

Artigos

Mario Losano – *Dopo la primavera araba: il problema della libertà di religione* (1-16)

Luís Moita – *Uma releitura crítica do consenso em torno do “sistema vestefaliano”* (17-43)

Lucas G. Freire - *Visões do Império: Religião, Ontologia e o Internacional no Início da Era Moderna* (44-74)

Manuel Monteiro Guedes Valente – *Segurança: bem jurídico supranacional* (75-90)

Filipa Tiago Gomes - *As relações internacionais do ambiente: exemplos práticos do multilateralismo ambiental* (91-108)

José Abel Moma – *Reconsiderando as origens da construção do regionalismo na África Austral, trinta anos depois. Por uma leitura construtivista das origens da SADC* (109-121)

Hermínio Matos - *Contraterrorismo Ofensivo O “targeted killing” na eliminação de alvos terroristas: o caso dos EUA e de Israel* (122-147)

Maria Sousa Galito - *Terrorismo, etnicidade e extremismo islâmico no Sahel*(148-161)

Júlio César Borges dos Santos - *Em busca de espaços para a inserção internacional: O pragmatismo da política externa brasileira na primeira década do século XXI* (162-174)

Notas e Reflexões

Viriato Soromenho Marques – *Alterações Climáticas - a verdadeira crise do século XXI* (175-178)

Brígida Rocha Brito – *Seminário Internacional: “Alterações Climáticas e suas repercussões sócio-ambientais”* (179-187)

DOPO LA PRIMAVERA ARABA: IL PROBLEMA DELLA LIBERTÀ DI RELIGIONE

Mario G. Losano

mario_losano@yahoo.it

Professore emerito di Filosofia del diritto e di Introduzione all'informatica giuridica presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro" (Alessandria); professore nella Scuola di Dottorato in Diritti e Istituzioni dell'Università degli Studi di Torino; professore visitante, in Brasile, presso la Universidade do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte. *Aree di ricerca*: Filosofia del diritto; teoria generale del diritto; circolazione mondiale delle idee giuridiche e sociali; filosofia politica; diritti umani; geopolitica; informatica giuridica; privacy; e-publishing; edizioni di archivi storici. Ha finora pubblicato oltre 50 volumi e 500 saggi originali. Suoi libri e saggi sono stati tradotti in 12 lingue. La bibliografia completa è nel sito: www.mariolosano.it. *Premio* "Alexander von Humboldt-Forschungspreis", 1995, Bonn; *Dottorati honoris causa* delle Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Hannover, dell'Universidad de la República, Montevideo e dell'Universidad Carlos III, Madrid. *Onorificenze*: "Comendador da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul" per meriti culturali, Brasile; "Oesterreichisches Ehrenkreuz für Wissenschaft und Kunst", Austria.

Riassunto

La "primavera araba" del 2011 ha suscitato in Occidente aspettative che spesso non tengono conto della realtà dei paesi islamici. Infatti la tradizione laica dell'Occidente ostacola spesso la comprensione del forte sentimento religioso che permea la realtà sociale del mondo islamico, anche se in modo non unitario: le correnti moderniste, tradizionalisti e fondamentaliste hanno una concezione diversa dello Stato islamico moderno. Per chiarire questa diversità viene esaminata la storia dei rapporti tra Stato e Islam, la compenetrazione (in una misura oggi impensabile in Occidente) tra Stato, religione e diritto, e la conseguente diversa percezione di singoli comportamenti individuali. Questo incontro-scontro con la visione politica occidentale si è concretizzato negli Stati islamici con l'imposizione del diritto occidentale nell'epoca coloniale, e – in direzione opposta – sta verificandosi oggi in Europa con la crescente immigrazione di fedeli islamici. La stipulazione di *concordati* (soluzione possibile con le altre religioni monoteiste) non è praticabile con le comunità islamiche, perché l'Islam non prevede una struttura ecclesiale organizzata gerarchicamente, e quindi gli Stati occidentali non trovano un interlocutore unico e ufficiale. All'interno del singolo Stato occidentale va così affermandosi una convivenza spesso difficile tra il diritto dello Stato occidentale e quello islamico, convivenza che sta conducendo a nuove forme di *pluralismo giuridico*. Nei rapporti internazionali, la differenza di livello economico fra gli Stati occidentali e quelli entrati nella "primavera araba" rende difficile per questi ultimi realizzare rapidamente uno Stato moderno. I possibili modelli oscillano fra la teocrazia iraniana e il laicismo turco, e le infinite vie intermedie. Oggi la tendenza sembra andare nella direzione di uno Stato islamico, come dimostra l'evoluzione costituzionale del Pakistan: ma ogni previsione è discutibile, perché il processo di trasformazione iniziato con la primavera araba è solo ai suoi inizi. Infine, il modello delle costituzioni occidentali si scontra con il rigore della religione islamica, che non ammette la conversione di un musulmano ad altra religione. Chi abbandona l'Islam commette il reato di *apostasia*, che la legge coranica punisce con la morte. Il diritto fondamentale della *libertà di religione* diviene così un ostacolo pressoché insormontabile nell'introduzione di una costituzione di modello occidentale in uno Stato dalla popolazione prevalentemente islamica.

Parole-chiave:

Sharia; diritto coranico; laicismo; pluralismo giuridico; libertà di religione; apostasia

Come citare questo articolo

Losano, Mario G. (2012). "Dopo la primavera araba: il problema della libertà di religione". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 2, outono 2012. Consultato [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n2_art1

Manoscritto ricevuto nel 24 di ottobre 2012; accettato per la pubblicazione a 5 di novembre 2012



DOPO LA PRIMAVERA ARABA: IL PROBLEMA DELLA LIBERTÀ DI RELIGIONE

Mario G. Losano

1. La “primavera araba”: a quando un estate di “democrazia liberale”?

L'esame della “primavera araba”, in questo momento, non può essere che un bilancio provvisorio, destinato ad essere mutato anche in breve tempo. Infatti, quella promettente primavera, che però non annuncia ancora la feconda pienezza dell'estate. Cioè, fuor di metafora, i moti antidittatoriali non hanno ancora generato strutture politiche si avviino a seguire le strutture delle democrazie occidentali. Bisogna anche aggiungere che questa linea evolutiva sembra inevitabile agli occidentali, mentre in concreto – calata cioè nel contesto islamico – non lo è necessariamente. Basti pensare ai problemi connessi con l'inclusione dell'Islam nelle costituzioni da poco riformate (come in Marocco nel 2011) o in corso di preparazione (come in Egitto nel 2012).

Un aspetto problematico dei paragoni politici risiede nell'omogeneità dei termini che vengono confrontati, perché in politica i confini sono più labili e i termini più indefiniti che nelle scienze naturali. Non è scientificamente accettabile, ad esempio, confrontare la teoria dello Stato comunista con la realtà di uno Stato democratico (e, ovviamente, viceversa). Non lo è neppure confrontare l'ideale di uno Stato islamico con la realtà di uno Stato democratico-liberale (e, ovviamente, viceversa).

Per evitare questo pericolo, il titolo va precisato: non credo che oggi – di fronte agli sconvolgimenti degli Stati del Mediterraneo meridionale – possa interessarci in questa sede un confronto fra la teologia islamica e la teoria politica liberal-democratica. Il problema che da qualche decennio si discute e che, oggi, è divenuto di estrema attualità è se (e, in caso affermativo, *in quale misura*) le strutture fondamentali dello Stato democratico-liberale possano essere trasferite in uno Stato la cui classe dirigente e la cui popolazione professino nella maggioranza la religione islamica. In sintesi: possono l'Egitto, la Libia, l'Algeria, la Tunisia, il Marocco trasformarsi in tempi ragionevoli in Stati dalle strutture che si approssimino a quelle degli Stati democratici, e cioè che abbiano elezioni libere e periodiche, Stato di diritto, istituzioni indipendenti e partiti liberi?

Questa domanda contiene un duplice veleno. In primo luogo, un veleno etnocentrico. Essa contiene infatti *un implicito giudizio di valore positivo da parte degli occidentali sulla superiorità del proprio ordinamento politico*. Perché mai la democrazia liberale, che va bene per l'Occidente, deve necessariamente essere ben accetta anche a una popolazione islamica? E poi, questa democrazia liberale è esportabile con successo? In certi casi, sì (India, Giappone, Corea del Sud, America Centro-meridionale: ovviamente con sfumature diverse e con clamorose cadute autocratiche). In certi casi, parrebbe di no: Iraq e Afghanistan sono problemi insoluti. Dopo anni di guerra e di tentativi di



democratizzazione si possono sentire dichiarazioni come questa: “I talebani facevano pendere il cadavere dell’impiccato per quattro giorni. Noi lo faremo per un periodo breve: diciamo, quindici minuti [...] Anche le lapidazioni pubbliche continueranno, ma useremo pietre piccole”¹. Questa dichiarazione viene da un giudice dell’Alta Corte afghana, e risale al dicembre 2001. Infine, il Pakistan si dibatte in un’ambiguità poco compatibile con i modelli democratici: su questo Stato torneremo nel § 6.

Veniamo al secondo veleno. L’accettazione del modello occidentale implica *la separazione tra Stato e religione, cioè il laicismo* che – in varia misura – connota gli Stati occidentali. Ritorniamo così al problema definitorio. L’Islam, come tutte le religioni, è depositario di una verità assoluta ed è quindi incompatibile con il relativismo dello Stato laico. Secondo il teologo cattolico Hans Küng, in genere le religioni monoteistiche sono propense ad una separazione tra Stato e religione. Però, in concreto, esistono Stati teocratici “le cui istituzioni statali coincidono essenzialmente con quelle religiose”.

Teologicamente si tratta di eccezioni, ma l’Islam è una di queste: in esso, scrive Küng, “era impossibile una separazione fra Stato e religione. Era in gioco la sovranità di Dio nel senso più ampio possibile, fenomeno che può incontrarsi egualmente nel cristianesimo, anche se soltanto in casi eccezionali, per esempio nella Ginevra del riformatore Calvino, nel regno anabattista di Münster in Germania e, soprattutto, nello Stato ecclesiastico romano fondato nel secolo VIII ed esistente fino ad oggi come Vaticano”².

Affrontando i rapporti fra Stato e religione nell’Islam bisogna evitare di cadere nel duplice errore che, anche volutamente, viene commesso in questi giorni concitati. Un errore in senso pessimista: negare *a priori* che uno Stato democratico possa convivere con l’Islam. Un errore in senso ottimista: confondere le proprie speranze democratiche con le effettive possibilità di sviluppo dei movimenti popolari di questi giorni.

Il presente breve testo rinuncia a distinguere fra le grandi dicotomie (sunniti e sciiti, cattolici e protestanti) e fra le mille sfumature indispensabili per parlare di una comunità di quasi un miliardo e mezzo di fedeli che va dal Marocco all’Indonesia. Si ragionerà per “paradigmi”, secondo la definizione di Kuhn, per il quale i paradigmi sono una costellazione globale di convinzioni, di valori, di modi d’agire condivisi dai membri di una comunità.

2. Stato e religione nell’Islam: tre correnti di pensiero

Il secolo scorso fu caratterizzato da una profonda evoluzione del mondo islamico, nel quale si possono oggi distinguere tre correnti spesso in conflitto tra loro: i *modernisti*, che propendono per un’occidentalizzazione del mondo islamico almeno per gli aspetti sociali, economici e giuridici; i *tradizionalisti*, che in certa misura corrispondono ai riformisti classici, cioè a quei fedeli dell’Islam tollerante, aperto all’Occidente e pronto a rinnovare – ma non a rinnegare – la propria tradizione culturale; infine i *fondamentalisti*, che predicano il rifiuto anche violento di quanto è occidentale, il ritorno

¹ Testo citato da Elisa Giunchi, *Afghanistan. Storia e società nel cuore dell’Asia*, Carocci, Roma 2007, p. 15.

² Hans Küng, *El Islam. Historia, presente, futuro*, Trotta 2006, p. 650. I passi citati nel presente testo sono tratti dall’edizione spagnola e da quella tedesca del volume di Küng.



alla fede integrale del passato, la costruzione di uno Stato teocratico e l'applicazione rigorosa ed estrema della legge coranica.

Va qui preliminarmente ricordato che il Corano presenta una sacralità ben più inespugnabile, per esempio, dei Vangeli. Il Corano è direttamente dettato da Dio a Maometto, mentre i Vangeli sono testi storici, ciascuno con un autore e un contesto socio-linguistico. Basti qui pensare alle polemiche che hanno accompagnato le (tarde) traduzioni del Corano (esso è stato rivelato in arabo e in arabo deve essere studiato e recitato) o le (tarde) edizioni a stampa (il Corano è stato scritto a mano e per questa via deve perpetuarsi). Per una sintesi di questi problemi rinvio alla mia recensione a un recente libro, giornalistico ma stimolante³.

L'errore della visione occidentale consiste nell'ignorare questa pluralità di fermenti e nell'identificare l'Islam attuale con i soli fondamentalisti, a causa delle violenze che accompagnano le loro rivendicazioni, in vista della presa del potere, e a causa dell'arretratezza sociale che connota le loro realizzazioni nell'esercizio del potere stesso. I fondamentalisti hanno maggiore visibilità mediatica, ma sono una minoranza rispetto alle popolazioni degli Stati che ci ostiniamo a chiamare "musulmani": in ciò ricalchiamo l'atteggiamento manicheo di Al Qaeda, che identifica l'insieme degli Stati occidentali come Stati "cristiani". Però, quando si parla di Stati, ci si deve attenere alle forme di regime, e non alla religione.

Alle tre correnti dell'Islam ora indicate corrispondono tre visioni dello Stato moderno nelle terre dell'Islam.

L'affermarsi dei regimi ispirati al fondamentalismo islamico, oggi comunemente chiamati «fondamentalisti», ha aperto una discussione a livello mondiale sulla posizione della donna nell'Islam, discussione spesso viziata da preconcetti etnocentrici e politici. L'Islam ammette una certa libertà della donna. Essa ha una capacità piuttosto limitata nell'ambito del diritto famiglia ma più ampia nell'ambito negoziale. Il problema della donna nell'Islam attuale è che queste possibilità esistono nella dottrina, ma vengono variamente (e spesso restrittivamente) applicate nella pratica. I modernisti sono per un progressivo avvicinamento ai modelli occidentali (per esempio, in Libano); i tradizionalisti sono favorevoli a una guardinga autonomia femminile (per esempio in Egitto; ma anche, per certi aspetti soprattutto professionali, in Iran); i fondamentalisti, infine, vanno persino oltre all'interpretazione restrittiva della lettera del Corano (con la segregazione femminile, con il divieto di istruzione e di lavoro: per esempio, in Afghanistan).

Per evitare generalizzazioni errate, bisogna tenere presente che, né sul piano teorico né su quello pratico, esiste *un unico* Islam così come non esiste *un unico* cristianesimo.

3. Rapporto tra Stato e religione nella storia dell'Islam

Il rapporto fra Stato e religione è radicalmente diverso nella tradizione islamica e in quella occidentale. Il cristianesimo delle origini dovette scontrarsi con un'entità statale saldamente strutturata come l'Impero Romano: per fronteggiarlo dovette quindi assumere strutture analoghe. Basti pensare a quanto il diritto canonico si sia modellato

³ Mario G. Losano, Recensione a: Carlo Panella, *Fuoco al Corano in nome di Allah. L'Inquisizione islamica contro la stampa*, Rubettino, Soveria Mannelli 2011, 103 pp. "Sociologia del diritto", XXXIX, 2012, n. 2, pp. 184-187.



su quello romano. L'Islam delle origini si trovò invece in una situazione opposta: la predicazione di Maometto nasce come predicazione religiosa in un contesto di tribù nomadi e di città sconnesse. L'embrione di Stato islamico nasce quando Maometto è chiamato dalla Mecca a Medina per integrare le tribù in una comunità: è dalla religione che nasce lo Stato. In sintesi, la religione cristiana ha dovuto adattarsi allo Stato romano preesistente, mentre lo Stato islamico ha dovuto modellarsi sulla religione islamica preesistente⁴. Dalle origini ad oggi sono passati secoli di modernizzazione, di colonialismo e di decolonizzazione, ma questa diversa origine è tuttora percettibile.

La differenza maggiore fra le due religioni è visibile nel diritto. Il cristianesimo riconosce il diritto dello Stato e, in particolare, il diritto dello Stato nazionale: non può far altro che cercare di introdurre nel diritto nazionale gli elementi che ritiene fondamentali per la propria visione religiosa. Basti qui evocare il celebre detto "Date a Cesare quel che è di Cesare" e lo stuolo di commenti che l'hanno accompagnato nei secoli. Ma oggi è difficile individuare in concreto questa linea di demarcazione fra Stato e religione perché oggi la scienza ha spostato – e sta continuamente spostando – i confini della nascita e della morte. Basta menzionare i problemi, da un lato, dell'accanimento terapeutico e dell'eutanasia e, dall'altro, quelli dell'aborto e del controllo delle nascite: quest'ultimo è oggi una delle radici del dramma economico e sociale degli Stati islamici. La Cina se ne era resa conto da anni ed aveva inaugurato la politica del figlio unico, fonte di altri problemi sociali ma impensabile in un contesto islamico.

Infatti l'Islam detta anche le regole giuridiche per la vita sociale e quindi lo Stato islamico si attiene a queste regole religiose. Il cittadino cristiano è vincolato dal diritto nazionale. Il fedele musulmano è – in quanto tale – soggetto al diritto islamico indipendentemente dallo Stato nazionale in cui si trova.

Basti l'esempio della condanna a morte di Salman Rushdie per i suoi *Versetti satanici*. Un ayatollah iraniano emana una *fatwa* che condanna a morte un indiano cittadino inglese che vive in Gran Bretagna, dove ha commesso il reato/peccato di scrivere un libro ritenuto blasfemo. Questa condanna urta contro tutti i principi giuridici occidentali (fondati sulla concezione *territoriale* del diritto), ma è invece una diretta conseguenza della concezione giuridica islamica (fondata sulla concezione della soggezione *personale* al diritto). Rushdie, come islamico, è soggetto al diritto islamico indipendentemente dal luogo in cui si trova: per l'Occidente è una situazione aberrante, perché porta al conflitto fra due ordinamenti; per l'Islam è normale, perché il diritto islamico è di origine divina, e quindi è superiore a qualsiasi ordinamento umano.

