo, disponibilizando para escrutínio público uma agenda de investigação que vise a construção colectiva de visões mais integradas e prospectivas que permitam colocar Portugal no(s) mapa(s) que lhe dão inteligibilidade e sentido. Uma responsabilidade e ambição inalienáveis, que a mobilização do extenso acervo da *Revista Janus* e do *Observatório de Relações Exteriores* que a suporta poderá, sem dúvida, ajudar a concretizar.

Referências bibliográficas

APA (2008). *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Nacional, ENDS 2015*, Lisboa: Agência Portuguesa do Ambiente.

Carmo, R. M. do (2010). "O Mundo é Enrugado: as Cidades e os seus Múltiplos Territórios", *Próximo Futuro*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, [Em linha], Disponível em: http://www.proximofuturo.gulbenkian.pt/pdf/O_mundo_e_enrugado-Renato_Carmo-rev.pdf

Charnock, G. (2010). "The Space of International Political Economy: On Scale and its Limits", *Politics*, 30 (2): 79-90.

Cowen, D. e Smith, N. (2009). "After Geopolitics? From the Geopolitical Social to Geoeconomics", *Antipode*, 41 (1): 22-48.

ESPON (2007a). *Europe in the World. Territorial Evidence and Visions*, ESPON Project 3.4, results by autumn 2007, Luxembourg: ESPON.

ESPON (2007b). *Scenarios on the Territorial Future of Europe*, ESPON Project 3.2, Luxembourg: ESPON.

Friedman, T. L. (2005). *The World is Flat: a Brief History of the Twenty-Century*, New York: Farrar, Straus & Giroux. Edição portuguesa: *O Mundo é Plano: uma Breve História do Século XXI*, Lisboa: Actual Editora.

Jessop, B., Brenner, N. e Jones, M. (2008). "Theorizing sociospatial relations", *Environment and Planning D: Society and Space*, 26: 389-401.

MAOT (2010). *Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira*, Lisboa: Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

MAOTDR (2007). *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

O'Brien, R. (1992). *Global Financial Integration: The End of Geography*, London: The Royal Institute of International Affairs.



Ohmae, K. (1991). *Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*, New York: McKinsey and Co.

Ribeiro, O. (1963). *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico: Esboço de Relações Geográficas*, Lisboa: Sá da Costa.

Robertson, R. (1995). "Glocalization: time-space and homogeneity-heterogeneity" in M. Featherstone, S. Lash e R. Robertson (eds.) *Global Modernities*, London: Sage Publications: 25-44.

Santos, F. D. e Miranda, P. (Ed) (2006). *Alterações Climáticas em Portugal. Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação – Projecto SIAM II*, Lisboa: Gradiva.

Fontes das Figuras: referências completas

Figura 1a.

http://www.economist.com/realarticleid.cfm?redirect_id=16003661

Figura 1b.

<http://www.nonformality.org/wp-content/uploads/2007/12/02-large.jpg>

Figura 2a.

<http://www.cnn.com>

Figura 2b.

<http://www.aucklandmapcentre.co.nz/assets/resized/img/sm/340/11/22-320-640-240-480.jpg>

Figura 2c.

http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/ESPON2006Publications/EuropeInTheWorld/EIW_light_25-3-25008.pdf

Notas e Reflexões

O CONCEITO DE CONFIGURAÇÃO INTERNACIONAL

Luís Moita

Professor Catedrático e Director do Departamento de Relações Internacionais
da Universidade Autónoma de Lisboa,
Director do OBSERVARE, Observatório de Relações Exteriores
e de JANUS.NET, *e-journal of International Relations*
Foi Vice-Reitor da Universidade Autónoma de Lisboa entre 1992 e 2009

Na sua ambição por observar, compreender e interpretar as realidades sociais, incluindo logicamente as realidades internacionalizadas, em si mesmas e nas suas mudanças, os sociólogos servem-se de utensílios conceptuais mais ou menos consagrados.

Um deles é o conceito de **estrutura**, largamente utilizado na linguagem corrente e no discurso científico, em especial pela generalidade dos autores que são justamente designados como estruturalistas. A ideia de estrutura parece corresponder ao esforço de busca do travejamento que daria consistência à realidade social e que importaria descortinar para além das aparências observáveis. Essa busca pressupõe que, à maneira dos organismos vivos nos quais o esqueleto serve de sustentação ao conjunto dos órgãos, também nas sociedades humanas teríamos uma rede de relações, uma malha de interacções, sobre a qual assentaria o edifício social.

Recordemos alguns exemplos dispersos. Em linguística, os estruturalistas como Saussure foram precursores deste tipo de pensamento, ao defenderem a concepção da linguagem como estrutura, como sistema de signos. Em antropologia, o estruturalismo de Lévi-Strauss identifica a trama das relações de parentesco como a base de sustentação das sociedades mais antigas. E, à sua maneira, o marxismo também corresponde a uma forma de estruturalismo, já que entende as formações sociais como assentes na rede das relações de produção. Diversas outras ciências, como a matemática ou a psicologia, utilizaram categorias estruturalistas nas suas análises. E são conhecidas as teorias estruturalistas em Relações Internacionais, com relevo para o pensamento de Immanuel Wallerstein.



Em termos gerais, o conceito foi aprofundado por Jean Piaget¹ para quem na ideia de estrutura estão contidos três factores, a saber, a totalidade, o dinamismo e a auto-regulação. Antes de mais, uma estrutura social é algo de que se pode falar no singular, como um todo, onde os elementos que a compõem formam conjunto, conjunto esse que tem propriedades diferentes dos seus elementos individualmente considerados. Essa totalidade, porém, não sendo estática mas antes dinâmica, gera processos de transformação, desenvolve as suas potencialidades, passa por fases de crescimento, para o que necessariamente despende energias, com tendência para a desagregação. Com efeito, tais processos de transformação provocam, por fim, inevitáveis desequilíbrios, dada a dissipação da energia (entropia) e o consequente desgaste das potencialidades, obrigando assim à existência de dispositivos de compensação com capacidade para corrigir os desequilíbrios, através de mecanismos de auto-regulação. Estes três elementos são assim, segundo Piaget, fundamentais para a compreensão da ideia de estrutura: a formação de um todo coerente, a capacidade adaptativa e transformadora, e os mecanismos de reequilíbrio do conjunto.

Muito próximo deste é o conceito de **sistema**, tão usado nos diversos ramos científicos e estando no centro de grande número de teorias. Na área das Relações Internacionais são conhecidas as análises sistémicas e a expressão "sistema internacional" tornou-se corrente, mesmo na linguagem não erudita. A teoria dos sistemas tem sido utilizada em diversas interpretações dos processos de internacionalização. Se Morton Kaplan se distinguiu pelo inventário de possíveis sistemas internacionais², Kenneth Waltz levou este tema ao encontro do pensamento clássico "realista", aplicando justamente as teorias sistémicas ao estudo das relações internacionais, o que lhe mereceu a classificação de "neo-realista"³.

Voltando, porém, ao conceito de sistema em si mesmo considerado, entre vários outros aprofundamentos do tema podemos registar o de Georges Lerbet⁴ para quem o sistema acrescenta à estrutura a ideia de interacção com o meio envolvente, uma interacção que se traduz essencialmente na troca de energia entre a estrutura e o ambiente que a rodeia. Entre a totalidade dinâmica em causa e o que lhe é circundante (o "entorno") dar-se-ia uma permuta regular de interacções, um vaivém de energias e, aí sim, encontraríamos a ideia de sistema, resultante deste novo composto de estrutura mais rede de interacções. Os sistemas podem ser fechados (como as máquinas) ou abertos (como os organismos vivos, tanto biológicos como sociais) e, nestes, a troca de energias pode assumir diversas formas, por exemplo, fluxos materiais ou fluxos de informação. Para alguns, a análise dos processos sistémicos é susceptível de ser feita segundo o modelo cibernético de *input*, *output* e *feedback*, num complexo de acção e retroacção.

Mas a verdade é que, no vocabulário dos especialistas, quase se desliza imperceptivelmente do conceito de estrutura para o de sistema, como se de sinónimos se tratasse. Por vezes atribui-se à estrutura um sentido predominantemente estático e

¹ Ver Piaget, Jean (1981) *O estruturalismo*, (tradução portuguesa de Fernanda Paiva Tomaz), Lisboa: Moraes Editores: 10-20.