A tutto ciò si aggiunge un ulteriore problema sul quale torneremo: nell'Islam si può entrare, ma non uscire. Dall'Islam si esce solo con la morte, che è anche la pena che accompagna il reato di apostasia.

Le due concezioni giuridiche – l'occidentale e l'islamica, la territoriale e la personale – sono inconciliabili. I malintesi nascono dal fatto che gli europei pensano lo Stato, la sovranità e le frontiere secondo il loro modello nazionale, e gli islamici secondo il loro modello universale.

⁴ Vedi, più estesamente, il mio *Cristianesimo e Islam, Stato e diritto. Apertura della Tavola Rotonda: Le identità culturali e religiose*, in: Vincenzo Ferrari (a cura di), *Filosofia giuridica della guerra e della pace*. Atti del XXV Congresso della Società Italiana di Filosofia del Diritto, Milano – Courmayeur, 21-23 settembre 2006, Franco Angeli, Milano 2008, 203-206 pp.



Torniamo così al problema dell'omogeneità dei termini di paragone da cui eravamo partiti. La quasi totalità dei malintesi nasce dal fatto che si confrontano due termini non omogenei, cioè un regime politico (la democrazia) e una religione (l'Islam). E l'Islam è una religione rivelata, depositaria della verità assoluta. La democrazia è un regime politico fondato sul relativismo: infatti il pluripartitismo e l'alternanza di maggioranza e minoranza nella guida dello Stato implicano che i valori dell'una o dell'altra siano intercambiabili. Solo così è possibile il funzionamento della democrazia parlamentare.

Questi valori in alternativa devono però essere compatibili, altrimenti la democrazia si suicida. Lo si è visto nelle dittature europee degli anni Venti-Trenta, giunte al potere usando (e forzando) gli strumenti della democrazia parlamentare.

Già dal 1962, cioè dai primi anni dell'indipendenza dell'Algeria, Ben Bella, leader del Fronte di Liberazione Nazionale (FLN), aveva dovuto resistere alle forze religiose che volevano istituire uno Stato islamico. Queste forze si presentarono però come Fronte Islamico di Salvezza alle prime elezioni multipartitiche del 1991 e riuscirono a vincerle. Con un colpo di Stato i militari rovesciarono però il governo filo-islamico e dal 1992 il FIS è fuori legge. Il laicismo è stato salvato sacrificando la democrazia.

Oggi non si può escludere una concatenazione di eventi simili a questa in qualcuno degli Stati che sono ora in lotta con il proprio governo dittatoriale. Insomma, nessuno può dire se l'esito delle lotte attuali sarà la democrazia. Questi Stati hanno avuto storie molto diverse (per esempio, la Tunisia come protettorato, l'Algeria come colonia), ma nessuno di loro ha conosciuto un periodo di democrazia. Alle incognite di una gestione politica della quale non si ha esperienza si aggiungono i rischi di un contraccolpo di Stato da parte delle forze sconfitte, eventualmente con l'appoggio di gruppi fondamentalisti islamici.

Quest'ultimo rischio è stato prospettato più volte, nei primi tre mesi del 2011. Esso è servito ai dittatori deposti per invocare l'aiuto di quegli Stati occidentali che per decenni li avevano appoggiati, e che poi dovettero abbandonarli di fronte all'ira popolare; ma era anche un alibi populista dell'Occidente per prendere le distanze dai movimenti rivoluzionari in corso e, quindi, per coprire l'inerzia dei governi europei di fronte agli eventi.

Invece il rischio del contraccolpo di Stato non dovrebbe essere sottovalutato. In una condizione meno convulsa, cinque anni dopo una transizione esemplare, la Spagna il 23 febbraio 1981 visse un tentativo di colpo di Stato, che oggi può essere considerato un relitto storico, anche se non tutti i suoi aspetti possono considerarsi chiariti.

Se guardiamo la storia post-coloniale, i risultati soddisfacenti sono pochi.

4. La convivenza del diritto islamico con il diritto europeo in Europa

Una delle conseguenze della forte immigrazione islamica in Europa è la convivenza del diritto islamico (personale, come si era detto), con il diritto positivo locale (cioè nazionale). Gli immigrati portano con sé tradizioni sociali, ma anche organizzazioni religiose e, quindi, giuridiche spesso in contrasto con la legislazione della nazione d'accoglienza e, in generale, con i diritti umani. In campo giuridico, due soluzioni possibili appaiono particolarmente complesse rispetto alla fede islamica: a) la mancanza di una gerarchia riconosciuta e unica rende quasi impossibile la stipulazione



di *concordati*, come avviene con altre religioni; b) si può tentare un coincidenza di fatto fra ordinamenti giuridici diversi; in questo caso il multiculturalismo assume la forma del pluralismo giuridico, cioè della compresenza di due ordinamenti giuridici. Le due vie – concordato o pluralismo giuridico – richiedono qualche ulteriore considerazione.

a) Concordato e islamismo. L'esperienza concreta ha finora dimostrato che per lo Stato occidentale è difficile concludere un accordo formale con i cittadini di fede islamica perché quest'ultima non prevede una gerarchia unica e ufficiale, che sia l'unica controparte dello Stato. Di conseguenza, l'accordo raggiunto con un gruppo islamico non viene riconosciuto da altri, e il problema della regolata convivenza rimane senza soluzione.

Un'indubbia difficoltà nel regolare i rapporti tra Islam e Stato democratico europeo è la struttura non gerarchica dell'Islam, che non ha finora permesso di stipulare un concordato analogo a quelli esistenti, per esempio, fra Stato e Chiese protestanti.

L'esistenza di un concordato non esclude frizioni e conflitti, specie in paesi con una forte presenza della Chiesa-gerarchia, come Italia o Spagna. Esso tuttavia incanala il confronto nella direzione del dialogo, e non dello scontro, stabilendo forme e regole per giungere a soluzioni di compromesso. Tanto l'Italia quanto la Spagna hanno stipulato un concordato con la Chiesa cattolica, recependolo nella propria costituzione. In entrambi i casi, il Concordato non elimina i conflitti, che ciclicamente si intensificano o si rarefanno in base alla maggiore o minore forza contrattuale della Chiesa nei confronti dello Stato.

Basti qui soffermarsi su alcuni aspetti della situazione spagnola. I problemi giuridici sorsero già con l'inserimento del concordato nella costituzione laica della Seconda Repubblica. Per la posizione dello Stato laico è esemplare il discorso di Manuel Azaña del 14 ottobre 1931, quando si discuteva il concordato davanti alle Cortes. Pur indirizzando il concordato verso soluzioni non settarie, è celebre la sua affermazione: "La Spagna ha cessato di essere cattolica". Azaña precisava poi che si riferiva al "cattolicesimo spagnolo" *creativo*, cioè a quel fervore religioso che generò "un romanzo e una pittura spagnola, in cui si tocca con mano quanto essi siano impregnati di fede religiosa".

Lo stesso, *mutatis mutandis*, vale per il concordato spagnolo attuale, recepito nella costituzione del 1978. Un concordato non conflittivo apre infatti la porta a pressioni da entrambe le parti. Di qui i vantaggi che la Chiesa riesce a strappare allo Stato laico: per esempio, le esenzioni fiscali, l'insegnamento della sola religione cattolica nelle scuole statali e la nomina degli insegnanti di religione.

Nei rapporti fra Stato e Chiesa la Spagna ha vissuto nel 2011 due problemi esemplari.

Una sentenza della Corte Costituzionale ha riconosciuto – dopo dieci anni! – che il licenziamento da parte del vescovo di un'insegnante di religione era infondato, perché la causa del licenziamento era il fatto di "sposarsi civilmente con un divorziato". La Corte Costituzionale ritenne che il licenziamento costituisse "un vulnus al suo diritto alla privacy". Su questo tema esistono molte altre sentenze e riconoscimenti di indennizzazione ai licenziati⁵.

⁵ Sintesi degli eventi: *La Iglesia no puede prescindir de docentes por 'pecar' fuera de la clase*, "El País", 20 de abril de 2011, p. 23. Commento: *Despido episcopal*, "El País", 20 de abril de 2011, p. 22.



In direzione contraria, il Tribunal Superior de Justicia di Madrid ha proibito nel 2011 la cosiddetta “processione atea”, prevista per il Giovedì Santo più o meno nell’orario delle processioni cattoliche. La sentenza afferma che la “processione atea” sarebbe “un castigo per la coscienza cattolica, che subirebbe così un danno”: danno, si obietta, indimostrabile. Gli atei madrileni ritengono invece violato il proprio diritto di riunione⁶.

Poiché nella nostra epoca la scienza ha esteso le frontiere della vita e della morte, sorgono sempre più spesso conflitti tra la visione laica e quella ecclesiastica su problemi impensabili mezzo secolo fa. Questi conflitti rappresentano spesso un’invasione della Chiesa nei territori dello Stato, quando ad esempio – nei casi di aborto, pillola del giorno dopo, accanimento terapeutico ecc. – la Chiesa raccomanda l’obiezione di coscienza a medici e farmacisti che operano nelle strutture sanitarie pubbliche, e che sono quindi funzionari dello Stato.

In conclusione, è fisiologico che esistano questi contrasti fra Stato e Chiesa; quello che importa è che i concordati indichino la via del dialogo per giungere ad una loro soluzione pacifica. Con la religione islamica, però, lo Stato occidentale non riesce a determinare univocamente la controparte con cui trattare per giungere a una soluzione di compromesso.

A questa difficoltà si aggiunga, in Italia, la cattiva volontà (per usare il termine più blando) della Lega Nord e dei suoi amministratori locali, che hanno fatto del conflitto con gli immigrati (e, soprattutto, con l’Islam) una bandiera identitaria per la propria base elettorale, grazie alla quale cercano di far dimenticare che negli oltre tre anni dell’ultimo Governo Berlusconi, conclusosi nel novembre 2011, non hanno realizzato un solo punto del loro programma elettorale.

b) Pluralismo giuridico e islamismo. Se si accettano pratiche specifiche di un certo gruppo sociale, ma non previste (o addirittura contrarie) al diritto nazionale, si creano disparità fra i cittadini. E queste disparità sono spesso incompatibili con le norme delle singole costituzioni. In altre parole, c’è il rischio che, nel corso del tempo, si modifichi informalmente l’ordinamento nazionale introducendo puntuali sentenze fondate sull’accettazione di comportamenti d’un certo gruppo sociale.

Volendo stabilire una scala di comportamenti punibili, certi comportamenti ricadono nelle norme penali vigenti. Per esempio, nei matrimoni combinati, il sequestro di persona e la violenza sono reati previsti dai codici penali. In molti casi, però, essi non sono sentiti come un reato da almeno una delle parti coinvolte.

In altri casi è stato necessario introdurre specifiche norme penali, posto che non si potevano interpretare per analogia le norme penali vigenti. Ad esempio, nel caso della mutilazione genitale femminile, vengono emanate norme (come in Spagna) che puniscono il reato anche se esso non è stato commesso in Spagna.

Ma se da questi casi estremi passiamo a situazioni più sfumate, l’applicazione delle norme nazionali può risultare difficile. Nei matrimoni combinati, ad esempio, alcune immigrate avvertono come un fatto tradizionale, e non come un reato penale, la pratica dell’accordo delle famiglie sul nubendo, ovvero la minore età di uno dei nubendi.

⁶ Sintesi degli eventi: *El TSJM atribuye a los convocantes una voluntad de “castigo a lo católico”*, “El País”, 21 de abril de 2011, p. 5. Commento: *Sentencia confesional*, “El País”, 25 de abril de 2011, p. 26.



In certi casi, il giudice occidentale adotta misure *ad hoc* per non punire un comportamento tenuto senza dolo dalle parti, convinte anzi di doversi comportare così per tradizione o per diritto religioso. Non è infondato il timore che, per questa via, si generino disparità fra cittadini sottoposti al medesimo diritto nazionale.

Per evitare soluzioni fondate sull'uso alternativo del diritto⁷ – che nel *Common Law* produrrebbero precedenti vincolanti – la Gran Bretagna ha ufficialmente riconosciuto dal 2007 i Tribunali Musulmani di Arbitrato (Muslim Arbitration Courts), con l'approvazione anche dell'allora Arcivescovo di Canterbury, Rowan Williams. Sono tribunali informali, senza registri ufficiali di atti, senza controllo sulla nomina dei giudici: esattamente come informale (non gerarchica) è la religione islamica. Questo riconoscimento del diritto islamico non è accettato da tutti, perché crea una disparità di trattamento fra cittadini dello stesso Stato. Contro questo pluralismo giuridico è quindi sorto in Gran Bretagna il movimento "One Law for All", che esige l'applicazione del Common Law a tutti i cittadini⁸. A mio giudizio, rivestirebbe particolare interesse uno studio giuridico su questi tribunali nel contesto classico di Common Law.

In Canada esiste dal 2004 un "Istituto di Giurisdizione Civile" che giudica secondo la Sharia. Grazie ad esso, circa un milione di musulmani in Canada potrebbero godere di norme meno restrittive. Però non è chiaro se i musulmani devono accedere necessariamente a questa corte. Infatti alcuni preferiscono il diritto canadese. Il risultato è una disparità nella valutazione del medesimo comportamento.

L'aumento del numero degli islamici in Europa e la loro forza come gruppo di pressione genera numerose richieste che deviano dai modelli correnti nella società d'accoglienza. Ad esempio in Francia si discute sul rifiuto delle allieve musulmane di partecipare non solo alle lezioni di biologia, ma anche a quelle di letteratura (visto che molte opere classiche hanno per oggetto relazioni amorose); sull'introduzione di menu speciali; sul rifiuto, da parte di credenti musulmani, di personale medico di sesso diverso da quello del paziente; sul finanziamento di corsi, programmi radiofonici e televisivi in una lingua non nazionale; sull'obbligo del velo, sui matrimoni combinati. Le destre francesi si chiedono: si giungerà a ribattezzare Colombey-les-Deux-Églises, il paesino caro a De Gaulle, con il nome di Colombey-les-Deux-Mosquées?

In Germania, una sentenza del Tribunale Costituzionale tedesco del 2002 permette la macellazione islamica effettuata sgozzando pecore, buoi e capre: però si esige un'autorizzazione emessa dal mattatoio di Karlsruhe. Tuttavia il numero dei richiedenti è andato calando e, da ultimo, non si è più presentato nessun richiedente.

In conclusione – temono alcuni – è pericoloso ritenere che il "contesto culturale" consenta di discostarsi dall'interpretazione anche elastica della legge: questo uso alternativo del diritto finirebbe per giustificare l'omicidio d'onore, i matrimoni combinati ecc. Come minimo, applicato in casi anche meno gravi, genera disparità di valutazione del medesimo comportamento.

⁷ Su questo tema cfr. la letteratura citata nel mio *La legge e la zappa: origini e sviluppi del diritto alternativo in Europa e in Sudamerica*, "Materiali per una storia della cultura giuridica", vol. XXX, Il Mulino, Bologna 2000, pp. 109-151.

⁸ Si veda il sito: <www.onelawforall.org.uk>. Questa organizzazione ha anche pubblicato un libretto informativo: *Sharia Law in Britain. A Threat to One Law for All & Equal Rights*, June 2010, 34 pp.



5. Gli Stati islamici dal punto di vista dello Stato empirico

Nella versione moderata o modernista, l'Islam è compatibile con istituzioni in varia misura democratiche, anche se in molti casi si deve parlare di "democrazia autoritaria"⁹. Nella sua versione fondamentalista, invece, l'Islam propugna una teocrazia che è incompatibile con le strutture dello Stato democratico-liberale. Fra questi due estremi si colloca tutta una gamma di possibilità destinate ad un'evoluzione verso forme più compiute di democrazia, o ad un'involuzione verso forme più arretrate di autocrazia. Questa è l'alternativa per ora senza risposta davanti agli eventi della sponda meridionale del Mediterraneo.

Ne abbiamo due esempi in due Stati non arabi. L'*Iran*, erede dell'impero persiano, è il prototipo di Stato confessionale o teocratico. Purtroppo la politica di George W. Bush (con le due guerre insensate dell'Iraq e dell'Afghanistan) l'ha elevato a potenza regionale: un rango che senza quell'insperato aiuto esterno difficilmente avrebbe raggiunto. Invece la *Turchia* – con l'opzione per il laicismo voluta da Atatürk – ha scelto la via dell'occidentalizzazione sotto la tutela dell'esercito, in una forma di democrazia limitata aperta tanto all'evoluzione quanto all'involuzione¹⁰. La vittoria elettorale del partito islamico (moderato) ha prodotto in alcuni ambienti conservatori dell'Occidente reazioni allarmate, come se la presenza di un partito confessionale significasse un pericolo per la democrazia.

Si dimentica così che la democrazia occidentale è popolata di partiti confessionali: le democrazie cristiane dei vari Stati dell'Unione Europea non hanno destato alcun allarme. Inoltre anche in Occidente troviamo banche cattoliche o assicurazioni cattoliche. Le banche islamiche, quelle cioè che seguono i precetti coranici sui negozi aleatori e sull'interesse, hanno aperto filiali in Europa; e anche in Italia alcune banche tradizionalmente italiane hanno aperto settori di *islamic banking* per la crescente clientela islamica.

Se prevale il laicismo secondo il modello turco, possono aprirsi le porte dell'Unione Europea, nonostante la forte disomogeneità economica e sociale. Ancora una volta, lasciamo da parte i desideri generosi e le prospettive di lungo periodo. Nei prossimi dieci anni le democrazie occidentali dovranno trattare con nuovi governi – sperabilmente democratici – che non presenteranno una situazione molto diversa dall'attuale in campo economico, demografico e culturale. Esaminiamo brevemente i dati sul PIL pro capite, sulla percentuale di giovani e sull'alfabetizzazione negli Stati della sponda meridionale del Mediterraneo e alcuni del Vicino Oriente: Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Giordania, Siria, Yemen.

⁹ Questa forma apparentemente contraddittoria di regime è stata identificata nel regime bonapartista in Francia e in quello berlusconiano in Italia: Mauro Volpi, *La democrazia autoritaria. Forma di governo bonapartista e la V repubblica francese*, Il Mulino, Bologna 1979, 229 pp.; Antonio Gibelli, *Berlusconi passato alla storia. L'Italia nell'era della democrazia autoritaria*, Donzelli, Roma 2010, 121 pp.

¹⁰ Nella stampa spagnola il "modello turco" è stato più volte indicato come possibile sbocco delle insurrezioni attuali, anche se non mancano voci contrarie, come la seguente: "Tal modelo, de existir, no lo sería nunca de democracia. En Turquía, lo que existe es un ejército que se ha arrogado un derecho de vigilancia sobre lo que votan los ciudadanos" (José María Ridaó, *Artistas no invitados*, "El País", 25 febbraio 2011, p. 27).



PIL pro capite: si colloca sui 3-4000 euro all'anno, con la depressione dello Yemen (1.700 euro/anno) e la punta della Libia (12.000 euro/anno). Analogamente, il reddito pro capite si colloca fra i 1600 della Siria e i quasi 9000 euro della Libia¹¹.

L'attrazione economica esercitata su questi paesi dall'Europa mediterranea (per l'Europa del Nord, i famigerati PIGS) risulta chiara dai seguenti dati sul reddito annuo pro capite della Grecia (22.160), dell'Italia (27.250), della Francia (32.600) e della Spagna (24.700). D'altra parte, il basso livello di reddito spiega perché l'aumento dei prodotti alimentari (e specialmente del pane) sia stato una delle micce delle insurrezioni: al loro inizio si parlava di "rivolte del pane", come nell'Ottocento europeo. Solo in un secondo momento l'Occidente ha compreso che gli insorti volevano pane e libertà.

Percentuale di giovani: intendendo per "giovani" quelli cifre i 14 e 29 anni, si aggira intorno al 30% dell'intera popolazione¹². Se si considera invece il segmento fra gli 0 e i 25 anni, (che sono poi quelli che nei prossimi anni si riverseranno sul mercato del lavoro), la percentuale si aggira intorno al 50% (con una punta del 65,4 in Palestina)¹³.

In Spagna, giovani tra i 14 e i 29 anni sono il 17,2% della popolazione.

Alfabetizzazione: oscilla fra il 90% (Giordania) e il 50% (Yemen) della popolazione¹⁴.

In Spagna raggiunge il 98%. L'accesso all'educazione dei giovani arabi ha offerto loro la conoscenza di nuovi modelli di vita quotidiana e politica, ma non ha aperto loro un mercato del lavoro che fornisse i mezzi per realizzare quei modelli, né una vita politica rispondente ai nuovi modelli.

Disoccupazione: Rispetto ai dati dell'Unione Europea durante la presente crisi, la percentuale dei disoccupati sulla popolazione sembra non insostenibile, oscillando fra un 14% in Tunisia e l'8,7 in Egitto¹⁵. Ma andrebbe approfondito l'esame della qualità sia del lavoro, sia dei dati stessi.

In Spagna è previsto per il 2010 un 20%, per l'Italia un 8,5 e nella zona dell'Euro si aggira sul 10%.

L'incrocio di questi dati, anche se puramente indicativi, spiega perché ogni previsione del futuro immediato sia – nei primi mesi del 2011 – non solo incerta, ma anche tendenzialmente pessimista.

Qualunque forma di governo segua alle attuali, gli Stati sud-mediterranei attraverseranno un periodo di incertezza. Il basso PIB e i bassi redditi non consentono

¹¹ Reddito pro capite annuo in euro. Marocco, 2000; Algeria, 3255; Tunisia, 2550; Libia, 8970; Egitto, 1400; Giordania, 2500; Siria, 1600 ("La Vanguardia", 20 febbraio 2011, p. 6; fonte: Banca Mondiale, 2008).

¹² Giovani fra i 14 e 29 anni sul totale della popolazione: Marocco, 28,1; Algeria, 31,4; Tunisia, 27,2; Libia, 27,9; Egitto, 28,6; Giordania, 29; Siria, 30,7; Yemen, 29,8 ("El País. Domingo", 6 febbraio 2011, p. 2; fonte Banca Mondiale). Oltre alle percentuali, anche i valori assoluti devono far meditare: in Egitto, ad esempio, i giovani sono circa il 30% di una popolazione di 80 milioni di abitanti.

¹³ Giovani fra 0 e 25 anni sul totale della popolazione: Marocco: 47,7; Algeria 47,5; Tunisia, 42,1; Libia, 47,4; Egitto, 52,3; Siria, 55,3; Yemen, 65,4 ("La Vanguardia", 19 febbraio 2011, p. 8; fonte: Google Maps, Courrier International; "El País", 21 febbraio 2011, p. 6; fonte Banca Mondiale e altri).

¹⁴ Alfabetizzati sul totale della popolazione: Marocco 52,3%; Algeria 69,9; Tunisia, 74,3; Libia, 82,6; Egitto, 71,4; Giordania, 89,9; Siria, 79,6; Yemen, 50,2 ("El País. Domingo", 6 febbraio 2011, p. 2; fonte Banca Mondiale).

¹⁵ Percentuale di disoccupati sul totale della popolazione: Tunisia, 14,2; Algeria, 13,8; Giordania, 12,7; Siria, 10,3; Yemen, 11,5; Marocco, 9,6; Egitto, 8,7; Libia, mancano dati. La situazione non è diversa da quella di Stati ricchi di petrolio, come l'Iran e l'Arabia Saudita, dove i disoccupati superano di poco il 10% ("El País", 21 febbraio 2011, p. 6; fonte: Banca Mondiale e altri).



investimenti che permettano di riassorbire in tempi medi la massa di giovani che si riversa sul mercato del lavoro, né di migliorare la qualità del lavoro. L'aiuto dell'Occidente richiederà tempo, e le esitazioni e lungaggini attuali non fanno pronosticare nulla di buono. Certo, un piano Marshall per il Mediterraneo del Sud sarebbe utile, ma – applicato a quelle società – di quanto tempo avrà bisogno per portarle non ai 20.000 di reddito pro capite dei PIGS dell'UE, ma ai 7000 della Turchia attuale? Con l'aggravarsi della crisi economica in Europa, il silenzio è calato su questi progetti.

Le rivoluzioni generano aspettative di miglioramenti rapidi che quasi sempre vengono deluse. La democrazia liberale, col suo stato sociale, costa: e nel sud-mediterraneo i soldi mancano (o sono pesantemente distribuiti). La democrazia liberale richiede esperienza politica, e anch'essa manca nel sud-mediterraneo. Le difficoltà materiali che seguiranno l'entusiasmo della rivolta possono aprire il passo ad avventure politiche.

I problemi vengono dai fondamentalisti. Ma non solo da quelli islamici. Basti qui soltanto accennare al peso che il fondamentalismo protestante ha avuto nelle amministrazioni repubblicane degli Stati Uniti¹⁶ e che, a livello popolare, si è manifestato nel bruciare pubblicamente il Corano, provocando reazioni sanguinose contro sette impiegati delle Nazioni Unite in Afghanistan¹⁷. Una previsione ottimistica addita il modello turco: una democrazia autoritaria, ma perfezionabile. Un modello pessimistico guarda invece all'involuzione verso uno Stato islamico, come in Iran.

Non dimentichiamo che, alla visione demonizzata occidentale del fondamentalismo islamico, se ne contrappone una ben diversa: La portavoce dell'organizzazione (illegale ma tollerata in Marocco) Adl Wal Ihssane (Giustizia e Spiritualità), Nadia Yassine, paragona questa organizzazione alla teologia della liberazione latino-americana per l'opera di redenzione dalla miseria delle *bidonvilles* marocchine¹⁸. Se organizzazioni come questa si trasformassero in partito, potrebbero avere un peso rilevante nelle elezioni. E potrebbero avviare la rivoluzione verso uno Stato non democratico, ma islamico, come avvenne in Iran.

L'Iran è oggi un esempio di teocrazia islamica. Ma questa situazione odierna è stata condizionata da interventi occidentali. Infatti il primo ministro Mohammed Mossadeq aveva intrapreso una serie di riforme democratiche, ma nel 1953 – a causa della nazionalizzazione del petrolio – venne abbattuto da un colpo di Stato anglo-americano¹⁹, che permise il ritorno al potere dello Scià Reza Pahlavi, fino alla rivoluzione khomeinista del 1979.

6. Un esempio di Stato islamico: il Pakistan

L'eredità coloniale può dare frutti diversi. La colonia inglese dell'India, dopo l'indipendenza nel 1949, si divise in due Stati sulla base della religione prevalente sul territorio: la popolazione dell'India pratica il buddismo e l'induismo, mentre quella del

¹⁶ Un testo standard è Georg M. Marsden, *Fundamentalism and American Culture*, Oxford University Press, Oxford 1980, XVI-351 pp. (seconda edizione). Un abbinamento curioso traspare dal titolo di Fabio Zanella (a cura di), *American Mullah: voci del fondamentalismo cristiano americano*, Coniglio, Roma 2009, 63 pp.

¹⁷ Dell'imbarazzante condanna del Corano in un giudizio per Internet i giornali occidentali hanno parlato poco: Antonio Caño, *Matanza per la quema de un Corán*, "El País", 2 aprile 2011, p. 3 r p. 4; "El País", 3 aprile 2011, p. 6 e p. 7; "El País", 9 aprile 2011, p. 12.

¹⁸ Intervista a "The Guardian", cit. in "La Vanguardia", 20 febbraio 2011, p. 6.

¹⁹ Stefano Beltrame, *Mossadeq. L'Iran, il petrolio, gli Stati Uniti e le radici della Rivoluzione Islamica*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009, XIV-287 pp.



Pakistan pratica l'islamismo. Partendo dallo stesso ceppo coloniale, l'India è oggi una delle grandi democrazie mondiali, mentre il Pakistan è una dittatura che si dibatte fra un'interessata fedeltà all'Occidente nella lotta contro il terrorismo afgano e una pericolosa indulgenza verso le frange estremiste dell'Islam²⁰. Può essere illuminante esaminare quale forma sta assumendo questo Stato.

Il diritto del Pakistan moderno conosce tre stratificazioni: una tribale originaria (e ancora in parte conservata), una islamica e una occidentale di Common Law. Il mondo indo-pachistano fu tra i primi a sviluppare un diritto moderno che tenesse conto di due civiltà: il diritto anglo-musulmano. Si trattava però di una riforma importata dall'esterno, mentre esisteva un riformismo indo-islamico con una sua tradizione inserita nel contesto del movimento panislamico. I contrasti più gravi si verificarono fra il diritto occidentale introdotto dai colonizzatori e il diritto islamico risorto con l'indipendenza. Infatti alcune norme del diritto islamico sono in contrasto con valori occidentali come la certezza del diritto, la tutela dei diritti umani, la parità fra cittadini (e sono quindi in contrasto anche con i trattati che li sanciscono, benché sottoscritti da Stati islamici).

Solo con la separazione dell'India dal Pakistan, nel 1947, e con la formazione di uno Stato islamico in Pakistan il riformismo autoctono trovò la sua via. Trent'anni dopo l'indipendenza l'influenza del «revivalismo» islamico si faceva sentire anche nella legislazione pakistana con il divieto delle bevande alcoliche, delle scommesse, della prostituzione e dei locali notturni.

A differenza dall'Iran, la formazione di uno Stato islamico in Pakistan non ebbe radici popolari; tuttavia l'Islam venne accettato favorevolmente da larghi strati della popolazione, anche se venne imposto per giustificare un regime che non aveva una legittimazione formale perché nato dal colpo di Stato del luglio 1977 di Muhammad Zia ul-Haq. E proprio col 1977 iniziò anche un processo di islamizzazione del diritto penale pachistano che rappresentava un arretramento – almeno dal punto di vista cronologico – rispetto al diritto anglo-musulmano dell'India coloniale e unita. Questa tendenza venne rafforzata nel 1979 con l'emanazione delle *Ordinanze hudud*, così chiamate per il tipo di pena che comminavano: l'*Ordinanza zina*²¹ fa parte di questo gruppo e riguarda i reati contro la morale sessuale, cui i fondamentalisti ricollegano particolare importanza.

Quest'ordinanza riguarda una serie di reati, fra cui conviene soffermarsi soltanto sul reato di stupro e su quello di adulterio e fornicazione (*zina*), per i quali sono previste pene quasi identiche, anche perché di fatto la polizia tende a derubricare lo stupro in fornicazione: nei registri i due reati non sono tenuti separati. Lo stupro si realizza col rapporto sessuale tra due persone non validamente sposate fra loro e contro il volere d'una parte. La fornicazione e l'adulterio sono il rapporto sessuale consensuale tra due persone non validamente sposate. La casistica è complessa ed è qui necessario

²⁰ Una delle più recenti e attendibili descrizioni di questo Stato è il libro di Elisa Giunchi, *Pakistan. Islam, potere e democratizzazione*, Carocci, Roma 2009, 220 pp.

²¹ Elisa Giunchi, *Radicalismo islamico e condizione femminile in Pakistan*, L'Harmattan Italia, Torino 1999, p. 107. Questo interessante volume, nato da una tesi di dottorato presso l'università di Cambridge, analizza varie sentenze dei tribunali islamici pachistani. Altre sono contenute nel più ampio testo inglese della tesi del 1994, intitolata *The enforcement of the ordinance by the Federal Shariat Court in the period 1980-1990, and its impact on women*, consultabile presso la University Library di Cambridge.



soffermarci su alcuni punti dell'ordinanza: per un esame completo esiste una ricerca italiana che rende conto delle caratteristiche giuridiche di questo tema²².

Le pene sono ispirate al classico rigore islamico: se il reo è una persona nel pieno dei suoi diritti (*muhsan*: persona maggiorenne, libera, musulmana, sana di mente, che abbia avuto relazioni sessuali solo col coniuge regolarmente sposato; o, se non sposato, illibato), l'adulterio è punito con la lapidazione (che non è prevista dal Corano) e la fornicazione con cento frustate. Nel caso dello stupro, se il reo è *muhsan*, la pena è la lapidazione; se no, la pena sono cento frustate o «qualsiasi altra pena, inclusa la pena di morte, che il tribunale giudichi opportuna». Queste sono le pene massime, ma esiste una casistica che prevede la possibilità di una loro riduzione; inoltre il regime delle prove ostacola la condanna alle pene massime per questi reati. Tuttavia questi pochi cenni forniscono già un'idea della severità delle pene e della discrezionalità della loro applicazione.

In Pakistan, dopo l'istituzione dei tribunali islamici che, dal 1978, affiancano quelli preesistenti, una riforma costituzionale nel 1985 ha introdotto il diritto islamico come diritto dello Stato. I giudici pachistani possono così scavalcare il diritto positivo per richiamarsi, attraverso la costituzione, a un «altro» diritto. Un tipico esempio di questo divario di valori si ritrova anche nell'ordinanza sui reati sessuali, ambito in cui si scontrano radicatissimi valori contrastanti. Uno studio su 156 sentenze riferentisi a quell'ordinanza giunge alla conclusione che, «soprattutto a partire dall'introduzione dell'art. 2-A nella Costituzione, i giudici della Corte Federale Shariat hanno fatto esplicitamente riferimento alle fonti di diritto islamico, giungendo addirittura a sospendere norme di diritto statutario e ad applicare la *shari'a* non codificata»²³. Resta aperto il problema di quanto il richiamo al diritto islamico sia un fine (cioè il ritorno alla purezza delle origini contrapposto alla corruzione occidentale) oppure un mezzo (per affermare lo *status quo* politico e socio-culturale esistente). È tuttavia un dato di fatto che precedenti norme giuridiche, emanate secondo i principî occidentali, vengono oggi parzialmente disapplicate.

7. La difficile transizione da Stati postcoloniali islamici a democrazie di tipo occidentale

La storia dei rapporti fra Islam ed Europa è soprattutto una storia di conflitti. Hans Küng individua cinque scontri fra Islam e cristianesimo: "cristianesimo", si noti, e non "democrazia", poiché il confronto avviene non fra una religione e un regime politico, bensì fra religioni, cioè fra elementi omogenei. Il primo scontro fra Islam e cristianesimo è fra l'Islam e Bisanzio; il secondo avviene con la conquista della Spagna; il terzo con le crociate; il quarto con l'espansione ottomana verso Vienna; il quinto con il colonialismo del XIX e XX secolo. Di questa lunga tradizione ci interessa quest'ultima fase, perché essa ha creato le premesse sociali (il mancato sviluppo) e anche psicologiche (il risentimento) delle attuali tensioni.

²² *Offence of zina (enforcement of hudood) ordinance*, N° VII, 1979: essa si propone «to bring in conformity with the Injunctions of Islam the law relating to the offence of *zina*», e precisamente «to modify the existing law relating to *zina* so as to bring it in conformity with the Injunctions of Islam as set out in the Holy Quran and Sunnah». Il testo integrale è contenuto in *Hudood Laws in Pakistan*. Foreword by Gul Muhammad Khan, Kausar Brothers, Lahore s.d., pp. 144.

²³ Elisa Giunchi, *Radicalismo islamico e condizione femminile in Pakistan*, L'Harmattan Italia, Torino 1999, p. 107.



La data chiave di questo incontro non paritetico è il 1798, data della Campagna d'Egitto di Napoleone. Le discontinue conseguenze dell'ammodernamento possono essere valutati confrontando l'evoluzione del Giappone e della Turchia; ovvero dell'India e del Pakistan. In entrambi i classici casi, l'Islam sembra aver svolto una funzione di freno nell'ammodernamento.

Negli ultimi scontri del XIX e XX secolo, gli Stati islamici – e l'impero ottomano in particolare – hanno tentato di allinearsi con l'Occidente sul piano della tecnologia e dell'economia, ma con scarso successo. Di qui il diffuso risentimento anti-occidentale (e anti-americano) che pervade oggi grandi masse di islamici (e, in generale, dell'ex terzo Mondo).

8. Democrazia e apostasia: “Uccidete chi cambia religione!”

Le tre religioni monoteiste sono rigorose nel non ammettere l'abbandono della religione. Quando con Costantino, nel IV secolo, il cristianesimo divenne religione di Stato, l'apostasia si trasformò da peccato in delitto contro la sicurezza dello Stato. Tuttavia Sant'Agostino rifiutò la pena di morte per gli apostati. Otto secoli dopo questa posizione si radicalizzò con San Tommaso d'Aquino, che ammise la pena di morte contro chi abbandonasse la fede cristiana. Da questa concezione nacque il tribunale dell'Inquisizione.

L'Islam è analogamente duro. Nel Corano gli apostati sembrano condannati a dure pene solo nell'aldilà. Ma un detto tramandato nella *sunna* asserisce che il Profeta aveva espresso la necessità di punire l'apostata in questo mondo: e di punirlo con la morte.

Sino ai nostri giorni, gli Stati islamici riconoscono il diritto di convertirsi all'Islam, ma non di abbandonarlo. La pena di morte per l'apostasia viene giustificata dai fondamentalisti con riferimento allo Stato: poiché esso si fonda sulla religione, ogni attacco alla religione è un attacco alla stabilità dello Stato.