² Ver Kaplan, Morton (1957). *System and Process in International Politics*. New York: John Wiley.

³ Waltz, Kenneth (2002). *Teoria das Relações Internacionais* (traduzido do inglês por Maria Luísa Felgueiras Gayo), Lisboa: Gradiva.

⁴ Ver Lerbet, Georges (1986). *De la structure au système: essai sur l'évolution des sciences humaines*. Éditions Universitaires, nomeadamente pp. 18-21. Ver também do mesmo autor *Approche systémique et production de savoir*, Paris: L'Harmattan, 1993.



ao sistema um sentido essencialmente dinâmico. Basta consultar aquele que é porventura o estudo mais completo sobre a aplicação do conceito de sistema às relações internacionais da autoria de Michael Brecher⁵, segundo o qual “um sistema possui ao mesmo tempo componentes estáticas e dinâmicas. A *estrutura* refere-se ao modo como os actores se situam uns em relação aos outros. As suas variáveis fundamentais são o número de actores e a distribuição do poder entre eles. O processo designa as redes de interacção entre os actores de um sistema. As variáveis fundamentais de interacção são o tipo, identificado com o *continuum* conflito/cooperação, e a intensidade, que traduz o volume de interacções durante um dado período de tempo. Postula-se a existência de um vínculo entre a estrutura e o processo: cada estrutura possui um processo de interacção; e uma estrutura cria e sustenta interacções regulares” (83)⁶.

Recordadas estas duas ideias de estrutura e de sistema, talvez a nossa preferência se possa dirigir a uma outra, desenvolvida pelo sociólogo alemão Norbert Elias: o conceito de **configuração**. Visando superar o dilema de uma sociologia assente nos homens considerados como indivíduos *versus* uma sociologia dos homens considerados como sociedades, ele propõe o termo “configuração” para significar a situação onde se desenrola a multiforme relação entre indivíduos em ambiente de interdependência, constituindo um conjunto de tensões onde interagem não só as mentes mas as pessoas como um todo, onde estão presentes as acções e as relações recíprocas⁷, seja qual for a escala a que este relacionamento se realize.

Elias, ao explicitar este utensílio intelectual que é o conceito de configuração, exemplifica pormenorizadamente com a situação de quatro homens que jogam às cartas sentados a uma mesa, formando justamente uma configuração, na medida em que entre eles se dá uma evidente ligação de interdependência: o jogo de cada um está intrinsecamente dependente do jogo de todos os outros. Logo acrescenta, porém, que o termo se aplica “tanto aos grupos relativamente restritos como às sociedades formadas por milhares ou milhões de seres interdependentes”⁸. Neste sentido, uma turma de alunos, um grupo terapêutico, uma conglomeração urbana, uma nação... representam configurações, graças às redes de interdependências que as constituem. Para designar realidades muito diferentes, desde o pequeno grupo dos parceiros de jogo até ao sistema internacional, é apropriado o termo de configuração.

Seja dito entre parêntesis que esta proximidade de ideias – o jogo, a internacionalização – evoca a aplicação da teoria dos jogos à análise das relações

⁵ Brecher, Michael (1987) “Système et crise en politique internationale” em Korany, Bahgat (org) *Analyse des relations internationales*, Québec: Gaetan Morin Éditeur/Centre québécois de relations internationales.

⁶ Ver ainda *ibidem*, na pág. 82: “Um sistema internacional é constituído por um conjunto de actores que estão colocados numa configuração do poder (*estrutura*), que estão implicados em redes regulares de interacção (*processo*), que estão separados das outras unidades por *fronteiras* funcionais de um domínio e cujo comportamento está submetido aos constrangimentos do interior (*contexto*) e do exterior (*envolvente*) do sistema”.

⁷ Ver Elias Norbert (1986). *Qu'est-ce que la sociologie?* (traduzido do alemão por Yasmin Hoffman), Paris: Éditions de l'Aube, pp. 154-161. “O ‘indivíduo’ e a ‘sociedade’, não constituem, como o actual uso dos termos poderia fazer crer, dois objectos que existem separadamente, quando de facto são níveis diferentes mas inseparáveis do universo humano” (p. 156).

⁸ *Op. cit.*: 158.



internacionais⁹, para já não falar da metáfora do “grandioso tabuleiro de xadrez” escolhida por Brzezinski para título do seu célebre livro¹⁰.

Um dos méritos deste conceito tratado por Norbert Elias é o de recordar que os grandes conjuntos sociais, sendo evidentemente colectivos, não deixam de ser humanos. O anonimato das multidões não faz esquecer que elas são formadas por pessoas singulares, elas próprias um todo em si.

Há um domínio onde esta perspectiva se visualiza com particular evidência: as relações internacionais. Estamos habituados a considerar os Estados como agentes privilegiados, senão exclusivos, dessa relações. Somos agora obrigados, como é bem sabido, a acrescentar os papéis de múltiplos actores. Nesse novo inventário, porém, há-de constar também o papel dos indivíduos como actores globais, interagindo poderosamente com os actores colectivos. Pensemos em homens nossos contemporâneos como Mikhaïl Gorbatchev, Karol Woitila ou Nelson Mandela e na influência que tiveram na evolução dos acontecimentos mundiais. Contra um discurso tantas vezes centrado em exclusivo no jogo das “potências”, torna-se útil complementar a análise com as decisões pessoais e as influências individuais. Ao reforçar a importância das pessoas individualmente consideradas, esta perspectiva permite “humanizar” a nossa observação das relações internacionais

Mais ainda: a sociologia dos vastos conjuntos humanos parece assim vinculada a integrar nas suas análises a dimensão da intersubjectividade. A ideia de configuração abrange esse complexo cruzamento de interdependências onde adquirem consistência tanto os indivíduos-em-relação como as sociedades.

Ao incluir a multiplicidade de escalas, o conceito de configuração aponta para essas múltiplas plataformas de comunicação e de interacção onde se desenrolam os factos sociais. Nelas o todo é mais que o somatório das partes. Assim como o concerto de uma orquestra não se limita à sobreposição dos vários instrumentos que a compõem mas pressupõe algo de comum onde cada elemento se integra a nível superior, assim também nas configurações sociais há uma totalidade envolvente, delimitada pela densa rede de interacções e susceptível de dar um acréscimo de sentido a cada uma das suas componentes.

Em suma, o conceito de configuração internacional, porventura mais que os de estrutura ou sistema, pode ser particularmente adequado, enquanto modo de representação, para designar a realidade mundial nas suas várias dimensões: uma totalidade dinâmica, sujeita a transformações de monta, capaz de compensar os seus desequilíbrios críticos através de mecanismos de correcção; nela se adensam os processos de permuta e de interacção, estabelecendo redes de interdependências, onde as próprias pessoas singulares desempenham papéis relevantes.

⁹ Tem particular interesse a leitura de Rusconi, Gian Enrico (org.) (1989), *Giochi e paradossi in politica*, Torino: Einaudi.

¹⁰ Ver Brzezinski, Zbigniew (1997) *The Grand Chessboard: American Primacy And Its Geostrategic Imperatives*, New York: Basic Books.



Referências Bibliográficas

- Brecher, Michael (1987). "Système et crise en politique internationale" em Korany, Bahgat (org) *Analyse des relations internationales*, Québec: Gaetan Morin Éditeur / Centre québécois de relations internationales
- Brzezinski, Zbigniew (1997). *The Grand Chessboard: American Primacy And Its Geostrategic Imperatives*, New York: Basic Books
- Elias, Norbert (1986). *Qu'est-ce que la sociologie?* (traduzido do alemão por Yasmin Hoffman), Paris: Éditions de l'Aube
- Kaplan, Morton (1957). *System and Process in International Politics*. New York: John Wiley
- Lerbet, Georges (1986). *De la structure au système: essai sur l'évolution des sciences humaines*. Éditions Universitaires, nomeadamente: 18-21
- Lerbet, Georges (1993). *Approche systémique et production de savoir*, Paris: L'Harmattan
- Piaget, Jean (1981) *O estruturalismo*, (tradução portuguesa de Fernanda Paiva Tomaz), Lisboa: Moraes Editores
- Rusconi, Gian Enrico (org.) (1989), *Giochi e paradossi in politica*, Torino: Einaudi
- Waltz, Kenneth (2002). *Teoria das Relações Internacionais* (traduzido do inglês por Maria Luísa Felgueiras Gayo), Lisboa: Gradiva

Como citar esta Nota

Moita, Luís (2010) "O conceito de configuração internacional". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_not1

Notas e Reflexões

O PAPEL DE PORTUGAL NAS RELAÇÕES EURO – LATINOAMERICANAS

Nancy Elena Ferreira Gomes

Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa.
Bolsista da Fundação Calouste Gulbenkian.
Professora Auxiliar na Universidade Autónoma de Lisboa

A necessária “nova ordem internacional” que todos reclamam leva-nos a pensar no lugar que pode vir a ocupar a Europa no mundo da pós crise e qual a estratégia a seguir na construção dessa mesma ordem.