Questo ambiguo atteggiamento degli Stati islamici risulta evidente nella sottoscrizione della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo del 1948, il cui art. 18 sancisce “la libertà di cambiare religione o credo”. Già allora si rifiutarono di sottoscriverlo l'Afghanistan, l'Iraq, il Pakistan, l'Arabia Saudita e la Siria. E anche gli Stati firmatari dei trattati sui diritti umani non sempre li applicano sino in fondo²⁴. Il 25 novembre 1981 venne approvata la “Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'intolleranza e la discriminazione a causa della religione”. Un gruppo di Stati islamici ottenne che nell'art. 1 non si facesse menzione del “cambio di religione”. Nello stesso anno venne approvata una “Dichiarazione islamica sui diritti umani”²⁵.

Nel 1981 il “Consiglio islamico per l'Europa” ha presentato una *Dichiarazione islamica generale dei diritti dell'uomo*²⁶. L'arabista tedesco Martin Forstner dell'Università di

²⁴ Sulle riserve inammissibili e altre peculiarità applicative cfr. Deborah Russo, *L'efficacia dei trattati sui diritti umani*, Giuffrè, Milano 2012, XVI-322 pp.

²⁵ Vedi anche: Tecla Mazzaresse – Paola Parolari, *I diritti fondamentali. Le nuove sfide. Con un'appendice di carte regionali*, Giappichelli, Torino 2010, 302 pp. (con i testi in italiano delle dichiarazioni dei diritti umani nei vari continenti, pp. 155-302: in particolare, *Dichiarazione del Cairo sui diritti umani nell'Islam*, pp. 253-259; *Arab Charter of Human Rights*, pp. 261-276); AA. VV., *Les droits de l'homme et l'Islam. Textes des organisations arabe et islamiques*, Université de Strasbourg 2010, Strasbourg 2010, 327 pp. (2^a ed.); Anne Duncker, *Menschenrechte im Islam: eine Analyse islamischer Erklärungen über die Menschenrechte*, WVB, Berlin 2006, 142 pp.

²⁶ La versione in tedesco è nel sito: www.dadalos.org/deutsch/Menschenrechte.



Magonza ritiene che gli Stati islamici siano propensi non solo ad accettare questa dichiarazione, ma anche ad applicare realmente i diritti umani in essa previsti. Questi ultimi però non coincidono totalmente con i cataloghi contenuti nelle costituzioni democratiche e quindi, secondo Forstner, non è lecito relativizzare la libertà di religione. Sulla base di una "più approfondita considerazione del testo in arabo", egli afferma "che i diritti umani qui proclamati non coincidono completamente con quelli delle Nazioni Unite, e che anzi i più importanti, come ad es. la libertà di religione, non vengono del tutto menzionati"²⁷. Il che, per altro, il testo arabo enuncia i diritti umani in modo diverso dalla Dichiarazione del 1948²⁸. Si apre qui l'annoso problema della difficoltà di tradurre in lingue extraeuropee concetti e istituzioni inesistenti (o esistenti in forma diversa) in altre culture: una difficoltà che si aggiunge a tutte le altre fin qui incontrate.

Nel mondo islamico esistono però anche posizioni più aperte. Ad esempio il "Zentralrat der Muslime in Deutschland" (ZMD) nella dichiarazione del 20 febbraio 2002 sui rapporti dei musulmani con lo Stato e la società asserisce: "Essi [i musulmani] accettano quindi anche il diritto di cambiare religione, di averne cioè un'altra, o anche nessuna"²⁹.

Indubbiamente la difficoltà di tradurre in arabo i concetti occidentali può aver giocato un ruolo; ma resta certa l'incompatibilità fra lo Stato islamico e l'apostasia. E allora, come si concilia la democrazia di stampo occidentale con l'Islam? Sul punto fondamentale della libertà di religione (e quindi del cambio di religione) l'inconciliabilità sembra oggi insormontabile.

In conclusione, il quesito-chiave è questo: "Non provocherebbe un caos nella concezione del diritto, se – assunta una posizione di relativismo culturale – si facesse dipendere il contenuto dei diritti fondamentali dell'uomo dalle diverse concezioni dei valori nelle varie culture?"³⁰. Küng (e Forstner, che cita Küng espressamente) propongono di elaborare nelle varie culture "un nucleo di valori contenente anche la libertà di fede e di religione" e di tentare di renderlo accettabile nelle varie culture, in modo da raggiungere "una base comune di elementari valori etici comuni": è il progetto kunghiano del "Weltethos", dell'etica mondiale³¹. Forse in futuro l'"etica mondiale" in cui spera Küng – ed in cui include anche "l'assoluta libertà di religione e di fede"³² – permetterà di conciliare anche Islam e democrazia: ma si tratta di una speranza troppo lontana per guidarci nella soluzione dei problemi odierni.

²⁷ Martin Forstner, *Das Menschenrecht der Religionsfreiheit und des Religionswechsels als Problem des islamischen Staates*, Verlag des Verbandes der wissenschaftlichen Geschichte Österreichs, Wien 1991, pp. 105-186 (estratto da "Kanon", 10, 1991).

²⁸ Il diritto alla libertà religiosa "se ve almenos relativizado, si no neutralizado por completo, cuando, en una consideración más detenida del texto árabe, se constata que los derechos humanos en él proclamados no se corresponden plenamente con los de la Naciones Unidas y que precisamente aquellos que plantean problema, como, por ejemplo, el derecho a cambiar de religión, no son siquiera mencionados" (cit. in Hans Küng, *El Islam*, cit., p. 656). á í ó

²⁹ Cit. in Hans Küng, *Der Islam. Wesen und Geschichte*, Piper, München 2007, nota 18, p. 863.

³⁰ Queste considerazioni sono racchiuse nel paragrafo *Rückfrage: Religionsfreiheit – auch zum Religionswechsel?* (pp. 700-702). La citazione è a p. 702 di Hans Küng, *Der Islam. Wesen und Geschichte*, Piper, München 2007, 891 pp.

³¹ Forstner rinvia a Hans Küng (Hg.), *Dokumentation zum Weltethos*, Piper, München 2002, 304 pp.; bibliografia pp. 267-304. Dissente: Benjamin Pommer, *Menschenrechte als Basis eines Weltethos? Vorbehalte aus Afrika gegenüber dem Universalitätsanspruch der Menschenrechte*, Grin Verlag, 2010, 33 pp. http://ebooks.cando.com/book/index.cfm/bok_id/72814

³² Küng, *El Islam*, cit., p. 656.

UMA RELEITURA CRÍTICA DO CONSENSO EM TORNO DO “SISTEMA VESTEFALIANO”

Luís Moita

lmoita@ual.pt

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.

Resumo

A Guerra dos 30 anos que devastou a Europa entre 1618 e 1648 foi um conflito complexo onde se misturaram dimensões religiosas, interesses das potências da época, rivalidades dinásticas e rebeliões dos príncipes contra o Imperador do Sacro Império Romano-Germânico. A Paz de Vestefália, que lhe pôs termo, é consensualmente entendida como um marco decisivo na história das relações internacionais e a generalidade dos autores situa aí a origem do moderno sistema de Estados-Nações, dotados de soberania, com jurisdição sobre um território, tendencialmente laicos e relacionados segundo o princípio do equilíbrio do poder. Uma releitura crítica deste consenso leva a questionar cada um dos tópicos referidos, podendo concluir-se que a interpretação corrente procedeu a uma transposição retrospectiva de processos políticos que só mais tarde se verificaram. Com efeito, é provável que no século XVII prevaleça ainda o Estado pré-moderno e principesco, que daria depois lugar ao moderno sistema de Estados-Nações, fruto da emergência da sociedade industrial e do nacionalismo. Pode mesmo considerar-se que a Paz de Vestefália retardou a constituição de Estados nacionais, pelo menos no que toca ao vasto espaço germânico. De tal maneira que parece aconselhável abandonar as expressões “Estado vestefaliano” e “sistema vestefaliano”.

Palavras chave:

Paz de Vestefália, soberania, território, sistema vestefaliano, Estado-Nação

Como citar este artigo

Moita, Luís (2012). “Uma releitura crítica do consenso em torno do «sistema vestefaliano»”. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 2, outono 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n2_art2

Artigo recebido em 25 de Junho de 2012; aceite para publicação em 5 de Novembro de 2012



UMA RELEITURA CRÍTICA DO CONSENSO EM TORNO DO "SISTEMA VESTEFALIANO"

Luís Moita¹

Quem percorre a bibliografia especializada dos estudos de Relações Internacionais, logo se familiariza com uma convicção generalizada: a de que os Tratados de Vestefália de 1648 teriam assinalado a origem do moderno sistema de Estados-Nações, dotados de soberania e delimitados territorialmente. A expressão "Estado vestefaliano" tornou-se corrente. Estabeleceu-se um consenso em torno dessa suposta marca do código genético da configuração inter-estatal que teria perdurado até aos nossos dias. Ali se encontrariam todos os ingredientes de uma equação consagrada: nacionalidade + organização política sob forma de Estado + soberania + território. Vestefália seria o momento por excelência da transição entre a nebulosa da cristandade medieval e a modernidade das potências estatais de tal maneira que, com razão, se falaria de "Estado vestefaliano".

Na literatura da especialidade facilmente encontramos afirmações enfáticas como esta: "Em 1648, os artífices da paz de Vestefália estavam longe de imaginar que acabavam de criar uma nova ordem mundial"², ou como esta outra: "A Paz de Westfália conquistou o estatuto de momento fundador do actual sistema político de Estados soberanos"³, ou ainda: "A Paz de Vestefália, para o melhor e para o pior, assinala o fim de uma época e o início de outra. Ela representa o majestoso portal que leva do velho para o novo mundo"⁴.

De maneira menos simplificada, alguns autores expõem com inteligência a complexidade das dimensões presentes na representação do fenómeno "Vestefália" e a multiplicidade de significados que ele encerra. Um bom exemplo dessa abordagem é esta página do grande jurista norte-americano Richard Falk:

"O termo "Vestefália" é usado para representar um acontecimento, uma ideia, um processo e uma lista normativa. Como acontecimento, Vestefália refere-se às negociações do processo de paz que pôs fim à Guerra dos 30 anos (1618-1648) e estabelece a estrutura de poder

¹ Este texto faz parte de um projecto de investigação desenvolvido no quadro do OBSERVARE (Observatório de Relações Exteriores), da Universidade Autónoma de Lisboa. Um agradecimento especial é devido aos colegas que o leram e o melhoraram com as suas sugestões e encorajamentos, designadamente António Hespanha, Brígida Brito, José Subtil e Luís Tomé da UAL, bem como José Manuel Pureza da Universidade de Coimbra, Giuseppe Ammendola da New York University e Reginaldo Mattar Nasser da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

² Arnaud Blin, 1648, *La Paix de Westphalie ou la naissance de l'Europe politique moderne*, Bruxelles: Éditions Complexe, 2006, p. 166.

³ João Marques de Almeida. "A paz de Westfália, a história do sistema de Estados modernos e a teoria das relações internacionais", *Política Internacional*, vol. 2, n.º 18 Outono-Inverno (1998), 45-78, p. 45.

⁴ Leo Gross. "The Peace of Westphalia, 1648-1948", *The American Journal of International Law*, Vol. 42, No. 1 (Jan., 1948), pp. 20-41, p. 28. Segundo alguns, uma boa parte da responsabilidade da tese em apreço deveria ser atribuída a este artigo de Leo Gross.



mundial que, com algumas alterações, se mantém até hoje. Como ideia, Vestefália refere-se a um regime estatocêntrico de ordem mundial, baseado na plena participação de membros, reservada exclusivamente a Estados soberanos territorializados. Como processo, Vestefália identifica-se com a alteração do carácter do estado e da política ao longo dos últimos 350 anos, desde a negociação dos tratados, passando pelo colonialismo e a descolonização, as armas de destruição maciça, o estabelecimento de instituições internacionais, o nascimento de poderes comerciais globais e a emergência da sociedade civil mundial. Como lista normativa, Vestefália refere-se aos pontos fortes e pontos fracos, ditados por circunstâncias históricas, de soberania baseada neste sistema, protegendo estados opressores das suas responsabilidades e expondo estados fracos e com dificuldades económicas a uma intervenção e a graves privações materiais.”⁵.

Por mais respeitáveis e mais fundamentados que sejam estes pontos de vista, a verdade é que eles se colocam no interior de um vasto consenso formado entre os estudiosos de Relações Internacionais. Temos porém a convicção de que semelhante consenso⁶ é, pelo menos, discutível, podendo mesmo afirmar-se que o evento de Vestefália é talvez “um dos mais distorcidos por aqueles que estudam o «internacional»”⁷. Daí a vantagem de ser submetido a uma análise crítica. Antecipando as conclusões, defendemos que não parece adequado fazer remontar aos Tratados de Vestefália a origem do Estado moderno ou do Estado-Nação e que, em consequência, deveria ser abandonada a expressão “Estado vestefaliano”. Para tanto tentaremos recordar: que Vestefália não inaugurou o conceito de soberania; que Vestefália não representou a origem do Estado nacional territorializado; que será provavelmente abusivo afirmar que os Tratados de 1648 fundaram o moderno sistema europeu de Estados-Nações. A análise destes pontos vai-nos obrigar a caracterizar brevemente a Guerra dos 30 anos e os Tratados que lhe puseram termo, bem como as consequências daí resultantes para o desenho político da Europa.

A Guerra dos 30 anos

A Guerra dos 30 anos, que devastou a Europa central entre 1618 e 1648 (basta ver que grande parte da população alemã terá sido sacrificada), foi um conflito de grande envergadura e de natureza compósita. Foi simultaneamente uma guerra religiosa, um confronto entre as potências da época, um choque entre interesses dinásticos e uma

⁵ Richard Falk (2002). “Revisiting Westphalia, Discovering Post-Westphalia”, *The Journal of Ethics* 6: 311-352, p. 312. No mesmo sentido, ver José Manuel Pureza (1998). “Eternalizing Westphalia? International Law in a Period of Turbulence”, *Nação e Defesa*, Outono 1998 – nº 87 – 2ª série, pp. 31-48.

⁶ São tantas as expressões deste consenso que se torna supérfluo exemplificá-lo. Nalguns casos fala-se mesmo de “marco vestefaliano-keynesiano” (acrescentando a nota de controlo da economia nacional pelo Estado), como se pode ver abundantemente em Nancy Frasier (2009). *Scales of Justice*, New York: Columbia University Press.

⁷ A expressão é do académico brasileiro Lucas Freire, professor na Universidade inglesa de Exeter, que em 2008 proferiu uma conferência em Belo Horizonte sobre “O Impacto de Westphalia na Montagem de uma Nova Ordem na Política Mundial”, disponível em http://exeter.academia.edu/lucasfreire/Papers/196168/O_Impacto_de_Westphalia_na_Montagem_de_um_a_Nova_Ordem_na_Politica_Mundial, consultada em 11/12/2011 (com autorização expressa do autor para o citar).



rebelião dos príncipes alemães contra o Imperador do Sacro Império Romano-Germânico (constituindo uma espécie de guerra civil no interior do espaço germânico). Estas dimensões sobrepuseram-se e entrecruzaram-se, por vezes de maneira contraditória. A breve recapitulação desta complexidade ajudará certamente a compreender o alcance da paz de Vestefália e o modo como afectou a subsequente natureza do sistema internacional.

Antes de mais, tratou-se de uma guerra religiosa. Recordemos sucintamente alguns factos e o seu encadeamento. Em 1517, Lutero afixa na Catedral de Wittemberg as suas 95 teses, acto simbólico que assinala a origem da reforma protestante. A nova confissão anti-católica-romana difunde-se rapidamente em vastas regiões do centro e do norte da Europa e a ela aderem numerosos príncipes alemães, bem como zonas tão importantes como o Reino da Suécia ou a generalidade da Escandinávia. Pouco depois, Calvino proclama uma doutrina próxima à de Lutero, com variantes próprias, e o calvinismo espalha-se a partir de Genebra pelo norte da França (os "Huguenotes") e pelas Províncias Unidas da Flandres. O confronto religioso assumiu formas de grande violência, enquanto a atitude das autoridades reais oscilava entre a intransigência (caso da Dieta de Worms de 1521 que assinala a condenação de Lutero) e a relativa tolerância (caso do Édito de Nantes de Henrique IV de França que punha fim ao massacre dos Huguenotes, em 1598). Entretanto, os príncipes protestantes tinham-se coligado na chamada Liga de Esmalcalda que se opunha a Carlos V, Imperador do Sacro Império, até que em 1555, na cidade alemã de Augsburg, as duas partes assinaram um Tratado, a célebre Paz de Augsburg, que reconhecia a liberdade religiosa aos luteranos (o acordo não abrangia os calvinistas). Daí em diante e nos Tratados que à frente analisaremos, os protestantes luteranos são regularmente referenciados como a Confissão de Augsburg. A Paz de Augsburg, porém, não impediu o reacender dos conflitos religiosos, radicalizados com o episódio da "Defenestração de Praga" (momento simbólico do início da rebelião protestante em 1618), com a agravante do envolvimento na guerra pela Suécia, em apoio aos príncipes luteranos, e mais tarde da intervenção da França e no envolvimento da Inglaterra⁸.

Esta última referência permite fazer a transição para o ponto seguinte: a Guerra dos 30 anos não foi apenas uma guerra de religião, foi também um confronto entre as potências da época. A entrada da Suécia no conflito explica-se em grande parte pela vontade de se afirmar como potência europeia, tentando enfraquecer o Império germânico e expandir a sua influência ao conjunto da Escandinávia, ao Báltico e ao norte da Europa. As Províncias Unidas da Flandres, onde o calvinismo era maioritário e que se tinham emancipado da dominação espanhola, intervieram na guerra, como também a Boémia e mais tarde a Dinamarca. A poderosa intervenção francesa, aliada à Suécia, aos cantões helvéticos e a alguns Estados italianos, explica-se pela sua intenção de afrontar a hegemonia do Império Romano-Germânico e da Espanha e de conquistar a posição de primeira potência europeia. O Cardeal Richelieu, primeiro-ministro de Luís XIII, personificou esta ambição e, em nome da *Raison d'État*, não hesitou em lutar contra os seus correligionários católicos, mostrando que os interesses do Estado superavam as solidariedades religiosas. Seja dito desde já que o objectivo foi

⁸ Nesta breve síntese não cabem pormenores sobre a evolução do conflito, como seja a distinção entre os vários períodos que se sucedem: período palatino-boémio (1618-1625), período dinamarquês (1625-1630), período sueco (1630-1635), período francês (1635-16648).



alcançado e que a França saiu reforçada do conflito ao ponto de se transformar na nação dominante da época, também graças ao grande desenvolvimento interno promovido pelo mercantilismo de Colbert no reinado de Luís XIV. Em síntese, portanto, a Guerra dos 30 anos significou um confronto entre as principais potências europeias do século XVII, no quadro das numerosas convulsões e confrontos que entre elas tiveram lugar nesse período da transição do séc. XVI para o XVII: basta recordar o cerco dos turcos a Viena em 1529 e as guerras de décadas contra o Império otomano, ou a guerra da Espanha na Flandres (entre 1560 e 1648, dita Guerra dos 80 anos), ou a guerra da França contra a Espanha (que só terminou em 1659 com o Tratado dos Pirenéus).