Entre os desafios que se colocam à “Nova Europa”¹, encontramos efectivamente a necessidade imperiosa de definir uma Política Externa Global. Esta Política poderá contemplar, entre os seus objectivos, uma parceria estratégica com a América Latina, fundamentada em valores comuns e a partilha de interesses mútuos, e que sirva de eixo alternativo porque não exclusivo. Nessa direcção foram dados mais alguns passos na VI Cimeira União Europeia – América Latina e Caraíbas, que decorreu em Maio deste ano em Madrid.²

Portugal aparece junto com a Espanha, como sendo um intermediário legítimo porque parte de um e do outro espaço. Surge pois a necessidade de conciliar os interesses nacionais com os interesses da União.

Portugal e América Latina

A relação entre Portugal e as Américas limitou-se durante muito tempo e quase exclusivamente, ao norte com os Estados Unidos e ao sul com o Brasil.

A revolução de Abril de 1975 e mais tarde a adesão de Portugal ao espaço de cooperação / integração europeu levaram o governo democrático a rever as suas posições em relação à América Latina. Em efeito, a participação europeia no processo de paz na América Central nos anos oitenta, a institucionalização das cimeiras União

¹ A Europa que sugere o Tratado de Lisboa.

² Em Madrid, retomaram-se as negociações UE – MERCOSUL tendo em vista a criação de uma área de livre comércio, anunciou-se a criação da *Fundação Eurolat* e aprovou-se a criação de um Mecanismo de Investimento em América latina, dotado com € 125 milhões até 2013.



Europeia – Grupo do Rio e Ibero-americanas, as reuniões conjuntas no quadro da Assembleia Geral da ONU e o desenvolvimento de relações privilegiadas, económicas e políticas, da União com o *Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)* criaram, em pouco mais de uma década, uma intensa rede de intercâmbios e de interesses comuns. Portugal, tendo em consideração a sua condição de país ibérico, a sua ligação histórica com a maior potência regional da América do Sul, o Brasil, e o peso da segunda comunidade portuguesa na América Latina na Venezuela, não devia obviamente ficar fora deste processo.

A sua vez, na América Latina, também o retorno à democracia nos países sobretudo ao sul da região, possibilitou importantes avanços na área da concertação política e cooperação regional e impulsionou a região no sentido de diversificar as suas relações com a Europa, a Ásia e a África.

Num primeiro momento, como referimos antes, foram os laços históricos e culturais com o Brasil e a Venezuela, os determinantes das claras preferências portuguesas, sobretudo nos planos económico e político, na região. Mais tarde os interesses na região diversificam-se.

Actualmente, o relacionamento de Portugal com a América Latina atravessa um período de grande dinamismo. Assim temos que, na área económica e comercial, Portugal exportou em 2008, cerca de € 426 milhões para a América Latina e as importações no mesmo ano, ascenderam a € 1.460 milhões. Os principais destinos das exportações nacionais são o Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela e Cuba. Os principais produtos de exportação são máquinas e aparelhos mecânicos, têxteis, metais comuns, plásticos, cortiça, produtos químicos, medicamentos, pasta de papel, veículos e outro material de transporte, vinhos e azeites. Quanto às importações portuguesas, o grosso provém do Brasil, México, Argentina, Colômbia, Chile, Uruguai, Peru, Venezuela e Cuba. Destes países são importados essencialmente, produtos agro-alimentares e combustíveis.³

Ainda em 2008 e segundo dados disponibilizados pela *Secretaria-geral Ibero-americana (SEGIB)*, Portugal canalizou para a América Latina cerca de € 2,5 milhões em projectos de cooperação, diversificando sem precedentes o destino dessa ajuda, que chegou a dez novos países. Observamos que os fundos deixaram de concentrar-se no Brasil e diversificaram-se geograficamente para dez novos receptores (entre os quais se destacaram a Argentina, a Venezuela e o Uruguai).

Na área política, os distintos governos de Portugal têm acompanhado e manifestado interesse nas reformas políticas implementadas nos últimos anos, nos vários países da região. É claro o aproveitamento que tem vindo a ser feito por ocasião das Cimeiras Ibero-americanas para estreitar as relações bilaterais com os países da região, a esse e outros níveis. Cabe lembrar, entre vários exemplos, a assinatura de um acordo de cooperação na área do turismo e transporte aéreo, incluindo um memorando de concertação política entre Portugal e o México, em Novembro de 1996, por ocasião da VI Cimeira (realizada no Chile).

³ Segundo dados disponibilizados pelo IPDAL, devidamente arquivados.



A União Europeia e a América Latina

No âmbito comunitário, foi assumido positivamente e desde o princípio que a adesão de Espanha e Portugal implicava e implica necessariamente uma maior sensibilidade europeia em relação à América Latina.

O ponto de partida foi a *Declaração Comum de Intenções (Declaração Anexa ao Tratado de Adesão de 12 de Junho de 1985)*, manifestação de vontade política na qual se confirma a importância atribuída aos laços mantidos com os países da América Latina. Aí se reafirma a vontade de reforçar relações económicas, comerciais e de cooperação, bem como se assinalam alguns dos mecanismos de cooperação, e os sectores económicos e comerciais onde existem possibilidades de intensificar e reformular as relações. De seguida, foi publicado pelo Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros da Comunidade Europeia, em 22 de Junho de 1987, um documento intitulado "Novas Orientações da União Europeia para as relações com a América Latina". As "novas orientações" estabeleceram um novo quadro conceptual e jurídico nas relações entre as duas regiões, assim como os mecanismos necessários ao reforço dessas relações.

Em 18 de Dezembro de 1990, o Conselho de Ministros da Comunidade Europeia aprovou o documento intitulado "Novas orientações para a cooperação com a América Latina e a Ásia na década dos 90", que trata de responder aos desafios nas relações entre estas duas regiões no cenário internacional que entretanto emergira. Além de aí consagrar o meio ambiente como um dos objectivos das acções de cooperação, também nesse documento se estabeleceu com carácter geral a chamada "cláusula democrática", dispositivo que consagra a possibilidade de que a Comunidade Europeia limite a sua cooperação ao campo humanitário no caso de um determinado país não respeitar as regras aceites da democracia ou o primado dos Direitos do Homem (Gomes, 1999: 175).

Hoje, a União Europeia (UE) possui acordos de cooperação, a nível bi ou multilateral, com todos os países e agrupamentos da América Latina, incluindo Cuba.⁴ Recentemente, a União tem vindo a celebrar acordos mais ambiciosos que prevêem, a prazo, o estabelecimento de zonas de livre comércio (por ex. com o *MERCOSUL*, com o México e com o Chile e muito recentemente com o Peru e a Colômbia e com a América Central em bloco). Prossegue-se desde 1990 um contacto permanente com o Grupo do Rio.

Em 1999, no Rio de Janeiro, realizou-se a *I Cimeira UE – América Latina e Caraíbas*, que estabeleceu uma parceria estratégica biregional que se foi consolidando nas Cimeiras seguintes, a última em Maio deste ano, em Madrid.