Mapa 1 – O Sacro Império Romano-Germânico no séc. XIII⁹



Neste confronto, as rivalidades dinásticas tiveram um peso significativo. Os interesses das Casas reinantes das monarquias europeias eram tradicionalmente geridos por uma política de matrimónios que materializavam alianças, mas com frequência entravam em rota de colisão. Em pleno século XVII a principal hostilidade partiu da poderosa dinastia dos Bourbons que governava a França desde o séc. XVI, com Henrique IV, contra a famosa dinastia dos Habsburgos, a Casa de Áustria¹⁰. Esta, que haveria de mais tarde ocupar o trono do Império Austro-Húngaro, foi detentora do Sacro Império Romano-Germânico desde o século XII até à sua dissolução em 1806. O máximo do seu poderio é atingido com Carlos V, simultaneamente rei de Espanha e

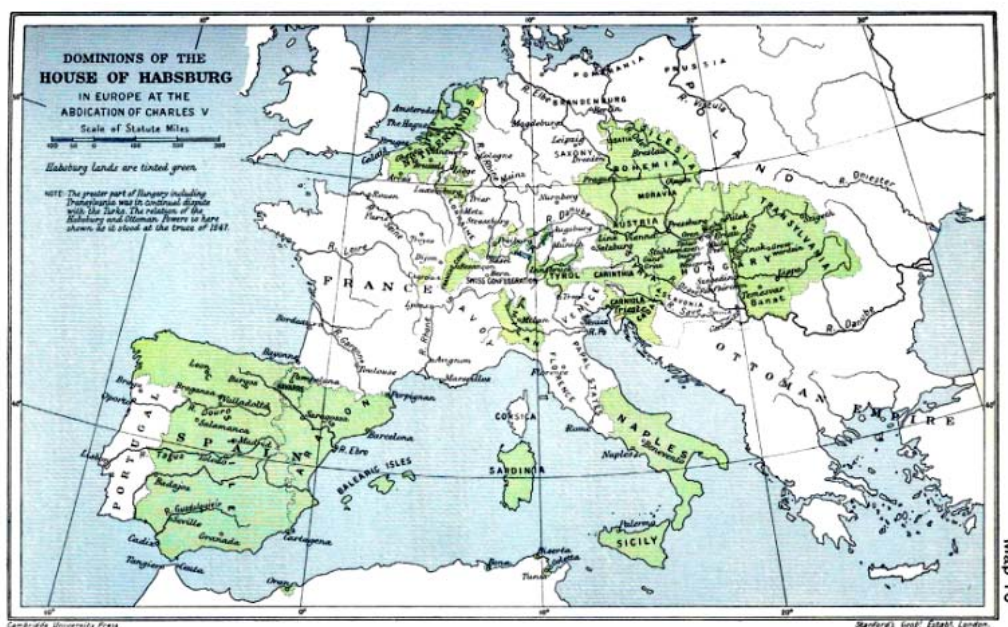
⁹ Fonte: <http://lartdesmets.e-monsite.com/pages/atlas-histoire-medievale-cartes/l-europe-au-xiii-siecle.html>, consultada em 28/2/2012.

¹⁰ Sobre os Habsburgos escreve Koenigsberger: "Já no século XV o imperador Habsburgo Frederico I adoptou o lema AEIOU, *Austria est imperare orbi universo* (*Alles Erdreich ist Österreich untertan*: todo o orbe está submetido à Áustria)" - H.G. Koenigsberger "Marte y Venus: Guerra y relaciones internacionales de la Casa de Áustria" Revista *Pedralbes*, 19 (1999), 27-52, p. 45.



imperador do Sacro Império. Deixa como herança o império a seu irmão Fernando I e a Espanha a seu filho Filipe II.

Mapa 2 – Os domínios dos Habsburgos¹¹



Quando a Guerra dos 30 anos começa em 1618, é contra este Imperador que se ergue a rebelião dos príncipes do espaço germânico. O Sacro Império Romano-Germânico foi uma forma peculiar de organização política que prolongou o imaginário do Império Romano clássico, que já o Império de Carlos Magno, rei dos francos, tinha tentado recuperar no interior da cristandade medieval (século IX). Esta nova réplica, com a designação de “Sacro”, teve fronteiras maleáveis, mas ocupava basicamente o espaço germânico, com o epicentro situado em Viena de Áustria. Abrangia um enorme território da Europa central, desde o Brandeburgo (actual Alemanha) à Lombardia (norte de Itália) e desde a Borgonha (actual França) à Boémia (actual República Checa). Os príncipes que governavam as parcelas desse vasto espaço estavam submetidos a uma dupla tutela: o poder espiritual e o poder temporal, o Papa e o Imperador, este eleito por um conjunto de grandes eleitores. Historicamente, os reis cristãos foram-se emancipando da autoridade papal e a Paz de Vestefália é o momento simbólico da relativa emancipação dos príncipes alemães face ao Imperador. A erosão do poder imperial tornou-se inexorável e o seu papel progressivamente simbólico, até que Napoleão Bonaparte impôs a sua dissolução.

A Paz de Vestefália

Esta sintética recordação dos principais factos da Guerra dos 30 anos e dos vários níveis de conflitos que nela se sobrepuseram, permite-nos avançar para a análise dos

¹¹ Fonte: <http://www.bookdrum.com/books/dracula/9780141439846/bookmarks-26-50.html>, consultada em 28/2/2012.



Tratados de Vestefália, o que faremos com recurso a diversas fontes, destacando-se logicamente o próprio texto dos Tratados¹², mas também outras obras, umas antigas e várias outras recentes. As mais antigas são a *Histoire abrégée des traités de paix, Les puissances de l'Europe depuis la Paix de Westphalie*, da autoria do alsaciano Christophe-Guillaume de Koch, inicialmente publicada em Basileia em quatro volumes entre 1796 e 1797 e reeditada em Paris em 1837¹³, e o quarto volume do *Tableau des révolutions du système politique en Europe depuis la fin du quinzième siècle* de M.F. Ancillon¹⁴. Entre as mais recentes pode destacar-se um número especial da revista *Pedralbes, Revista d'Història Moderna*, da Universidade de Barcelona¹⁵, número justamente publicado a seguir a 1998, por ocasião dos 350 anos dos Tratados de Vestefália¹⁶.

Como é bem sabido, a Paz de Vestefália¹⁷ foi consagrada por dois Tratados assinados em simultâneo em 24 de Outubro de 1648, um deles em Münster (com 120 parágrafos) e o outro em Osnabrück (organizado em 17 capítulos). Em ambos, um dos signatários é o Imperador do Sacro Império Romano-Germânico. Mas os seus opositores recusaram encontrar-se e preferiram assinar Tratados separados: em Münster o reino da França (católico), em Osnabrück o da Suécia (reformado ou protestante)¹⁸.

Logicamente, os Tratados – que beneficiaram da mediação da Sereníssima República de Veneza – decidiram o fim da guerra pondo termo ao conflito religioso¹⁹. Ordenaram a cessação das hostilidades com precisas instruções às chefias militares, decretaram uma amnistia geral de todas as anteriores infracções e perturbações, regularam as restituições e a redistribuição dos bens materiais em conformidade com as novas partilhas de poder e proclamaram solenemente o estabelecimento de “uma paz cristã,

¹² O texto original em latim, bem como numerosas traduções antigas dos Tratados, estão disponíveis em Die Westfälischen Friedensverträge vom 24. Oktober 1648. Texte und Übersetzungen (Acta Pacis Westphalicae. Supplementa electronica,1): <http://www.pax-westphalica.de/>, consultado em 24/2/2012. As referências feitas tomam como base a numeração destes documentos. O texto integral dos Tratados está também disponível noutros sítios da internet, em inglês (Projecto Avalon da Faculdade de Direito de Yale): http://avalon.law.yale.edu/17th_century/westphal.asp; e em francês (DigiThèque de matériaux juridiques et politiques): <http://mjp.univ-perp.fr/traites/1648westphalie.htm>; <http://mjp.univ-perp.fr/traites/1648osnabruck.htm>.

¹³ Tome premier, Bruxelles: Meline, Cans et Compagnie. Esta edição de 1837 é remodelada e completada por F. Schoell, Embaixador da Prússia em França, que no longo prefácio justifica as alterações a que procedeu. Disponível em http://www.google.pt/books?id=k0KtAAAAMAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false, consultada em 23/4/2011.

¹⁴ Paris, Imprimerie de la Harpe, 1806, disponível em http://books.google.pt/books?id=rWEPAQAAQAAJ&pg=PP7&dq=ancillon+tableau+tome+quatrième&hl=pt-PT&ei=FidZT6jHCs6t8QPfMZQD&sa=X&oi=book_result&ct=book_thumbnail&resnum=2&ved=0CD0Q6wEwAQ#v=onepage&q&f=false, consultada em 6/6/2011.

¹⁵ Disponível em <http://www.raco.cat/index.php/Pedralbes/issue/view/8335/showToc>., consultada em 27/5/2011.

¹⁶ Os leitores de alemão podem encontrar uma enorme riqueza de informação no portal “Wesfälische Geschichte” em http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/portal/Internet/input_felder/langDatensatz_ebene4.php?urlID=461&url_tabelle=tab_websegm_ente#bd1, consultado em 17/2/2012.

¹⁷ Para uma breve síntese em português, ver Hermínio Esteves e Nancy Gomes “O Congresso de Vestefália”, *JANUS* 2008, p. 50-51.

¹⁸ Dado o período excepcionalmente prolongado das negociações, os principais intervenientes que iniciaram o processo negocial morreram antes de verem o fruto do acordo e só os seus descendentes foram signatários dos Tratados: pelo Império, Fernando II e Fernando III; pela França, Luís XIII e Luís XIV; pela Suécia, Gustavo Adolfo e a rainha Cristina.

¹⁹ Embora a paz tenha sido precária. Basta ver que em 1685 Luís XIV de França revogou o édito de Nantes pelo qual Henrique IV em 1598 assegurava a tolerância para com os protestantes. Não só as perseguições religiosas prosseguiram, como o século seguinte é marcado por importantes conflitos, desde as guerras de sucessão na Europa até às de colonização de outros continentes.



universal e perpétua”²⁰. Ficava doravante defendida a liberdade de consciência em matéria religiosa e ninguém poderia ser perseguido pelas suas convicções. Cada um dos príncipes optaria livremente entre a tradicional fé cristã e a “Confissão de Augsburgo” (entenda-se o luteranismo) ou o calvinismo e – questão fundamental – essa opção vincularia os habitantes do respectivo território, de acordo com o princípio *cuius regio, eius religio*²¹. De algum modo, o poder político passaria a determinar a confissão dominante na área da sua jurisdição. Mas os seus súbditos, no caso de discordarem, tinham uma faculdade: a de emigrarem para as zonas onde dominava a sua própria confissão²².

Regulado nestes termos o essencial da questão religiosa, os Tratados de Vestefália contêm um grande número de disposições relativas aos arranjos territoriais ditados pela correlação de forças resultante do prolongado conflito. Aí assistimos ao habitual jogo das potências: a guerra tinha então como consequência natural a expansão geográfica do vencedor e a retracção territorial do vencido. Assim, o Imperador e a Casa de Áustria cedem à França um certo número de bispados (Metz, Toul, Verdun...), de cidades livres, burgos, castelos, minas, pastagens... e de regiões como a Alsácia. Pelo seu lado, a rainha da Suécia obteve significativos ganhos territoriais, com relevo para uma parte da Pomerânia, mas também a cidade e o porto de Wismar, o arcebispado de Bremen e a cidade de Wilshofen e assim por diante. Como se vê, tudo em detrimento do Sacro Império. Nestes arranjos geopolíticos, adquire também relevo o reconhecimento formal da independência de dois importantes territórios: as Províncias Unidas da Flandres (a Holanda), já emancipadas do domínio espanhol, e a Confederação Suíça, representada pela cidade de Basileia em nome dos restantes cantões²³.

Como vimos, esta correlação de forças das potências articulava-se estreitamente com as rivalidades das dinastias dominantes. No caso, é evidente que a Paz de Vestefália representou uma vitória dos Bourbons contra os Habsburgos. Os primeiros, ocupando o trono da França, conseguiram a aliança da Suécia para se oporem à tentativa dos segundos de dominarem a Europa, com um pé em Viena e outro em Madrid, fazendo coincidir as fronteiras da cristandade com a hegemonia da Casa de Áustria. Ocorreu assim uma mutação geopolítica, com vantagem para os países nórdicos e ocidentais (Suécia, Inglaterra, Holanda, França, Suíça), em detrimento do eixo centro-sul, justamente Viena-Madrid.

Mas não foi este o único aspecto da fragilização do papel do Imperador Habsburgo. A verdade é que o antigo Sacro Império Romano-Germânico, para além de perder territórios e poderes em confronto com os Estados seus opositores, passou a desempenhar um papel bastante menos relevante graças a um processo que consiste, como já referido, na relativa emancipação dos príncipes face ao Imperador. Neste

²⁰ Afirmação consagrada nos primeiros artigos de ambos os Tratados.

²¹ Esta expressão já era usada em situações antecedentes e não é retomada literalmente pelos Tratados de Vestefália. Muitas vezes é deficientemente traduzida por “tal a região, tal a religião”, valorizando a pertença territorial, mas o seu verdadeiro significado é o de “tal o príncipe, tal a religião”.

²² Embora as cidades imperiais possam manter as duas religiões – ver art. V, 11 do Tratado de Osnabrück. Este mesmo Tratado pormenoriza as garantias quanto à possibilidade de se deslocar quem não concorda com a religião do príncipe: é assegurada aos “súbditos dos Estados que não sejam da religião do senhor do território a faculdade de mudar de residência” (art. V, 12), gozando desta possibilidade por um período não inferior a cinco anos.

²³ Mas sobre isto, ver as reservas quanto à “independência” da Holanda e da Confederação Helvética formuladas por Andreas Osiander em “Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth”, *International Organization* 55, 2, Spring 2001, 251-287, p. 267.



sentido, em Vestefália ultima-se uma importante rotura com a Cristandade medieval e o seu carácter bicéfalo, já que nela os poderes locais estavam subordinados ao poder espiritual e ao poder temporal, ao papa e ao imperador²⁴.

Segundo a opinião corrente, a importância histórica da Paz de Vestefália estaria justamente nesta transição: o ocaso definitivo da antiga ordem europeia (medieval) e a emergência de uma nova ordem (moderna) baseada não já na nebulosa de um pretenso reino universal cristão – a República Cristã –, mas na existência de Estados-Nações, soberanos e territorializados, em suma, os “Estados vestefalianos”. Semelhante tese, porém, tem de ser submetida a um trabalho crítico, o que de seguida tentaremos.

Uma releitura crítica

Sem dúvida, os Tratados de Münster e Osnabrück assinalaram um momento importante da história europeia, por todas as razões anteriormente recordadas. O Congresso de Vestefália foi uma longa negociação de três anos e significou uma espécie de conferência pan-europeia, porventura a primeira a que o Continente assistiu. Pacificou precariamente a questão religiosa, quase aboliu a tutela do Imperador do Sacro Império Romano-Germânico sobre os príncipes, fragilizou a dinastia dos Habsburgos tanto no ramo austríaco como no espanhol, fortaleceu a França e a Suécia, consagrou uma maior autonomia da futura Holanda e da Suíça.

Todavia, não nos parece que o conjunto destas alterações geopolíticas na cena europeia autorize que se fale de “sistema vestefaliano”, identificando-o com o regime estatocêntrico que haveria de dominar a vida internacional, nem que elas representem a emergência do Estado-Nação, soberano, referenciado a uma jurisdição territorial, muitas vezes equiparado ao “Estado moderno”²⁵. Vejamos ponto por ponto.

A ideia de Estado-Nação

Muitos historiadores fazem remontar a este período a consolidação do Estado-Nação na Europa. Com a autoridade que lhe é reconhecida, Paul Kennedy afirma que:

“Entre os finais do século XV e do século XVII a maior parte dos Estados europeus testemunhou uma centralização da autoridade militar e política, habitualmente sob um monarca (mas nalguns casos sob um príncipe local ou um oligarca mercantil), acompanhada por um aumento

²⁴ Ver Jacques Le Goff (1983). *A civilização do Ocidente Medieval*, volume II, Lisboa: Editorial Estampa, trad. Manuel Ruas, p. 19 e ss: “a Cristandade é bicéfala. Tem duas cabeças: o papa e o imperador. Mas a história medieval é mais feita das suas desinteligências e das suas lutas que dos seus entendimentos”; e mais à frente: “O bicefalismo da Cristandade medieval é menos o bicefalismo do papa e do imperador que o do papa e do rei (rei-imperador), ou, como ainda melhor diz a fórmula histórica, o bicefalismo do Sacerdócio e do Império, do poder espiritual e do poder temporal, do sacerdote e do guerreiro”.

²⁵ Não é possível ignorar os numerosos debates e controvérsias em torno da ideia da “modernidade” do Estado. Sobre isso, pode consultar-se o livro de actas de um ciclo de conferências organizadas na Universidade Autónoma de Lisboa no ano lectivo de 1996-97, onde, sobre este tema, se podem destacar os textos de Jean-Philippe Genet, “La Genèse de l'État Moderne” e de António M. Hespanha, “O Estado Moderno na recente historiografia portuguesa”, in *A génese do Estado Moderno no Portugal Tardo-Medieval (séculos XIII-XV)*, Lisboa: EDIUAL (1999).