Apesar dos desentendimentos entre europeus e latino-americanos quanto a uma maior abertura por parte dos segundos aos produtos industriais europeus, e as barreiras não tarifárias impostas pelos primeiros aos seus produtos agrícolas, a UE constitui hoje, o segundo mais importante sócio comercial de América Latina e o primeiro sócio comercial do *MERCOSUL* e do Chile. Segundo dados publicados pela Comissão Europeia, o volume do comércio com a América Latina mais do que duplicou desde o

⁴ Em 2008 foi aprovado o ingresso de Cuba no Grupo de Rio.



início da década. Assim em 2009, o comércio de mercadorias com a América Latina ascendeu a € 71 mil milhões no que respeita às importações e a € 63,4 mil milhões para as exportações (6% do comércio externo total da UE). Quanto ao comércio de serviços, as importações atingiram € 19 mil milhões e as exportações € 28 mil milhões, representando respectivamente 4,35% e 5,44% das trocas comerciais mundiais. O investimento directo da UE na América Latina foi de € 275,4 mil milhões. A balança comercial da UE é negativa no caso das mercadorias e excedentária no caso dos serviços.

O Papel de Portugal nas Relações Euro – Latinoamericanas.

No que diz respeito à América Latina, e desde o envolvimento na Conferência de São José I, em 1984, Portugal foi membro de facto da cooperação política europeia nas questões relacionadas com a América Latina. Assim temos que, em 1992 durante a presidência portuguesa da Comunidade Europeia, foi assinado um acordo de terceira geração (acordo quadro de cooperação) entre a Comunidade Europeia e o Brasil. Na mesma altura decorreu, em Santiago do Chile, a reunião institucionalizada entre a Comunidade e o Grupo do Rio. No final da conferência de São José VIII, que decorreu entre 24 e 25 de Fevereiro de 1992 em Lisboa, as duas regiões emitiram uma declaração política que expressava a relação directa entre democratização, desenvolvimento económico e justiça social.

Com o Brasil, sob a presidência portuguesa da UE em 2007, as instituições comunitárias estabeleceram um *Acordo de Associação Estratégica* que reconhece a crescente importância regional e mundial deste país. O interesse da União pela “potência emergente” parece conciliar efectivamente os interesses nacionais de Portugal e os interesses da UE.

Num mundo pós crise e a medida que a América Latina de maneira geral dá sinais positivos no sentido do desenvolvimento económico e consolidação democrática, o desafio do crescimento para a Europa poderá encontrar efectivamente uma resposta através da diversificação dos seus interesses e descentralização das suas atenções para o conjunto dos Estados que compõem a região. Desta forma, o investimento português nos países da América Latina ou em projectos como a criação de uma Comunidade Ibero-americana de Nações se justifica não só pelos interesses nacionais de Portugal na região, mas pelo necessário reforço da sua capacidade negociadora numa Europa que poderá incluir na sua estratégia, a criação de uma verdadeira parceria com a América Latina. O papel de Portugal nas relações euro-latinoamericanas, parece ser mais o de facilitador dessa mesma estratégia.

Referências Bibliográficas

Comissão Europeia (26 Maio 2010). “Principais dados sobre o comércio entre a UE e a América Latina”. In *Comércio Newsletter* [Em linha]. [Consultado em 26-05-2010]. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/eutn/psendmessage.htm?tranid=3821>

GOMES, Nancy (1999). “Europa e América Latina: a cooperação interblocos”. *Revista Portuguesa de Instituições Internacionais e Comunitária*:161-198



SEGIB (2009). *Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América*. [Em linha]. [Consultado em 26-05-2010]. Disponível em: <http://segib.org/programas/informe-2/?lang=pt-pt>

Como citar esta Nota

Gomes, Nancy (2010). "O papel de Portugal nas relações Euro-Latinoamericanas". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_not2

Notas e Reflexões

***HARD, SOFT OU SMART POWER:* DISCUSSÃO CONCEPTUAL OU DEFINIÇÃO ESTRATÉGICA?**

Brígida Rocha Brito

Doutorada em Estudos Africanos pelo ISCTE –IUL.
Professora no Departamento de Relações Internacionais
da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL),
Subdirectora de JANUS.NET, e-journal of International Relations.
Investigadora do OBSERVARE (UAL) e do Centro de Estudos Africanos (ISCTE-IUL)

A reflexão apresentada sintetiza as discussões em torno das diferenças conceptuais, das vantagens e dos riscos associados às estratégias inerentes ao *Hard power* e ao *Soft power*, mas também ao conceito emergente de *Smart power*, proporcionada pela participação na Conferência “Hard Vs. Soft Power: Foreign Policy Strategies in Contemporary International Relations” promovida pela Academy for Cultural Diplomacy na Universidade de Cambridge em Junho de 2010.

A discussão em torno dos conceitos *Hard power* e *Soft Power* (Parmar et Cox, 2010) não é recente e tem sido largamente aprofundada pela comunidade académica em Encontros temáticos da área científica das Relações Internacionais. São vários os autores, entre os quais o paradigmático Prof. Joseph Nye, Janice Bially Mattern e Judah Grunstein, que analisam detalhadamente estes conceitos tendo por base casos concretos, sendo os Estados Unidos da América uma referência comum.

Parece ser consensual que o *Hard power* consiste na capacidade, evidenciada por um país, de atingir objectivos delineados através do uso da força física ou da influência económica recorrendo, com frequência e de forma eventualmente eficaz mas não garantida, à força militar. Por oposição, o *Soft power* (Nye, 2007) prevê a acção mediante a persuasão, o que implica a adopção de princípios estratégicos que combinam elementos simbólicos ou culturais de referência com valores políticos ou ideológicos que reforçam lideranças.

De acordo com a literatura de referência, a principal diferença entre os dois conceitos parece fundamentar-se no apelo estratégico à intervenção responsável e



responsabilizadora característica do *Soft power*, por contraposição da simples imposição pela força do *Hard power*.

O *Soft power* abre novas perspectivas na negociação em função de novos horizontes: as relações internacionais tendem a melhorar a partir da conjugação de um conjunto de factores enunciados de forma interligada, pelo Embaixador Pekka Huhtaniemi¹, que os define como os "três Ds", no "Hard Vs. Soft Power: Foreign Policy Strategies in Contemporary International Relations", Encontro organizado pela *Academy for Cultural Diplomacy*: a Diplomacia; a Defesa; e o Desenvolvimento. O *Soft power* permite precisamente conjugar os três Ds, por facilitar: a disseminação de valores sociais e culturais determinantes para a evolução a nível internacional; a criação de redes sociais facilitadoras da multiplicação de contactos humanos e o fomento da comunicação a nível mundial; o *empowerment* das mulheres, pela capacidade que lhes é reconhecida de promover informalmente a paz, a prosperidade e a segurança; a actuação das organizações da sociedade civil na mediação de conflitos e no fomento da paz.

Segundo Philip Dodd², o *Soft power* é definido como uma forma de estar tendencialmente livre, democrática e aberta que, naturalmente, tem implicações políticas e económicas, estando traduzida, de forma clara, no discurso de Barak Obama. Ao se falar em *Soft power* e *Hard power*, as ideias de construção e de manutenção da paz surgem de forma implícita, o que lhes atribui, mais do que uma simples conotação conceptual, um significado estratégico para a intervenção. Jack McConnell³ aborda o tema distinguindo os conceitos de *peacebuilding* e *peacekeeping*, reconhecendo o primeiro essencialmente como uma estratégia nacional, que pode ser influenciada por forças internacionais, enquanto que a segunda é identificada, do ponto de vista metodológico, com o envolvimento da sociedade civil na busca da estabilidade, sendo esta uma tarefa assumida por todos e não apenas imposta por uns. Neste contexto, o *Hard power* pode ser, em determinadas circunstâncias, um recurso incontornável na construção da paz⁴.

Segundo Hubertus Hoffmann⁵, a construção e a manutenção da paz seguem, códigos próprios que regulam as acções dos diferentes actores envolvidos nos processos. Estes códigos implicam:

- 1) a definição de uma relação de custo-eficiência, sobretudo em situações de tensão e de conflito;

¹ H.E. Ambassador Pekka Huhtaniemi, Embaixador da Finlândia em Inglaterra, conferencista com a comunicação "The finnish approach to hard and soft power" na Conferência "Hard Vs. Soft Power: Foreign Policy Strategies in Contemporary International Relations", Academy for Cultural Diplomacy (org), Cambridge University, Junho de 2010.

² Prof. Philip Dodd, Professor convidado da the University of the Arts London, conferencista com a comunicação "A soft power constellation: China, US and India in the 21st century" na Conferência "Hard Vs. Soft Power: Foreign Policy Strategies in Contemporary International Relations", Academy for Cultural Diplomacy (org), Cambridge University, Junho de 2010.

³ Jack McConnell, ex-Primeiro-Ministro da Escócia, conferencista com a comunicação "Peacekeeping or Peacebuilding: shifting the balance?" na Conferência "Hard Vs. Soft Power: Foreign Policy Strategies in Contemporary International Relations", Academy for Cultural Diplomacy (org), Cambridge University, Junho de 2010.

⁴ Bill Paker, Professor no Kings College London, conferencista com a comunicação "The role of military force in the modern world" na Conferência "Hard Vs. Soft Power: Foreign Policy Strategies in Contemporary International Relations", Academy for Cultural Diplomacy (org), Cambridge University, Junho de 2010.

⁵ Dr. Hubertus Hoffmann, Presidente do The World Security Network, conferencista com a comunicação "Codes of tolerance as soft factors of peace-making" na Conferência "Hard Vs. Soft Power: Foreign Policy Strategies in Contemporary International Relations", Academy for Cultural Diplomacy (org), Cambridge University, Junho de 2010.



- 2) o enfoque da actuação na localidade, definindo parcerias com actores locais e reforçando a autonomia;
- 3) a perspectivação de estratégias duplas, incluindo acções de *Hard power* e de *Soft power*, diversificando possibilidades numa abordagem que Hoffmann define de inteligente, próxima da concepção do que será o *Smart power*;
- 4) a capacidade de evitar o radicalismo das análises, reconhecendo os erros anteriormente cometidos, sendo esta uma forma de os evitar no futuro;
- 5) a abertura do diálogo e do debate de forma a encontrar mais soluções no terreno, sobretudo de âmbito civil, caracteristicamente alternativas e criativas no *modus operandi*;
- 6) a promoção do respeito pela pessoa humana, valorizando os seus direitos através da tolerância e do respeito.

É neste sentido que, na discussão conceptual, nomeadamente considerando as vantagens e os riscos dos conceitos anteriores (*Hard power* e *Soft power*) quando aplicados estrategicamente a casos concretos, emergiu um novo conceito, o *Smart power* que, não representando exactamente a soma dos dois anteriores, lhes reconhece potencialidades, conciliando as dimensões humana e do conhecimento. Este conceito é habitualmente identificado com a Administração Obama, por oposição às políticas seguidas pela anterior de Bush, claramente dominada pelos princípios do *Hard power*, procurando ainda aprofundar os valores do *Soft power*.

O *Smart power*, conceito criado em 2003 por Joseph Nye e adoptados mais tarde tanto por académicos como por políticos, requer a adopção de medidas estratégicas inteligentes que combinam de forma harmoniosa, e muitas vezes subtil, alguns elementos do *Hard power* com formas de actuação características do *Soft power*, permitindo obter resultados mais eficazes e bem sucedidos (Nye, 2007). Este novo conceito valoriza a importância de agir com inteligência, doseando as formas de actuação em função das necessidades concretas: o contexto nacional e internacional; as características culturais, o sistema político vigente; as influências económicas. Mas, mais do que qualquer um dos modelos anteriores, este encerra uma dimensão estratégica por estar direccionado para acção, envolvendo todos, obrigando a definir parcerias em diferentes níveis da intervenção, na concepção do *Global partner*, e valorizando diferentes protagonismos. Seguindo alguns dos princípios do *Soft power*, com o *Smart power*, as grandes mobilizações militares que apelam ao uso da força são evitadas, procurando-se uma abordagem diplomática na resolução de conflitos, promovendo-se novas oportunidades e redefinindo-se estratégias integradas e sustentáveis porque geradoras de autonomia.

A nível internacional, o conceito *Smart power* parece ganhar simpatias, estando a captar a atenção de políticos, estrategas e académicos.

Referências Bibliográficas

Bially Mattern, Janice (2007). «Why soft power isn't so soft». In Berenskoetter et al (ed), *Power in World Politics*. London: Routledge



Nye, Joseph (2007). "Smart Power". In The Huffington Post [Em linha], [Consultado em 20 Julho 2010]. Disponível em http://www.huffingtonpost.com/joseph-nye/smart-power_b_74725.html

Parmar, Inderjeet et Cox, Michael (ed) (2010). *Soft power and US Foreign Policy. Theoretical, historical and contemporary perspectives*. London: Routledge

Como citar esta Nota

Brito, Brígida (2010). "*Hard, soft ou smart power: discussão conceptual ou definição estratégica?*". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_not3

Recensão Crítica

Noya, Javier (2007). *Diplomacia Pública para el siglo XXI. La gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional*. Madrid: Ariel: 469 pp

por Marco António Baptista Martins

Doutorado em Relações Internacionais pelo
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
Académico e investigador na área das Relações Internacionais.

O autor da obra *Diplomacia Pública para el siglo XXI*, Javier Noya, é investigador do *Real Instituto Elcano* para as áreas da imagem externa e opinião pública, para além de ser professor de Sociologia da *Universidad Complutense* e de Diplomacia Pública na Escola Diplomática. O estudo de Javier Noya revela-se de suma importância para quem esteja a analisar ou a acompanhar as mudanças que se têm vindo a registar na arena internacional, concretamente na área da diplomacia e das relações internacionais. Recorde-se que a questão da diplomacia pública teve a sua origem em 1965 pelo diplomata Edmund Gullion, decano da *Fletcher School of Law and Diplomacy* da *Tufts University*, e pelo jornalista da *CBS* e responsável da *United States Information Agency* durante a administração Kennedy, Edward Murrow.

Se outrora a diplomacia pública consistia num mero instrumento de propaganda, actualmente visa promover o interesse nacional, compreendendo, informando e influenciando o exterior. Nesse sentido, a diplomacia pública é o somatório de todas as actividades de comunicação externa dirigidas não só a elites ou a líderes de opinião, como também à opinião pública em geral que a longo prazo detém por objectivo influenciar de forma positiva a imagem e a percepção de um país. Refira-se que o principal objectivo da diplomacia pública consiste em influir no comportamento de um governo externo de forma indirecta, exercendo a influência sobre as atitudes dos cidadãos, através de informação, educação e cultura.

Javier Noya opta por dividir a obra em seis partes. A primeira diz respeito à imagem externa e a sua gestão, interligando as acções da imagem exterior com a marca país como uma estratégia integral que engloba as dimensões económicas, comerciais e turísticas, para além dos aspectos políticos como se tratasse de apresentar um produto para venda como reacção ao processo de globalização.

Por sua vez, na segunda parte, o autor penetra no campo teórico-conceitual da diplomacia pública, efectuando a respectiva conexão com o *soft power* de Joseph Nye. Refira-se que este último considera duas formas de diplomacia pública a directa e a



indirecta. Quanto à directa, esta apresenta-se no aspecto tridimensional por abranger a comunicação diária, a comunicação estratégica e o desenvolvimento das relações em termos de durabilidade. No tocante à indirecta, entenda-se aqui o papel da televisão em directo, nomeadamente o impacto estratégico das notícias, o posicionamento do tecido empresarial no mercado e por último, tudo o que engloba a cultura, dos institutos Camões, Cervantes, Confúcio, *British Council* ao cinema, teatro e literatura.

Na terceira parte, intitulada "Estados Unidos, de la Guerra Fría a la Guerra de Irak", Javier Noya centra a sua atenção para a imagem dos Estados Unidos em relação à Europa e ao mundo árabe, observando em particular o impacto da administração Bush no quadro diplomático. Nesta parte, o autor estuda o papel da diplomacia pública no combate ao terrorismo internacional no contexto post-11 de Setembro, como por exemplo a estratégia *STARS* que corresponde a:

- *S*: sensibilizar os actores relevantes dos Estados Unidos sobre o problema do anti-americanismo e das suas consequências;
- *T*: transformar as atitudes norte-americanas que também estejam a agravar o problema;
- *A*: acentuar as qualidades positivas dos Estados Unidos e da sua contribuição junto da comunidade internacional;
- *R*: recrutar líderes empresariais nos mercados estratégicos no mundo para que se estabeleçam pontes de ligação de mútuo respeito;
- *S*: servir de vínculo entre o sector privado e a diplomacia pública do governo norte-americano.