*dos poderes e métodos de imposição fiscal do Estado e executada por uma burocracia muito mais elaborada. (...) Houve várias causas para esta evolução da nação-estado europeia. A mudança económica já minara muito da velha ordem feudal. A Reforma, ao dividir a cristandade (...) expandiu o secularismo numa base nacional. O declínio do latim e o uso crescente das línguas vernáculas pelos políticos, advogados, burocratas e poetas acentuou esta tendência secular. (...) não é de admirar que muitos filósofos e escritores da época considerassem que a nação-estado era a forma natural e a melhor sociedade civil, (...). Mas foi a guerra, e as consequências da guerra, que forneceu uma pressão muito mais premente e contínua à 'construção da nação' do que estas considerações filosóficas e lentas tendências de mudança social."*²⁶

Quando refere "filósofos e escritores", certamente Kennedy está a sugerir nomes como Maquiavel, aquele que provavelmente terá sido o primeiro a usar – ainda no início do séc. XVI – o termo "Estado"²⁷ na acepção moderna da palavra, ou Grotius que em 1625 – em plena Guerra dos 30 anos – publica a sua obra magistral *O direito da guerra e da paz*, onde identifica os Estados como sujeitos de uma ordem jurídica, lançando os fundamentos do direito internacional (*ius gentium*)²⁸. Mais tarde, já depois da Paz de Vestefália, em 1651, o filósofo inglês Thomas Hobbes desenvolve uma elaborada teoria do Estado no seu célebre *Leviatã*²⁹.

Mas os Tratados de Münster e Osnabrück terão inaugurado o Estado-Nação ou a Nação-Estado (para usar a expressão de Paul Kennedy)? Certamente que não. Se nesta época as sociedades europeias caminhavam no sentido de uma centralização do poder, a verdade é que o Estado-Nação nasce nuns casos muito antes, noutros casos muito depois de Vestefália. Em certos destes processos, a Nação precede o Estado, no sentido em que uma comunidade, já possuidora de identidade própria, se dota da forma de organização política a que chamamos Estado. Noutros processos, porém, o processo é inverso e o Estado precede a Nação³⁰. Muito menos os Tratados inauguraram o Estado laico³¹ e não podemos esquecer que a laicidade é justamente um dos atributos do

²⁶ Kennedy (1988), p. 99.

²⁷ Logo na primeira linha de *O Príncipe*, Lisboa: Publicações Europa-América (1972), trad. Fernanda Pinto Rodrigues.

²⁸ Consultada na sua edição francesa (1999), *Le droit de la guerre et de la paix*, Paris: Presses Universitaires de France, trad. P. Pradier-Fodéré. Logo na pág. 7 afirma: "esta parte do direito que regula as relações dos povos ou dos chefes de Estado entre si, cujos preceitos são ou fundados na própria natureza, ou estabelecidos por leis divinas, ou introduzidos pelos costumes e por uma convenção tácita, poucos escritores tentaram abordá-lo (...) apesar de esse trabalho interessar à humanidade".

²⁹ Editado em português pela Imprensa Nacional Casa da Moeda, com tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva, Lisboa (1995).

³⁰ É seguramente o caso português: "Portugal não teve origem (...) numa formação étnica, mas numa realidade político-administrativa. Dito por outras palavras, e em oposição a uma doutrina geralmente aceite durante o período nacionalista, Portugal começou por uma formação de tipo estatal; só muito lentamente acabou por se tornar uma Nação. (...) O Estado português foi agregando a si uma série de áreas territoriais com poucos vínculos entre si, com acentuadas diferenças culturais e com condições de vida muito distintas. O que fez a sua unidade foi a continuidade de um poder político que dominou o conjunto de uma maneira firme e fortemente centralizada" – José Mattoso (1998). *A Identidade Nacional*, Lisboa: Gradiva, p. 67.

³¹ Todavia, é de ter em conta a opinião de Raymond Aron: "A neutralidade ou laicidade do Estado, na Europa, foi uma consequência das Guerras de Religião" – *Paix et guerre entre les nations*, Paris: Calman-Lévy (1984), p. 374. No mesmo sentido, ver: "O Renascimento, o declínio da Igreja de Roma, o desenvolvimento das ideias humanistas preparam a laicização dos sentimentos nacionais": Jacques



Estado moderno. Os Tratados em causa poderão ter minado raízes seculares da sacralização do poder político, contudo o seu efeito mais imediato não é o laicismo das instituições, mas precisamente o seu contrário, a saber, a confessionalização da pertença a uma comunidade política, na base do princípio já citado *cuius regio, eius religio*.

Aliás, a observação do mapa político da Europa deste período permite conclusões interessantes. A Ocidente e a Norte, vemos uma série de reinos, alguns deles razoavelmente consolidados na sua identidade e na sua delimitação territorial, como é o caso dos reinos da Escócia e da Inglaterra, da França e das Províncias Unidas, de Portugal e da Espanha, da Dinamarca e da Suécia. A Leste, além do reino polaco-lituano, predominam os impérios, com relevo para o russo e o turco-otomano, como mais tarde o austro-húngaro. Em contrapartida, na vasta zona da Europa central, nos espaços germânico e italiano, mais concretamente no extenso território do Sacro Império Romano-Germânico e no seu prolongamento para sul, verifica-se uma impressionante fragmentação de unidades políticas, cuja origem se explica, em grande parte, pela já referida autonomização dos príncipes face ao imperador, além da tradicional fragmentação da península itálica. Sendo assim, a Paz de Vestefália, longe de levar à generalização do Estado-Nação na Europa, conduziu à pulverização dos centros de poder político na faixa central do continente, naquela variedade de principados que então se contavam às centenas. A visualização dos dois mapas seguintes permite caracterizar a evolução da Europa entre 1600 e 1660, mostrando que a Guerra dos 30 anos e os Tratados de Vestefália não consagraram o princípio da generalização dos Estados-Nações, pelo contrário até provavelmente a retardaram.

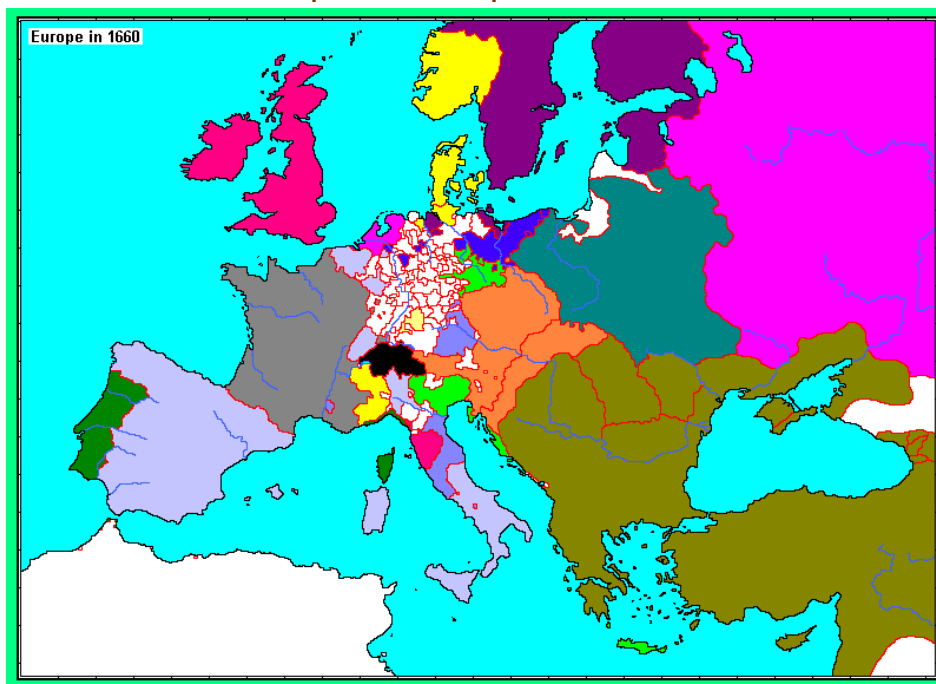


Huntzinger (1991). *Introdução às Relações Internacionais*, Lisboa: PE Edições, trad. Carlos Aboim de Brito, p. 87.

³² Fonte: http://perso.numericable.fr/alhouot/alain.houot/Hist/ancien_R/ancienr7.html, consultada em 28/2/2012.



Mapa 4 – A Europa em 1660 ³³



Com efeito, a relativa emancipação pelos príncipes da tutela do imperador, ao fragmentar o espaço político, veio atrasar dois séculos a emergência do Estado alemão³⁴. Em boa verdade, precisamos de esperar até aos meados do séc. XIX para assistirmos à unificação de dois países europeus de primeira grandeza, a Itália em 1860-70, a Alemanha em 1871³⁵. Nessa altura, sim, como veremos, o sistema de Estados-Nações já é predominante na geopolítica europeia.

³³ Fonte: <http://www.zum.de/whkmla/region/xeurope1718.html>, consultada em 28/2/2012.

³⁴ A historiografia alemã tem tendência para salientar este facto, ao contrário da francesa que o omite com facilidade. O estudo dessa historiografia permite esta conclusão: "A partir do início do séc. XIX, a percepção contestatária da paz exacerbou-se naqueles que procuravam explicar o atraso na formação do Estado-nação, que só depois de 1871 se realizaria plenamente. Um primeiro paradigma, de inspiração católica, viu na guerra um conflito constitucional opondo os Estados do Império ao Imperador, emperrando o desenvolvimento de um Estado imperial da 'grande Alemanha'. Uma segunda orientação, de origem protestante, analisa a guerra como um acto da Contra-Reforma católica e um afrontamento entre Estados territoriais, travando o nascimento de uma nação da 'pequena Alemanha', sob égide prussiana" – Claire Gantet, "Le 'tournant westphalien'", *Critique Internationale*, 2000, n.º 9, 52-58, p. 54, também disponível em http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/criti_12907839_2000_num_9_1_1621, consultada em 6/3/2012. No mesmo sentido: "A fragmentação alemã pulverizou o poder dos Habsburgos de Viena e possibilitou que a dinastia dos Hohenzollern, fundada na Prússia e no Brandeburgo, ao receber os territórios do norte do Sacro Império, desse início à sua política de grande rivalidade com 'os áustrias'. Essa estratégia dos Hohenzollern teve um dos pontos mais significativos na constituição da União Aduaneira Alemã (Zollverein), por iniciativa prussiana, no século XIX" – Marcílio Toscano Franca Filho, "Historia y razón del paradigma westfaliano", *Revista de Estudios Políticos*, 131, Madrid, enero/marzo 2006, 87-111, p. 99.

³⁵ "Os nacionalistas alemães argumentaram que o tratado de paz impediu o estabelecimento de uma unidade alemã e condenou a Alemanha a dois séculos de impotência, em benefício da França" – J.H. Elliott, "Europa después de la Paz de Westfalia", *Revista Pedralbes*, 19 (1999), 131-146, p. 132. Na mesma revista, ver as posições de Heinz Duchhard em confirmação deste ponto de vista: "a Paz de Vestefália jogou um papel absolutamente crucial, marcou o início de um período desastroso de controlo exterior para o Império Alemão por parte dos seus vizinhos mais poderosos, e representou a vitória do particularismo e do regionalismo sobre uma política centralizadora" – Heinz Duchhardt, "La paz de



O que se consolida em Vestefália é, provavelmente, não tanto o Estado-Nação, como o “Estado principesco”, segundo a feliz expressão de Jacques Huntzinger. Escreve ele:

“ (...) o Estado muda de forma: é o nascimento do Estado principesco. As cidades-estado podiam ser simples cidades, como podiam ser impérios progressivamente conquistados pelas cidades e unidos a ela (...). Os Estados principescos são, pelo contrário, de um único detentor, exercendo-se o poder do príncipe uniformemente no interior de um território perfeitamente definido e delimitado. A difusão da autoridade principesca é tal que todos pressentem a presença de um poder central. (...) O Estado principesco estende-se a todo o continente europeu no decorrer dos séculos XVI e XVII. O século XVIII põe em movimento uma nova evolução, a passagem do Estado principesco ao Estado-Nação”³⁶.

Esta possível evolução do Estado principesco para o moderno Estado-Nação prende-se de perto com a questão da soberania. O Estado soberano também não é um produto da Paz de Vestefália.

A ideia de soberania e de jurisdição territorial

Difícilmente se compreende a frequência com que os manuais de Relações Internacionais referenciam aos Tratados de Münster e Osnabrück a suposta origem do Estado soberano. A explicação para essa frequência poderá estar no facto de, como vimos, muitas unidades políticas da Europa central adquirirem por esta altura uma relativa autonomia em relação à tutela imperial da Casa de Áustria. De algum modo, a proliferação de principados autónomos³⁷ significou o alastramento de poderes dotados de algumas prerrogativas de soberania, parcialmente libertos dos poderes medievais supremos, do papa e do imperador.

Tais prerrogativas vêm explicitadas nos Tratados de Münster e de Osnabrück:

“Que eles gozem sem contradição do direito de sufrágio em todas as deliberações relativas aos assuntos do Império; sobretudo quando se tratar de fazer ou interpretar leis, declarar guerra, impor um tributo, ordenar recrutamento e instalação de soldados, construir para o público novas fortalezas nas terras dos Estados ou reforçar as antigas guarnições; (...) que sobretudo cada Estado do Império goze livre e perpetuamente do direito de fazer entre si, e com estrangeiros, alianças que visem a manutenção e a segurança de cada um, na condição

Westfalia como *lieu de mémoire* en Alemania y Europa”, Revista *Pedralbes*, 19 (1999), 147-155, p. 149. Segundo este autor, em contraste com a versão dos historiadores franceses do séc. XIX, os espanhóis consideram Vestefália como “um ponto baixo na história da nação”, além da Suécia “onde as sucessivas gerações, fazendo as contas aos seus êxitos, estão inclinadas a ver na Paz de Vestefália como o ponto de inflexão para a sua decadência na história” (p. 155).

³⁶ O. Cit., p. 87.

³⁷ Embora formalmente continuassem a “prestar obediência e fidelidade a sua Majestade Imperial” (§ 22 do Tratado de Münster = art. IV, 14 do Tratado de Osnabrück).



*“todavia de que estas alianças não sejam contra o Imperador e o Império, nem contra a paz pública, nem principalmente contra esta transacção, e que sejam feitas sem prejuízo, em todas as coisas, do juramento que liga cada um ao Imperador e ao Império”.*³⁸

A capacidade legislativa, a cobrança de impostos, a mobilização militar e a autoridade para fazer a guerra – são outras tantas aptidões do poder soberano. Por fim, a direito a estabelecer alianças é mais uma prerrogativa, carregada de simbolismo, da relativa soberania dos príncipes. Eis quanto basta para numerosos autores considerarem a Paz de Vestefália como a génese do Estado soberano.

Mas esta conclusão é provavelmente precipitada e de deficiente fundamentação. O conceito e a prática da soberania é reconhecidamente anterior a Vestefália³⁹. Desde os finais da Idade Média na Europa circulava a expressão *rex in regno suo est imperator*:

*“A partir do início do séc. XII, os canonistas ingleses e espanhóis, tal como os franceses, negam que os seus reis sejam súbditos dos imperadores e estejam submetidos às leis imperiais. (...) Em 1208, um canonista declarou que ‘todo o rei tem no seu reino os mesmos poderes que o imperador do império’”*⁴⁰.

E é bem conhecida a influência do pensamento de Jean Bodin na teorização do conceito de soberania, designadamente na sua obra de 1576 *Les six livres de la République*⁴¹, setenta anos anterior ao Congresso de Vestefália. Também já remonta a esse mesmo séc. XVI a tese de Maquiavel acerca da soberania do príncipe:

“Quando Maquiavel publicou O Príncipe em 1527, fez a primeira análise global da sociedade internacional (...). Começa por recordar que os principados não reconhecem lei ou poder que lhe sejam superiores,

³⁸ § 63 do Tratado de Münster = Art. VIII, 2 do Tratado de Osnabrück: “*Gaudeant sine contradictione iure suffragii in omnibus deliberationibus super negociis Imperii, praesertim ubi leges ferendae vel interpretandae, bellum decernendum, tributa indicenda, delectus aut hospitales militum instituendae, nova munimenta intra statuum ditiones extruenda nomine publico veterave firmanda praesidiis nec non ubi pax aut foedera facienda aliave eiusmodi negotia peragenda fuerint. (...) Cumprimis vero ius faciendi inter se et cum exteris foedera pro sua cuiusque conservatione ac securitate singulis statibus perpetuo liberum esto, ita tamen, ne eiusmodi foedera sint contra Imperatorem et Imperium pacemque eius publicam vel hanc imprimis transactionem fiantque salvo per omnia iuramento, quo quisque Imperatori et Imperio obstrictus est*”.

³⁹ Ver o profundo estudo de Dieter Wyduckel, “La Soberanía en la Historia de la Dogmática Alemana”, trad. do alemão para o espanhol, disponível em <http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/primer/pdf/wyducke.pdf>, consultado em 2/1/2012: “As origens da soberania como uma ideia juridicamente relevante podem ser reconduzidas a três raízes: uma de direito romano comum, outra de direito canónico eclesiástico e, finalmente, outra de direito monárquico e do Estado” (p. 2).

⁴⁰ Jacques Le Goff, *o.cit.* p. 21.

⁴¹ O fac-simile da edição original está disponível em <http://www.e-rara.ch/doi/10.3931/e-rara-6726>, consultada em 2/3/2012. Para uma leitura mais fácil, ver em http://classiques.ugac.ca/classiques/bodin_jean/six_livres_republique/six_livres_republique.html, consultada em 2/3/2012.



*declarando assim a inutilidade da herança cultural da República Cristã medieval*⁴².

Acresce que o modelo de soberania então vigente revestia a forma de absolutismo real ou principesco⁴³, longe portanto da configuração política do futuro “Estado moderno”, onde a soberania já não será detida pelo monarca, mas antes pela Nação concebida como um colectivo que delega nos seus representantes o direito a governar (mais à frente retomaremos este tema).

Poderá argumentar-se que o reconhecimento por Vestefália do direito dos príncipes a estabelecerem alianças em ordem à garantia de segurança exprime simbolicamente uma marca do moderno Estado soberano, associada obviamente ao direito a fazer a guerra, como uma espécie de poder supremo ou de manifestação máxima da soberania. Certamente. Mas não se pode recusar a evidência de que nem a Guerra dos 30 anos, nem os Tratados de Münster e Osnabrück, representam qualquer inovação neste domínio, tão longa é a tradição de celebrar alianças, desde o clássico e famoso sistema de alianças entre as Cidades-Estado da antiga Grécia em torno de Atenas e Esparta na Guerra do Peloponeso⁴⁴. Tanto mais quanto parece claro que alguns príncipes alemães, bastante antes de Vestefália, já conduziam políticas externas autónomas e celebravam alianças por conta própria⁴⁵.