No tocante à quarta parte, Javier Noya examina a potência europeia, destacando concretamente os casos do Reino Unido, França e Alemanha. No que diga respeito ao Reino Unido, o autor não só estuda o efeito do 11 de Setembro como também centra a sua atenção para a imagem do país após a intervenção no Iraque, apresentando exemplos de campanhas que funcionam como instrumentos estabilizadores na recuperação da imagem perante a população. Além disso, a diplomacia pública deve servir os oito objectivos estratégicos do *Foreign Office* como: (1) um mundo liberto do terrorismo global e das armas de destruição maciça; (2) a protecção do Reino Unido perante a imigração ilegal, o tráfico de drogas e o crime internacional; (3) promover um sistema internacional baseado no respeito pela lei; (4) uma União Europeia efectiva e segura; (5) promover os interesses económicos numa economia global e aberta; (6) desenvolvimento sustentável baseado na democracia; (7) segurança e abastecimento energético; (8) segurança e um bom governo nos territórios britânicos de ultramar. No âmbito da França realça a imagem elitista sinónimo de luxo e de "potência libertadora" sob o lema "igualdade, liberdade e fraternidade". No relatório *Legros*, a França deveria percorrer o seguinte caminho: (1) reforçar o conhecimento de línguas e culturas estrangeiras; (2) empreender uma política activa de intercâmbio de estudantes e cientistas; (3) mudar as atitudes por parte das elites políticas e económicas para alterar a imagem negativa. No país vizinho, no caso da Alemanha, a estratégia da diplomacia pública consiste sobretudo na defesa dos seguintes elementos: (1) funcionar como a força impulsora da União Europeia; (2) comprometer-se ao nível global no encontro de soluções em casos de crise política, económica e ecológica; (3) abrir-se ao mundo, na luta contra o racismo e a xenofobia; (4) desenvolver as reformas necessárias da sua economia para se afirmar como potência económica; (5) afirmar-se como terra de ideias e de investigação; (6) promover a história em termos de música,



de arte popular e incentivar o desporto e a moda; (7) referenciar-se como lugar onde se desfruta a vida.

A quinta parte centra-se nos casos da União Europeia e do *soft power* dos actores transnacionais como as organizações internacionais e as Organizações Não-Governamentais (ONG's). Note-se que a União Europeia não possui uma diplomacia pública e que segundo os especialistas é necessária uma maior presença da mesma na arena internacional para melhorar a sua imagem. Contudo, apesar de não deter uma diplomacia pública concreta, acaba por desenvolver inúmeras acções de diplomacia pública como por exemplo as delegações nos países comunitários, as actividades externas das direcções-gerais, a *Conferência Euromediterrânica* e os programas de diálogo intercultural da direcção-geral de educação e cultura. Perante estes elementos, considera-se igualmente que a União Europeia necessita impreterivelmente de uma diplomacia pública e de uma estratégia de posicionamento enquanto potência humanitária, visto financiar cerca de 70% de toda a ajuda humanitária, devendo analogamente vender-se como "uma aliança global de democracias" e tirar vantagem da sua capacidade de integração regional através da promoção de "regio-building" e da aceitação da sua diversidade regional da cultura à política. Respeitante ao *soft power* dos actores transnacionais, destaca-se o papel da Organização das Nações Unidas considerada como uma organização universalista, leia-se a Assembleia Geral, e particularista, entenda-se o *Conselho de Segurança*. Além das Nações Unidas, Javier Noya aborda a questão da legitimidade da NATO e do seu papel visto deter um departamento de Diplomacia Pública criado em 1999 aquando da crise do Kosovo. Este departamento inclui: (1) uma unidade de assuntos académicos; (2) estúdios de televisão e de rádio; (3) uma rede de oficiais nos países membros; (4) escritórios de informação em Kiev e em Moscovo; (5) um serviço integrado de dados; (6) programas como o *Comité para os Desafios da Sociedade Moderna*; (7) publicação da *NATO Review*. No caso particular das ONG's, salienta-se a sua valorização na componente humanitária junto da opinião pública global na defesa de valores universais.

Finalmente, a sexta e última parte trata da imagem de Espanha no exterior na qual o autor traça ao longo de quase cem páginas a inserção de Espanha na Europa e no mundo, de Franco à actualidade, delineando no final uma estratégia de diplomacia pública para o país inserida no quadro de objectivos globais na defesa da Marca Espanha em articulação com dez medidas para levar a cabo tal desiderato: (1) reforçar a coordenação inter-agências; (2) a constituição de serviços de informações e estratégicos no seio de cada agência com departamentos de análise; (3) expandir a cultura de medição da imagem; (4) efectuar uma segmentação dos mercados e paralelamente uma identificação dos países; (5) reorientar os objectivos; (6) levar a cabo acções de formação em marketing e comunicação; (7) desenvolver o mercado digital como a *internet* e a televisão; (8) proceder a acção cultural no exterior; (9) executar acções de sensibilização da audiência interna sobre a diplomacia pública; (10) reforçar a coordenação entre os níveis da administração central.

Efectivamente, a diplomacia pública deve ser compreendida dentro de uma lógica de: (1) curto prazo (horas ou dias) na qual é efectuada uma gestão das notícias como reacção perante os acontecimentos de uma maneira que reafirme os objectivos estratégicos. Não se antecipam acontecimentos, mas sim se preparam respostas a cenários hipotéticos; (2) médio prazo (semanas ou meses) cuja comunicação estratégica intenta influir activamente sobre a agenda informativa, fazendo com que as



coisas aconteçam ou organizando actividades estratégicas para aumentar a visibilidade e melhorar a valorização de um país. Trata-se do reforço de mensagens que afectem as percepções; (3) longo prazo (anos) no âmbito da construção de ligações para criar e alimentar as relações sociais e culturais entre países e outros países que sejam de interesse do ponto de vista estratégico em que se reconheçam os nossos valores. Justamente, a gestão das notícias reclama profissionais de comunicação do governo com capacidade de reacção, agilidade na relação com os meios de comunicação social, perante campanhas de desprestígio. A comunicação estratégica requer planeamento a médio prazo com capacidade imaginativa para desenhar e desenvolver actividades que possam competir pela atenção da opinião pública no exterior. Utiliza uma rede de intermediários que colaboram sem se identificar como participantes. A construção de relações desenvolve-se a partir de um organismo ou instituição afastada do núcleo político para aumentar a confiança que possa gerar. Requer a participação de profissionais que tenham experiência na sociedade civil, *marketing* na vertente empresarial, ONG's, partidos e sindicatos.

Efectivamente, trata-se de uma obra cuja leitura se recomenda vivamente, pela sua qualidade científica/académica e por constituir um guia de implementação da diplomacia pública visto a mesma assumir-se como um instrumento de carácter internacional. Um dos aspectos que tenha faltado abordar por parte de Javier Noya consiste no papel crescente da diplomacia pública em conjugação com o *smart power* da República Popular da China sobretudo no ambiente *post-11 de Setembro* em termos multilaterais. Note-se que para o caso de Portugal, apesar de não ser analisado, a diplomacia pública encontra-se todavia numa fase embrionária, onde se verifica o esforço por parte do Ministério dos Negócios Estrangeiros em implementá-la no contexto da política externa e da estratégia empresarial no estrangeiro na procura e na identificação de nichos de mercado com o apoio entre outros do *Instituto Camões* e da *Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP)*. De facto, a diplomacia pública representa um recurso estratégico vital para os estados enquanto actores das relações internacionais na qual a opinião pública se apoia quando se trata de influenciar ou de melhorar a imagem de um país quer internamente quer externamente. Por último, Javier Noya sublinha para a importância de Espanha em desenvolver uma diplomacia pública europeia e efectuar acções de país marca inseridas num contexto de um mundo global e competitivo como o actual.

Como citar esta Recensão Crítica

Martins, Marco António (2010). Recensão Crítica de Noya, Javier (2007). *Diplomacia Pública para el siglo XXI. La gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional*. Madrid: Ariel: 469 pp., JANUS.NET e-journal of International Relations, N.º 1, Outono 2010. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_rec1

Recensão Crítica

Valladares, Rafael (2010). *A conquista de Lisboa — Violência militar e comunidade política em Portugal, 1578-1583*. Lisboa: Texto Editores: 332 pp. ISBN 978-972-47-4111-6 (Tradução Manuel Gonçalves)

por João Maria Mendes

Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade Nova de Lisboa. Professor convidado na Universidade Autónoma de Lisboa. Professor na Escola Superior de Teatro de Cinema, onde é presidente da Comissão Técnico-Científica de Cinema e coordenador do Mestrado em Desenvolvimento de Projecto Cinematográfico. Investigador integrado no Centro de Investigação de Artes e Comunicação (CIAC). Colaborador do OBSERVARE.