Mais ainda, é discutível que se consagre nestes Tratados a pura e simples soberania dos príncipes. O historiador alemão da Universidade de Marburg, Klaus Malettke, explicita com grande rigor em que consiste a nova prerrogativa dos Estados do Império mas também quais os limites da sua autoridade, começando aliás por citar E. Böckenförde:

*“«Quando o direito a estabelecer alianças se vem juntar à superioridade territorial, daí não resulta apenas um direito régio suplementar, mas um verdadeiro poder exterior. (...) Os dois elementos reforçam-se e consolidam-se mutuamente, unem-se para criar um poder governamental no verdadeiro sentido do termo». (...) Todavia os Estados do Império não se tornam Estados soberanos. No decurso das negociações de paz o Imperador tinha recusado com clareza aceitar a soberania dos Estados do Império, porque a soberania era incompatível com a presença de um Imperador à frente do Império”*⁴⁶.

⁴² Adriano Moreira (1997). *Teoria das Relações Internacionais*, 2.ª edição, Coimbra: Almedina p. 256.

⁴³ Sobre a natureza e a evolução do absolutismo, vale a pena consultar a análise presente em <http://www.wikiaberal.org/wiki/Absolutisme>, consultada em 2/3/2012.

⁴⁴ Ver Tucídides (1987). *História da Guerra do Peloponeso*, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, trad. de Mário da Gama Kury.

⁴⁵ Ver, por exemplo, o que escreve Stéphane Beaulac em “The Westphalian Legal Orthodoxy – Myth or Reality?”, *Journal of the History of International Law*, 2: 148-177, 2000, p. 168: “Além disso, parece que artigos deste Tratado se limitam a reconhecer uma prática que já existia há quase um século. Na verdade, os poderosos príncipes germânicos conduziam a sua própria política externa muito antes de Vestefália. O Palatinado e Brandeburgo, por exemplo, estabeleceram alianças com as Províncias Unidas da Holanda, respectivamente em 1604 e 1605”.

⁴⁶ Klaus Malettke, «Les traités de paix de Westphalie et l'organisation politique du Saint Empire romain germanique», *Dix-septième siècle*, 2001/1 n° 210, p. 113-144. DOI: 10.3917/dss.011.0113, p. 129, disponível também em <http://www.cairn.info/revue-dix-septieme-siecle-2001-1-page-113.htm>,



Uma nova precisão complementar é trazida pela historiadora francesa da Sorbonne, Claire Gantet, a qual, apoiando-se em diversos autores alemães, procede a uma reinterpretação dos próprios termos técnicos:

“Estudos recentes vieram mostrar, por um lado, que a palavra escolhida para «soberania» pela historiografia nacionalista correspondia nos tratados aos termos superioritas/Landeshoheit, que designavam uma ‘qualidade específica de governo’ num território sem afectar de modo algum a lealdade para com o Império e o Imperador; e, por outro lado, que a cláusula que atribuía aos Estados do Império a possibilidade de estabelecer alianças não conduziu ao desmembramento da Alemanha: a restrição aposta a este direito – as alianças não deveriam ser dirigidas contra o Império ou contra o Imperador – tiveram um alcance considerável”⁴⁷.

Por tudo isto parece razoavelmente infundada a tese de referenciar a Vestefália a origem do Estado soberano⁴⁸.

A anterior citação de Klaus Malettke aborda uma dimensão importante, já que uma outra concepção corrente situa na Paz de Vestefália a origem do “Estado territorializado”. O autor refere a “superioridade territorial”, o *jus territoriale*⁴⁹, mas acrescenta que estas prescrições

“não revestem certamente um sentido constitutivo, na medida em que não introduzem qualquer novidade no Império. Mas ao estipular oficialmente ‘o poder territorial dos Estados do Império’ elas preveniam definitivamente todas as tendências favoráveis à transformação do Império num sistema monárquico”⁵⁰.

A nosso ver, tem havido frequente desfocagem na presunção de que os Tratados de Münster e Osnabrück significariam um ponto de viragem na territorialização das unidades políticas. Existiu certamente, como já visto, uma demarcação territorial das pertenças religiosas definidas pelos príncipes, mas Vestefália não “inventou” o território como espaço de referenciação política, nem criou a fronteira como delimitação geográfica do exercício do poder. Um dos autores que tem trabalhado sobre este tema,

consultado em 6/3/2012. A citação é de Ernst W. Böckenförde, «Der Westfälische Frieden. Das Bündnisrecht der Reichsstände», *Der Staat*, n.º 8, 1969, 449-478, p. 473.

⁴⁷ *O.cit.* p. 55-56. Sobre isto, ver também: “A fragmentação alemã pulverizou o poder dos Habsburgos de Viena e possibilitou que a dinastia dos Hohenzollern, fundada na Prússia e no Brandeburgo, ao receber territórios do norte do Sacro Império, desse início à sua política de grande rivalidade com os ‘áustrias’”, em Marcílio Toscano Franca Filho, “Historia y Razón del Paradigma Westfaliano”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 131, Madrid, enero-marzo (2006), pp. 87-111, p. 99.

⁴⁸ Para uma melhor compreensão deste tema da soberania, ver T.J. Biersteker e C. Weber (1996) *State sovereignty as social construct*, Cambridge: University Press. Logo na p. 2 pode ler-se: “A soberania permanece um conceito ambíguo. A análise da soberania, no âmbito das relações internacionais, tende a suscitar mais questões do que respostas”.

⁴⁹ Ver Art. VIII do Tratado de Osnabrück.

⁵⁰ Malettke, *o.cit.*, pp. 128-129.



Bertrand Badie, afirma enfaticamente que a “bela época da territorialidade terá provavelmente atingido o seu apogeu quando se concluía o tratado de Vestefália”⁵¹, mas antes tinha escrito de forma mais cautelosa:

“Ninguém ousaria pretender que nos meados do séc. XVII a paz de Vestefália tivesse inaugurado uma ordem territorial rigorosa que de seguida não sofresse nem contestação nem inversão. A afirmação seria ingénua, tanto mais quanto lógicas imperiais e lógico estado-nacionais se entrecruzaram e que as aventuras coloniais muitas vezes as complicaram. Todavia, durante perto de três séculos, a concepção vestefaliana do território foi claramente dominante e, dir-se-ia, federativa de uma ordem internacional que então emerge”⁵².

Em boa verdade, nunca se clarifica suficientemente o significado da suposta “concepção vestefaliana do território”. Sabemos que se refez então o desenho geopolítico da Europa, sabemos igualmente que foi meticulosa a partilha territorial que passou a demarcar a confissão dos príncipes, como sabemos finalmente que foi reconhecido aos súbditos o direito de emigrar para se identificar com a sua comunidade de crentes. Mas nada disso legitima que se atribua à paz de 1648 a nascerça do Estado cuja soberania se estende por determinado território⁵³.

A ideia de “nova ordem” e de “sistema vestefaliano”

Retomemos o nosso ponto de partida que referia o consenso estabelecido entre a generalidade dos especialistas em relações internacionais, segundo o qual a Paz de Vestefália teria dado origem ao Estado nacional, soberano, laico, territorializado, numa palavra, ao Estado moderno. A ser assim, com razão esse evento teria inaugurado uma nova ordem internacional. Fomos questionando os fundamentos destas convicções, argumentando que em meados do século XVII estamos longe do Estado moderno. Embora seja assinalável a transição em contraponto da sociedade medieval, só mais tarde, como veremos, o Estado-Nação se dissemina no continente europeu. Falar aqui de nacionalismo seria um anacronismo. A soberania tão pouco é invenção de Vestefália. O Estado é principesco. Os regimes são absolutistas. O príncipe tem uma legitimidade dinástica hereditária (e um domínio patrimonial sobre os seus súbditos e as suas

⁵¹ B. Badie (1995). *La fin des territoires*, Paris: Fayard, p. 45.

⁵² *Ib.* p. 13.

⁵³ Ver no importante artigo de Benno Teschke, “Theorizing the Westphalian System of States: International Relations from Absolutism to Capitalism”, *European Journal of International Relations* 2002 Vol. 8(1): 5-48, a abordagem a esta questão: “Eu sugiro que a propriedade monárquica impôs uma lógica territorial bastante diferente na configuração espacial da geopolítica do início da era moderna. Primeiro, a territorialidade continuou a ser uma série de práticas dinásticas privadas de acumulação territorial e de circulação, frustrando uma identidade genérica ou a imutabilidade entre estado e território. Segundo, dada a natureza imperfeita da soberania absolutista e a sobrevivência de práticas feudais e patrimoniais, a territorialidade continuou a ser não-exclusiva e administrativamente não-uniforme. Terceiro, a diversidade dos primeiros actores soberanos modernos – monarquias hereditárias e electivas, repúblicas mercantis, confederações, repúblicas aristocráticas, monarquias constitucionais, cidades, estados de propriedades rurais – impede qualquer semelhança funcional, para não falar de igualdade, entre os actores da época. Consequentemente, e quarto ponto, a cronologia da formação do sistema dos estados modernos, baseado em territorialidade exclusiva conduzida por um estado despersonalizado, situa-se no século XIX.” p. 22.



terras), absolutamente distinta da futura legitimidade do moderno Estado-Nação. Bem ao contrário do Estado secularizado, encontramos a confessionalização das pertenças políticas ao sabor das confissões religiosas, sem prejuízo de a Reforma protestante abalar a já fragilizada autoridade papal⁵⁴ e de a liberdade de confissão abrir portas à futura laicidade.

Apesar de todas estas contraindicações, muitos autores reafirmam a novidade trazida pelo chamado “sistema vestefaliano”, um sistema que seria tão consistente que teria subsistido quase até tempos recentes⁵⁵. As características desse “sistema” supostamente homogéneo são fáceis de inventariar através das análises correntes: seria um sistema estatocêntrico, formado – como temos repetido – por Estados nacionais soberanos, iguais entre si, resguardados pelo princípio da não ingerência, com administrações centralizadas e instituições secularizadas; as relações entre estes actores estatais seguiam o princípio do equilíbrio do poder e seriam regidas pelo direito internacional; por fim, o sistema seria eurocêntrico, deixando de fora continentes inteiros sujeitos à colonização.

Em grande parte, estes tópicos já foram submetidos a crítica e acabámos de recapitular o fundamento duvidoso de muitas destas dimensões. Na impossibilidade de explorar aqui todas as vertentes deste possível “sistema”, vamos centrar-nos em duas das suas marcas: o carácter estatocêntrico e homogéneo, e o princípio do equilíbrio do poder.

Antes de mais, a ideia de “sistema” internacional merece um comentário breve. É sabido que as correntes neorrealistas privilegiam a análise sistémica das relações internacionais e que os estudiosos desta área científica se reportam com frequência ao conceito de sistema, identificando-o com a ordem resultante de Vestefália. Mas a ter existido um “sistema vestefaliano” ele seria apenas um entre diversas possibilidades e seria interessante compará-lo com outras fórmulas históricas, como por exemplo o sistema norte-americano de Filadélfia⁵⁶, tanto mais quanto alguns autores – a nosso ver, erradamente – atribuem à ordem pós-vestefaliana um carácter confederal⁵⁷.

⁵⁴ Basta ver a violenta reacção do Papa Inocêncio X aos Tratados de Vestefália, tornada pública em Roma a 20 de Novembro de 1648: os acordos representaram uma “ofensa gravíssima à religião católica, à devoção divina, à Sé Apostólica e romana e às outras igrejas menores e às ordens eclesiásticas”, por isso “são sem valor, nulos, injustos e como tais devem ser por todos considerados”. Texto italiano disponível na íntegra em http://it.wikipedia.org/wiki/Pace_di_Vestfalia, consultado em 20/3/2012.

⁵⁵ Ou mesmo até aos nossos dias. Ver, por exemplo, afirmações como esta: “O surgimento nos finais do século XX de um sistema internacional global pela primeira vez na história, em substituição do sistema eurocêntrico que vigorou desde o Tratado de Vestefália de 1648 até ao século XX (...)” – J.E. Dougherty, R.L. Pfaltzgraff, Jr. (2003). *Relações Internacionais – As teorias em confronto*, Lisboa: Gradiva, trad. M.F. Ferreira, M.S. Ferro, M.J. Ferreira, p. 141. De modo igualmente sintomático, veja-se a posição de outro autor já citado: “Esta ruptura marca, definitivamente, o núcleo do novo pensamento ius-político, dominado por governos centralistas, fronteiras rígidas, soberania interna exclusiva e uma diplomacia interestatal formal. É portanto com os tratados de Paz de Vestefália que se verifica o ponto mais claro da transição histórica do cenário internacional para a normatividade da soberania territorial e a prevalência do laicismo como fundamentos de um verdadeiro sistema multipolar de Estados preocupados com interesses temporais. O próprio emprego do termo ‘sistema’ já manifesta uma ideia de aparente unidade de muitas diversidades individualizadas” – Marcílio T.F. Filho, *o.c.*, p. 102.

⁵⁶ Para uma análise comparativa do sistema de Filadélfia ver Daniel Deudney “Binding sovereigns: authorities, structures and geopolitics in Philadelphian Systems”, in T.J. Biersteker e C. Weber, *o.c.*, pp. 190-239. Vale a pena ter em conta a seguinte afirmação: “Uma vez que o moderno sistema Europeu se expandiu globalmente ao longo do último meio milénio, os estudantes de política internacional centraram-se no sistema de Vestefália de Estados soberanos como um paradigma que surge como inevitável e universal. (...) Apesar de o sistema vestefaliano, de autoridade e poder, ter sido hegemónico na moderna política mundial, ele não foi universal. Na periferia e nos interstícios do sistema vestefaliano, existiram diferentes ordens políticas. As mais notáveis foram a Liga Hanseática, a Confederação Suíça, o Sacro Império Romano, a Confederação Iroquesa, o Concerto Europeu e os iniciais Estados Unidos. (...) Entre os que não se enquadram no modelo vestefaliano, o sistema de Filadélfia nos Estados Unidos da América



Sistema estatocêntrico?

A nossa convicção, porém, é a de que o ordenamento europeu posterior a Vestefália não corresponde a um sistema homogêneo estatocêntrico. A situação que prevalece desde a segunda metade do século XVII é essencialmente compósita, nela coincidindo Estados nacionais razoavelmente consolidados nessa qualidade, sobrevivências do Sacro Império que manteve muitas das suas estruturas, e centenas de outras unidades políticas gozando de diferentes graus de autonomia. Basta ver a diversidade de designações dessas unidades para entender o que atrás referimos como pulverização do espaço geopolítico europeu: Senhorias, Cidades imperiais, Condados, Baronias, Principados, Ducados, Landgraviatos, Vales imperiais, Reinos, Cidades livres, Arquiducados, Marcas, Abadias, Bispados, Arcebispos, Marquesados e ainda Bailiados, territórios da ordem teutónica submetidos à autoridade de um juiz⁵⁸.

O já citado historiador alemão da Universidade de Marburg, Klaus Malettke, descreve nestes termos o panorama do espaço germânico da altura:

“O conjunto do Império compreendia nos meados do século XVII bem mais de um milhar de unidades políticas distintas mais ou menos autónomas. Este conjunto agrupava, por um lado, cerca de trezentos Estados ou formações similares, cujos senhores – príncipes eleitores laicos e eclesiásticos, príncipes, condes e abades imperiais, magistrados das cidades livres do Império – possuíam a superioridade territorial nos seus domínios e detinham a dependência imediata do Império, quer dizer gozavam do direito de representação e participação nas Dietas do Império. Por outro lado, incluía igualmente a cavalaria do Império, que não tinha assento nem voto na Dieta do Império, mas dispunha da superioridade territorial nos seus pequenos, ou mesmo microterritórios, senhorias particularmente privilegiadas que ultrapassavam de longe o número de mil”⁵⁹.

E acrescenta citando R. Vierhaus: “Nesta medida, pode justamente constatar-se que ‘colocar em pé de igualdade jurídica os Estados do Império seria politicamente uma ficção’⁶⁰. Além de que, como demonstra este estudo de Malettke, as instituições do Sacro Império sobreviveram a Vestefália: embora o exército imperial estivesse circunscrito a funções defensivas, a Dieta mantinha um papel legislativo com impacto na gestão do Império, o Conselho Áulico sediado em Viena era um verdadeiro tribunal imperial e sobretudo a Câmara Imperial de Justiça, menos subordinada ao Imperador,

entre o estabelecimento da União (1791-89) e a Guerra Civil (1861-65) reveste-se de particular interesse” pp. 190-191.

⁵⁷ Por exemplo, Bertrand Badie, *o.cit.* p. 42, onde escreve: “Esta soberania vai até ao direito de se federar (*jus foederationis*)”, aparentemente confundindo o direito de aliança com a possibilidade de uma federação de Estados.

⁵⁸ A única fonte onde conseguimos identificar a lista dos Estados do Sacro Império Romano-Germânico está em http://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_des_%C3%89tats_du_Saint-Empire_romain_germanique, consultada em 11/3/2012. Aí são recensados os 533 Estados que, em diversos períodos, estiveram submetidos à autoridade directa do Imperador.

⁵⁹ *O.cit.* p. 116.

⁶⁰ *Ib.* p. 117.



continuou a funcionar como tribunal do Império garantindo coesão e estabilidade⁶¹. Além de que “um exame mais pormenorizado dos poderes governamentais do Imperador põe em evidência uma repartição bipartida. Os direitos de majestade eram exercidos pelo Imperador, seja *em comum* com os Estados do Império, seja *sozinho*”⁶². E estas perspectivas são amplamente corroboradas por estudos de dois especialistas, um deles do canadiano Stéphane Beaulac, em artigo, já atrás citado, no *Journal of the History of International Law*, em 2000⁶³, e outro do alemão Andreas Osiander, que escreveu em 2001 na revista *International Organisation*⁶⁴. Sintomaticamente cada um destes artigos, cuja riqueza é impossível de resumir aqui, se refere de modo explícito ao “mito vestefaliano”, desconstruindo, de modo abundantemente documentado, o consenso vigente na literatura da especialidade.