Rafael Valladares, investigador no *Instituto de Historia del Consejo Superior de Investigaciones Científicas* (CSIC), analisa neste ensaio o modo como, na sequência da batalha de Alcácer-Quibir, Felipe II preparou e alcançou a “união dinástica hispano-portuguesa”, jogando em simultâneo nos tabuleiros político-diplomático e no do direito, mas sem nunca descurar o uso da força militar.

O comando dessa força militar de 18.000 homens foi entregue ao Duque de Alba, e a campanha de ocupação provocou milhares de mortos e feridos — diz o autor. Felipe II admitiria mais tarde, referindo-se à sua campanha de três anos (1580-1583) e à anexação de Portugal: “Herdei-o, comprei-o e conquistei-o”.

Romero de Magalhães, citado por Valladares, diz, sobre o apagamento português da memória dessa guerra: “A recordação da ocupação violenta do reino (...) foi esquecida ou atenuada”. E Valladares generaliza: “Qualquer sociedade castigada pela violência militar tende a omitir e, portanto, a apagar, toda a referência ao sofrimento passado”, recusando-se a narrar essa parte da sua história e denegando-a.

Uma das fontes que Valladares cita recorrentemente na sua investigação é a controversa *Historia dell'unione del Regno di Portogallo alla Corona de Castiglia*, de Girolamo Franchi Connestagio, publicado pela primeira vez em Génova em 1585, e que conheceu, na época, sucessivas traduções em diversas línguas europeias, tornando-se, como diz o autor, numa “espécie de bíblia dos factos de 1580”. A obra de Connestagio, frequentemente avaliada como demasiado favorável aos Habsburgos ou aos “Áustrias”, nunca conheceu, até hoje, tradução e edição portuguesa. Outra fonte, inevitável, é a *Historia de Felipe II, Rey de España*, de Luis Cabrera de Córdoba, publicada em Madrid em 1619.



Mas as investigações de Valladares estenderam-se ao Arquivo Geral de Simancas, à Fundação Casa de Alba, aos arquivos históricos do Ministério (espanhol) dos Assuntos Externos, à Coleção de Documentos Inéditos para a História de Espanha, ao *Archivium Romanum Societatis Iesus*, à Biblioteca Apostólica Vaticana, e, em Lisboa, à Biblioteca Nacional e à da Ajuda. O novo contacto com os acervos documentais destas instituições, bem como o cotejo das informações neles recolhidas com a restante bibliografia disponível sobre o “Portugal habsburgo”, dão à investigação de Valladares a dimensão de um olhar mais informado e mais compreensivo sobre a campanha de Felipe II, sobre a natureza das resistências que enfrentou e sobre o modo como as venceu.

O assalto a Lisboa e a batalha de Alcântara, o sentimento de orfandade e abandono de vastos corpos sociais, a crença de Felipe II em que a desagregação da comunidade política havia de levar os portugueses a “matarem-se entre eles” e o lento surgimento de uma resistência, sobretudo popular, à ocupação filipina, ganham novo rosto com este ensaio de Valladares, atento à morosa reconstituição de uma identidade comunitária no país ocupado.

Como citar esta Recensão Crítica

Mendes, João Maria (2010). Recensão Crítica de Valladares, Rafael (2010). *A conquista de Lisboa — Violência militar e comunidade política em Portugal, 1578-1583*. Lisboa: Texto Editores: 332 pp. ISBN 978-972-47-4111-6 (Tradução Manuel Gonçalves), *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_rec2

Recensão Crítica

SAVIANO, Roberto (2008). *Gomorra. Infiltrado no Império Económico da Máfia Napolitana*, Caderno, 2008, Lisboa, 3ª. Ed.: 351 pp

por René Luis Tapia Ormazábal

Chileno naturalizado português, doutorado em economia pela Universidade Jules Verne de Amiens, especializado em Economia Política da Droga.
Várias publicações e conferências neste campo,
com investigações em Off-shores e Corrupção.
Docente em várias universidades de Algarve, Coimbra e Lisboa,
estuda actualmente o Crime Organizado

O crime organizado é actualmente a ameaça planetária número um. Na Itália, o 4º país em importância económica da União Europeia, o volume de negócio do crime organizado só é superada pelo conjunto das empresas públicas. Segundo a *Confederação Geral do Comércio Italiano*, dois terços da riqueza produzida pela economia subterrânea teria origem criminal. Interesses mafiosos controlariam 20% das empresas comerciais e 15% das empresas manufactureiras, representando perto de 15% do PIB (quase 900 biliões de Euros no ano 2.000). O património das máfias ascenderia a 5,5 biliões de Euros, qualquer coisa entre 6% ou 7% da riqueza nacional italiana disponível¹.

Depois do assassinato dos irmãos Kennedy, que conheciam e combatiam o crime organizado, surgiram inúmeras publicações sobre "As máfias". Algumas bem e/ou muito documentadas e ainda outras de uma grande coragem². Estas e outras características reúnem o muito galardoado livro de Roberto Saviano que comentamos. O autor nasceu em 1979 em Nápoles, terra da "Camorra", a organização criminosa com maior número de filiados da Europa³. É jornalista, licenciado em filosofia, investigador do crime organizado especializado na "Camorra", filho de um médico que tinha realizado serviço nas ambulâncias durante a sua juventude em zonas onde morrem cinco pessoas por dia. Num texto despretensioso, rico em adjectivos, vai relatando factos documentados, vividos e recolhidos na terra dos clãs, onde a teoria do direito moderno foi subvertida, onde ninguém pode alinhar contra a *camorra* (275-76)⁴. As

¹ FURET, F., "Economie de la Cosa Nostra", *Banc Public*, 116, Janvier 2003 [Em linha], Disponível em: <http://www.bancpublic.be>.

² TAPIA, René, "Corrupção e crime organizado", *Le Monde Diplomatique*, Ed. Portuguesa, Junho, 2003, p.2.

³ No país sul-americano onde nasceu o autor destas linhas, o calão utiliza muitas palavras de diferentes línguas (à nativa original acrescentam-se outras segundo a origem dos antigos emigrantes) e "camorra" designa uma discussão acalorada. "Armar camorra" é provocar uma briga.

⁴ Em páginas arrepiantes relata como os que se opõem aos desígnios da máfia, tais como jornalistas que não cedem às pressões, presidentes de Câmaras que se opõem ao controlo dos detritos ou das obras



lembranças que tem do seu pai ajudam a compreender o seu compromisso moral, esta necessidade de conhecer os mecanismos económico-financeiros de afirmação dos clãs como organização empresarial que produz riqueza com sangue e se expande com uma lógica temerária (350-51). Um sistema onde o homicídio é necessário (273).

A primeira lembrança, que tardou em compreender, é o diálogo de adolescente com o seu pai, quando este explica ao filho que entre um filósofo e um médico é o médico que pode decidir sobre a vida das pessoas, decidir salvá-las ou não, fazer o bem quando se pode fazer o mal. "O bem verdadeiro é quando se escolhe fazê-lo porque se pode fazer o mal" (202). Ele só compreendeu esta conversa com a história da segunda lembrança, que foi-lhe contada tantas vezes: quando uma ambulância chegava e o ferido estava no chão mas a polícia ainda não estava presente, não se podia transportá-lo, porque se a notícia se espalhava, os *killer*⁵ voltavam, entravam na ambulância e acabavam a sua tarefa (202). Uma vez o seu pai encontrou um rapaz ainda agonizante e transportou-o até o hospital, onde foi salvo, mas contra a opinião dos seus colegas ("Esperamos. Vêm, acabam o serviço e nós levamo-lo": 203). Nessa noite os *killer* foram a casa do pai e espancaram-no até não poder aparecer na rua durante dois meses. "Talvez seja também por isso que me licenciarei em filosofia, para não decidir no lugar de ninguém" (id.).

A *camorra* volta a existir após anos de silêncio (115) e nessa circunstância Raufer teve que aprender "o ofício de viver" (185)⁶ e decidiu compreender como surgia "no coração de Europa" este sistema de poder criminal empresarial (226) "que forja a maior parte da economia da nação", com um desenho de empresa com vários níveis e lucros em torno de 500 por cento (79), capaz de facturar só com o narcotráfico quinhentos mil euros por dia (133)⁷. Em capítulos de uma grande objectividade, mas não isentos de emotividade, o autor vai-nos relatando as circunstâncias específicas da região, que se conjugam com os actuais momentos históricos de transformação mundial e o aparecimento de novos fenómenos e processos, que determinam essas "estratégias de extracção".

Em primeiro lugar a rede logística internacional de comércio de têxtil de *haute couture* (uma rede comercial mundial, desde a produção ao mercado de *outlet*, por onde muitas vezes se escoia a droga: 53-58)⁸, depois as suas ligações com as outras máfias que lhe servem para ser o intermediário privilegiado no tráfico de droga⁹, a seguir o imprevisto terramoto de 1980, que lhe permite enriquecer com a apropriação dos fundos da

públicas e inclusivamente sacerdotes que a denunciam, são vilipendiados, assassinados e até esquartejados para que não apareça o cadáver. Ou o caso de um mafioso que contrai a SIDA e é assassinado "para que não contagie as filhas dalguma família camorrista" (323).

⁵ Calão em itálico no original.

⁶ "Três mil e seiscentos mortos desde que nasci (1979). A camorra matou mais do que máfia siciliana, mais do que a 'ndrangheta, mais do que a máfia russa, mais do que as famílias albanesas, mais do que a soma dos mortos feitos pela ETA em Espanha e pelo IRA na Irlanda, mais do que as Brigadas Vermelhas, do que o NAR (Núcleos Armados Revolucionários, grupos de extrema direita...) e mais do que todas as vítimas de Estado ocorridas na Itália. A camorra matou mais do que todos...." (145).

⁷ "Não há estupefaciente que seja introduzido na Europa que não passe primeiro pelo mercado de Secondigliano" (83).

⁸ Quase no início do texto é-nos narrada a cena comovente vivida em casa de um costureiro que ele visitava e que trabalha para a máfia por um ordenado de seiscentos euros por mês, quando este vê na televisão uma actriz norte-americana, na noite dos "Óscares" envergar um fato cosido por ele.

⁹ "Em Aliança com os clãs nigerianos e albaneses e os mafiosos ucranianos" (226) "em condições de associar-se directamente aos cartéis sul-americanos" (73).



reconstrução¹⁰, tal como com os da criação duma auto-estrada, factos que coincide com a implosão dos regimes do leste, aos quais tinham servido primeiro de intermediários e depois de guarda pretoriana, conseguindo finalmente apropriar-se desses arsenais¹¹. “Uma supremacia económica que não nasce directamente da actividade criminosa, mas da capacidade de equilibrar capitais lícitos e ilícitos” (242) “... envolvendo também uma pequena burguesia afastada dos mecanismos do crime mas cansada de confiar os seus haveres à banca” (68)¹², que encontra “... um desemprego crónico e uma ausência total de projectos de crescimento social” (5) para trabalhar como assalariados na organização, que os protege mas que não sabem por quem são dirigidos. E é-nos colocado um exemplo de construção de um clã mafioso, com todas as suas condicionantes criminais, internacionais, legais e ilegais (p. 228): “matando Mário Iovine em Cascais, Portugal, em 1991... a *camorra de Casale* tornou-se uma empresa polivalente... em condições de participar em todos os negócios (aplicando) a quantidade de capitais acumulados ilegalmente... Cimento e narcotráfico, *racket*, transportes, serviços de saneamento e monopólio no comércio e nas imposições de fornecimentos”. Acrescente-se “um dos tráficos intercontinentais mais florescentes que a história do crime alguma vez conheceu. Da China os clãs transportam e distribuem na Europa diversos produtos: Máquinas fotográficas digitais e câmaras de vídeo, utensílios para a construção civil, marcas *Bosch, Hammer, Hilti...*” (59). Em suma “uma burguesia violenta e feroz que tem no clã a sua vanguarda mais feroz e poderosa (221)¹³.”

Karl Marx resumiu “na violência e o dinheiro” as alavancas fundamentais para a acumulação primitiva do Capital (cf. Livro I, capítulo 24, epígrafe 6 de “O Capital”). Estava a referir-se ao Estado nas origens de capitalismo. Nesta época de crise sistémica¹⁴, em que “o velho não acaba de morrer e o novo ainda não nasceu” (Gramsci), as máfias não se substituem ao Estado, são paralelas a ele, sintetizam essas alavancas necessárias “na acumulação de grandes capitais” (309)¹⁵ onde “a ferocidade é o verdadeiro valor do comércio: renunciar a ela significa perder tudo” (319). Nestes

¹⁰ “O terramoto dos anos 80 destrói o *Valle di Lauro*, a chuva de cem mil milhões de liras para a reconstrução dá origem a uma burguesia empreendedora camorrista” (175).

¹¹ “A *camorra*, mal caiu a cortina socialista, encontrou-se com os dirigentes dos partidos comunistas em desagregação... Conhecedores da sua crise, os clãs adquiriram informalmente aos Estados do Leste – Roménia, Polónia, ex-Jugoslávia – depósitos inteiros de armas, pagando durante anos as despesas dos guardas, aos seguranças, aos oficiais adjuntos à manutenção dos recursos militares. Em suma, uma parte da defesa daqueles países foi mantida pelos clãs. No fundo, a melhor maneira de esconder as armas é mantê-las nas casernas. Assim, durante anos... os *boss* tiveram como referencia não o mercado negro de armas, mas os depósitos dos exércitos do Leste à sua completa disposição” (191). “A questão das armas é mantida escondida nas tripas da economia, fechada num pâncreas de silêncio. A Itália gasta em armas vinte e sete mil milhões de dólares (é o oitavo orçamento militar do mundo. R.T.). Mais dinheiro do que a Rússia, o dobro de Israel... três mil e trezentos milhões é o volume de negócios das armas nas mãos da *camorra*, *ndrangheta*, *Cosa Nostra* e *Sacra Corona Unita* (217).

¹² “A nova burguesia *camorrista de Casale* transformou a relação de extorsão numa espécie de serviço adicional, o *racket* numa participação na iniciativa da *camorra*. Pagar uma mensalidade ao clã pode significar conceder-lhe exclusivamente dinheiro para os seus negócios, mas ao mesmo tempo pode significar receber protecção económica com a banca, camiões a tempo, agentes comerciais respeitados. O *racket* como uma aquisição de serviços imposta” (60).

¹³ “As investigações estavam a levar à confiscação progressiva dos bens de Dante Passarelli quando este foi encontrado morto, em Novembro de 2004. ... Com a sua morte todos os bens, que teriam passado para as mãos do Estado, regressaram à família. Os clãs não permitem erros” (246).

¹⁴ “Tudo tinha mudado nos últimos anos. Tudo. Inesperadamente. Repentinamente”(26).

¹⁵ “O volume de negócios que a família Schiavone gere é quantificável em cinco mil milhões de euros. O poder económico total do cartel das famílias Casalesi entre bens imóveis, herdades, acções, liquidez, empresas de construção, fábricas de açúcar, cimenteiras, usura, tráfico de droga e de armas, gira em torno dos trinta mil milhões de euros” (229).



dias, em que começa a falar-se em corrupção¹⁶, textos como este que apresentamos, de grande riqueza analítica e factual, são úteis e necessários. Opor-se à barbárie precisa de algo mais que “a coragem da verdade” de que falava Hegel. Roberto Saviano vive oculto, sob protecção policial.

Como citar esta Recensão Crítica

Ormazábal, René Tapia (2010). Recensão Crítica de SAVIANO, Roberto (2008). *Gomorra. Infiltrado no Império Económico da Máfia Napolitana*, Caderno, 2008, Lisboa, 3ª. Ed.: 351 pp, JANUS.NET e-journal of International Relations, N.º 1, Outono 2010. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_rec3

¹⁶ O exemplo do tratamento das lixeiras e dos resíduos tóxicos enquanto negócio da máfia e as relações desta com os políticos, os funcionários públicos, o empresário e os licenciados desempregados na função de *expert* em ambiente, é paradigmático.