Em suma, após os Tratados de Münster e Osnabrück, existiam na Europa diversas formações políticas, umas vezes separadas, outras sobrepostas, de natureza ora estatal, ora imperial, ora de pequena escala e mesmo sob forma de micro-territórios, permitindo concluir que não há fundamento para a qualificação de sistema homogêneo e estatocêntrico.

Equilíbrio do poder?

Uma outra dimensão recorrentemente atribuída aos tratados de 1648 é a do equilíbrio do poder, o célebre *balance of power*. Segundo alguns, este é mesmo um dos pilares essenciais da Paz de Vestefália⁶⁵, sendo que “ainda durante as negociações, o princípio do equilíbrio do poder já havia sido percebido como a regra para a ‘montagem’ procedural das alianças”⁶⁶.

Não cremos que se possa duvidar deste ponto de vista, já que quase todas as fontes convergem para destacar o seu fundamento histórico. Segundo Ancillon, “esta paz foi um ensaio do sistema de contra-forças menos imperfeito que os que o tinham precedido”⁶⁷. E Geoffrey Parker recorda pormenores curiosos das posições de Adler Salvius e Jean Oxenstierna, plenipotenciários suecos em Osnabrück:

⁶¹ *Ib.* pp. 120 ss.

⁶² *Ib.* p. 124. Os itálicos são do autor. No final do seu artigo, o historiador, referenciando o pensamento de vários outros autores, conclui na p. 144: “O Império conservou a sua estrutura hierárquica e não se decompôs numa confederação de Estados. (...) Só nos anos 1803-1806 é que os príncipes alemães completaram a sua iniciativa revolucionária pela qual, de Estados do Império beneficiando da superioridade territorial, acederam à soberania estatal. (...) Contrariamente a uma opinião difundida no século XIX, os tratados de Vestefália consolidaram a constituição do Sacro Império”. Sobre esta questão da constituição do Império, ver também Koch, *o. cit.*, p. 89. Não esquecer que, antes de Vestefália, “A constituição germânica, como a maior parte das constituições da Europa, era o resultado do acaso das circunstâncias, das necessidades, dos interesses e das paixões do momento. A maior parte das coisas era regulada pelos costumes e não por leis escritas” – Ancillon, *o. cit.*, pp. 259-260.

⁶³ S. Beaulac, *o. cit.*

⁶⁴ Andreas Osiander, “Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth” in *International Organization* 55, 2, Spring 2001, 251–287.

⁶⁵ A expressão é de Arnaud Blin em “La paix de Westphalie : le nouvel ordre mondial”, *Revista Historia* (2006) em <http://www.historia.fr/mensuel/720/la-paix-de-westphalie-le-nouvel-ordre-mondial-01-12-2006-59850>, consultada em 2/1/2012.

⁶⁶ L. Freire, *o. cit.*, p. 20. Vale a pena chamar a atenção para a ideia de “montagem” do sistema internacional desenvolvida no texto deste autor.

⁶⁷ *O. cit.* p. 257.



"Tal como o Conde Salvius reportou com exaltação aos seus superiores no Congresso a finais de 1646: 'As pessoas começam a encarar o poder da Suécia como sendo perigoso para o «equilíbrio de poder» (Gleichgewicht). A primeira regra em política é que a segurança de todos depende do equilíbrio dos indivíduos. Quando alguém começa a tornar-se poderoso... os outros colocam-se no outro prato da balança através de uniões ou alianças, de forma a manter o equilíbrio'. Contudo, a ideia era tudo menos nova. Já em 1632, a Cúria Papal havia aconselhado os seus diplomatas no estrangeiro que 'o interesse da igreja romana' era melhor servido por um equilíbrio de poder do que pela vitória de qualquer estado individual. E este era o princípio que a própria Suécia tinha repetidamente invocado no passado: em 1633, o Chanceler Oxenstierna afirmou a um dignitário estrangeiro que o principal objectivo da intervenção sueca na Alemanha era 'preservar o equilíbrio em toda a Europa'".⁶⁸

Não obstante esta evidência, também aqui, como se vê, se pode questionar a originalidade dos Tratados de Vestefália, já que a prática de impedir a excessiva hegemonia de uma potência através de coligações entre os seus rivais tem antiquíssimas raízes históricas. São inúmeros os antecedentes de situações em que, na ausência de uma "ordem" assegurada por um sistema imperial e anteriormente a qualquer sistema de segurança colectiva, o sistema de equilíbrio do poder visa assegurar a estabilidade do relacionamento entre as potências. Quanto a isso podemos recordar que, já no século XVIII, o conhecido filósofo escocês David Hume escreveu um interessante ensaio integrado num conjunto *Essays, Moral, Political, and Literary*, sobre o *balance of power*, onde recorda grande número de episódios que evidenciam este princípio, desde a antiguidade mais remota⁶⁹.

Mesmo neste domínio se pode colocar alguma dúvida acerca da ligação directa entre a Paz de Vestefália e o princípio do equilíbrio do poder. Veja-se, a título de exemplo, a referência feita por Randall Lesaffer, professor de História do Direito na Holanda e na Bélgica, ao pensamento do especialista alemão Heinz Duchardt para quem "o sistema de equilíbrio europeu não emana dos tratados de Vestefália, mas que só emergiu na Europa a partir do fim do séc. XVII quando o forte impulso da França forçou os outros Estados da Europa ocidental contra a França de Luís XIV (1643-1715)"⁷⁰. Podemos

⁶⁸ Geoffrey Parker (1988). *The Thirty Years' War*. New York: Routledge & Kegan Paul Inc. p. 184.

⁶⁹ Texto disponível em <http://www.econlib.org/library/LFBooks/Hume/hmMPL30.html#Part%20II.%20Essay%20VII.%20OF%20THE%20BALANCE%20OF%20POWER>, consultado em 8/3/2012.

⁷⁰ Pela sua riqueza, vale a pena transcrever esta passagem completa: "Desde o século XVIII, a opinião dominante da historiografia era a de que os dois tratados de Vestefália de 24 de Outubro de 1648 entre o Império e a França de um lado e o Império e a Suécia do outro, constituíam o fundamento do sistema e do direito internacional moderno na Europa. Este sistema de Vestefália era, segundo a opinião tradicional, fundado nos princípios da soberania absoluta e da igualdade jurídica dos Estados – sobretudo no plano confessional – bem como na teoria do equilíbrio na Europa, *the balance of power*. Em consequência, todos os ingredientes essenciais do *ius publicum europaeum* que se articulava durante o resto do séc. XVII e o séc. XVIII estavam já presentes. Os tratados de Vestefália anunciavam portanto o período de extrema liberdade e da soberania dos Estados.

Mais recentemente, alguns historiadores puseram em causa esta opinião tradicional e chegaram a conclusões discordantes. Em primeiro lugar, o especialista alemão das relações internacionais dos séculos XVII e XVIII, Heinz Duchardt, escreveu em 1989 que o sistema de equilíbrio europeu não emana dos tratados de Vestefália, mas que só emergiu na Europa a partir do fim do séc. XVII quando o forte impulso



assim admitir que o princípio do *balance of power* está certamente presente na própria lógica da Guerra dos 30 anos e no reordenamento europeu que dela resultou, sem que isso todavia signifique que tenha existido em rigor um “sistema vestefaliano”, do qual esse princípio fosse uma das componentes originais.

Conclusão

Temos falado de desfocagem para significar o anacronismo presente na tradicional convicção de que os Tratados de Vestefália de 1648 estiveram na origem do moderno sistema de Estados-Nações. Deu-se uma espécie de interpretação retroactiva de um processo que é posterior ao século XVII, já que, para citar de novo Huntzinger, só “o século XVIII põe em movimento uma nova evolução, a passagem do Estado principesco ao Estado-Nação”, até porque “as revoluções americana e francesa são uma etapa decisiva da constituição do Estado-Nação”⁷¹.

Existe um debate acerca da origem do sistema internacional de Estados nacionais e a verdade é que alguns autores situam a sua génese em tempos mais recuados⁷², enquanto outros o fazem remontar ao Congresso de Viena de 1815.

Pela nossa parte, temos preferência pela tese segundo a qual o Estado-Nação, no sentido moderno do termo, resulta historicamente de uma confluência de elementos: por um lado, o fim do *ancien régime* ditado pela revolução francesa, por outro, a emergência do capitalismo industrial. O primeiro factor sublinha a dimensão político-institucional, o segundo a dimensão sócio-económica do processo em apreço. Semelhante tese é também desenvolvida por Andreas Osiander, para quem “a mais importante transição ocorreu com a Revolução Francesa e o início da industrialização, não com a Paz de Vestefália”⁷³, e amplamente apoiada na argumentação de Benno Teschke que contesta a visão “realista convencional” sobre Vestefália, propondo uma reinterpretação que leva a “conclusões radicalmente opostas”:

da França forçou os outros Estados da Europa ocidental contra a França de Luís XIV (1643-1715). Em segundo lugar, do ponto de vista do significado jurídico dos tratados de Vestefália, deve notar-se que uma comparação destes tratados com outros grandes tratados de paz que os precederam, demonstra que os tratados de 1648 eram pouco originais e – o que é mais importante – que os princípios de soberania, de igualdade confessional e de equilíbrio entre príncipes e Estados não foram inscritos nos tratados como princípios do direito internacional, mas como princípios fundamentais da constituição do Sacro Império. Esta análise jurídica conduz à tese de que os tratados de Vestefália devem a sua posição como actos constitutivos do sistema e do direito internacional na Europa a um processo retrospectivo de transposição de normas referentes ao Império para o nível europeu. Por outras palavras, o sistema de Vestefália como sistema internacional fundado naqueles três princípios só se formou após os tratados de Vestefália”. - Randall Lesaffer, “Paix et guerre dans les grands traités du dix-huitième Siècle », *Journal of the History of International Law* Volume 7, Number 1, 2005, pp. 25-42 (18), disponível em <http://www.ingentaconnect.com/content/mnp/jhil/2005/00000007/00000001/art00002>, consultado em 2/1/2012. A referência é a de H. Duchhardt, “Westfälischer Friede und internationale Beziehungen im Ancien Régime”.

⁷¹ O.cit., pp. 87-88.

⁷² Por exemplo: Fábio Pestana Ramos, “O sistema Westfaliano e as relações internacionais na Europa”, *Para entender a história...* ISSN 2179-4111. Ano 1, Volume ago., Série 27/08, 2010, p.01-09, disponível em <http://fabiopestanaramos.blogspot.com/2010/08/0-sistema-westfaliano-e-as-relacoes.html>, consultado em 9/3/2012: “Já o norte-americano Giovanni Arrighi, autor do celebre ‘O longo século XX’, recua mais no tempo para demonstrar que as origens das modernas relações internacionais estão fixadas no século XIII; quando teria se iniciado a formação dos sistemas interestatais, a partir da hegemonia genovesa, pautada pela intermediação das trocas comerciais entre Ocidente e Oriente e pelo financiamento das expedições marítimas portuguesas; depois substituída pela hegemonia holandesa, garantida pelo controle de feitorias, pontos estratégicos que garantiriam o fluxo comercial”.

⁷³ O.cit., p. 281.



"Eu defendo que o sistema vestefaliano se caracterizava por relações não-modernas específicas entre comunidades dinásticas e outras comunidades políticas pré-modernas, assentes em relações pré-capitalistas de propriedade social. A lógica das relações inter-dinásticas estruturou as políticas europeias do início da época moderna até à transição regional, altamente desigual, para a modernidade internacional no século XIX"⁷⁴.

Se o panorama europeu dos meados do século XVII era assim dominado por formações políticas assentes numa estrutura pré-moderna, não parece defensável situar nesse período histórico a origem do sistema internacional moderno. Os Estados são então principescos, dinásticos e absolutistas, convivendo com as estruturas do Sacro Império e com centenas de micro-territórios mais ou menos autónomos. Será necessário chegarmos aos séculos XVIII-XIX para assistirmos à consolidação de verdadeiros Estados nacionais, incluindo, como já referido, o processo de unificação dos Estados italiano e alemão, para – então sim – encontrarmos o sistema europeu de Estados-Nações, enquanto fruto de uma construção social de décadas ou mesmo de séculos.

Não é possível desenvolver aqui esse interessante tema, mas em 2009 tivemos ocasião de apresentar uma comunicação ao Congresso da *Internationale Gesellschaft Hegel-Marx für dialektisches Denken* (Lisboa, 28-30 de Maio), defendendo aí o ponto de vista de que a origem do moderno Estado-Nação se deve articular com a emergência da sociedade industrial e com o fenómeno do nacionalismo. Dizíamos então: "é possível que a estrutura da produção industrial obrigue a redimensionar o território onde actuam os centros de decisão política". Qual a razão para este processo? Porventura porque no período de capitalismo mercantil prevalecia a centralidade das Cidades-Estados, mas "a escala, territorialmente exígua, da Cidade-Estado já não tem capacidade para assegurar o domínio sobre o novo espaço económico moldado pela industrialização". Assim, em contraste com a anterior, "a economia-mundo do capitalismo industrial encontrou no Estado-Nação a forma mais adequada de se organizar politicamente, numa fase em que o mercado interno (nacional), justamente controlado pelo poder político, constituía o quadro para a acumulação do capital". Na verdade, "o espaço económico da sociedade industrial está amplamente referenciado a um mercado interno que supõe uma dimensão significativa e exige um poder de regulação que lhe é proporcionado pelo Estado nacional".

Por outro lado, a transição para a modernidade do Estado-Nação obrigava a resolver uma questão fundamental que era a da legitimação do poder, uma vez que se desvanecia a tradicional fonte de legitimidade de natureza dinástica, hereditária, patrimonial e sacralizada. Daí a importância do factor cultural, justamente para assegurar a legitimação do poder. A soberania deixa de estar no monarca e passa a estar no povo, no colectivo nacional e assim a nova configuração do Estado "é sustentada pelo sentido do nacionalismo o qual serve de fonte de legitimidade para o poder da nova burguesia"⁷⁵.

⁷⁴ O. cit., p. 6.

⁷⁵ Luís Moita, "Espaços económicos e configurações políticas", D. Losurdo, J. Barata-Moura, S. Azzarà (ed.s), *Universalism, National Question and Conflicts Concerning Hegemony*, Napoli: La Città del Sole, (2009) 315-322, p. 317-318. O tratamento do problema do nacionalismo é apoiado pela leitura de Gellner, E.



Daqui se infere que o moderno sistema de Estados-Nações só é verdadeiramente inaugurado na transição operada pelas sociedades que romperam com o *ancien régime*, designadamente a França (com os ecos do outro lado do Atlântico, nos Estados Unidos), e pelos países onde a produção industrial se foi gradualmente impondo, num processo que atravessa, como vimos, os séculos XVIII e XIX.

Uma abordagem deste tipo é necessariamente crítica do consenso em torno da paz de Vestefália como momento fundador da moderna ordem internacional. Estamos pois inclinados a fazer nossa a conclusão de Lucas Freire: “Embora fique claro que Westphalia não foi completamente insignificante, também não se pode elevar a série de eventos ao status de marco inicial do mundo político moderno”⁷⁶.

Por todas as razões aduzidas, julgamos aconselhável evitar as expressões “Estado vestefaliano” ou “sistema vestefaliano”.

Referências Bibliográficas

Obras antigas

Ancillon, M.F. *Tableau des révolutions du système politique en Europe depuis la fin du quinzième siècle* de Paris, Imprimerie de la Harpe, (1806), disponível em http://books.google.pt/books?id=rWEPAQAAJ&pg=PP7&dq=ancillon+tableau+tome+quatrième&hl=pt-PT&ei=FidZT6jHCs6t8QPFmZQD&sa=X&oi=book_result&ct=book-thumbnail&resnum=2&ved=0CD0Q6wEwAQ#v=onepage&q&f=false, consultada em 6/6/2011.

Bodin, Jean. *Les six livres de la République*, <http://www.e-rara.ch/doi/10.3931/e-rara-6726>, consultada em 2/3/2012. Para uma leitura mais fácil, ver em http://classiques.ugac.ca/classiques/bodin_jean/six_livres_republique/six_livres_republique.html, consultada em 2/3/2012.

Grotius, Hugo. *Le droit de la guerre et de la paix*, Paris : Presses Universitaires de France, (1999), trad. P. Pradier-Fodéré.

Hobbes, Thomas. *Leviatã*, Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, (1995), trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva.

Hume, David. *Essays, Moral, Political, and Literary*, disponível em <http://www.econlib.org/library/LFBooks/Hume/hmMPL30.html#Part%20II,%20Essay%20VII,%20OF%20THE%20BALANCE%20OF%20POWER>, consultado em 8/3/2012.

Koch, Christophe-Guillaume de. *Histoire abrégée des traités de paix, Les puissances de l'Europe depuis la Paix de Westphalie*, I, Bruxelles : Meline, Cans et Compagnie, (1837) disponível em http://www.google.pt/books?id=k0KtAAAAAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false, consultada em 23/4/2011.

(1993), *Nações e nacionalismo*, Lisboa: Gradiva, para quem “As raízes do nacionalismo mergulham efectivamente, de forma muito profunda, nos requisitos estruturais distintivos da sociedade industrial” (p. 60).

⁷⁶ O. cit., p. 22.



Maquiavel, Niccolò. *O Príncipe*, Lisboa: Publicações Europa-América (1972), trad. Fernanda Pinto Rodrigues.

Tucídides, *História da Guerra do Peloponeso*, Brasília: Editora da Universidade de Brasília (1987)., trad. Mário da Gama Kury.

Artigos e livros

Almeida, João Marques de (1998). "A paz de Westfália, a história do sistema de Estados modernos e a teoria das relações internacionais", *Política Internacional*, vol. 2, n.º 18 Outono-Inverno (1998), 45-78.

Badie, Bertrand (1995). *La fin des territoires*, Paris: Fayard.

Beaulac, Stéphane (2000). "The Westphalian Legal Orthodoxy – Myth or Reality?", *Journal of the History of International Law*, 2: 148-177, 2000.

Biersteker, T.J. e Weber C. (1996), *State sovereignty as social construct*, Cambridge: University Press.

Blin, Arnaud. (2006). *1648, La Paix de Westphalie ou la naissance de l'Europe politique moderne*, Bruxelles: Éditions Complexe.

Blin, Arnaud (2006). "La paix de Westphalie : le nouvel ordre mondial", *Revista Historia* (2006) em <http://www.historia.fr/mensuel/720/la-paix-de-westphalie-le-nouvel-ordre-mondial-01-12-2006-59850>, consultada em 2/1/2012.

Deudney, Daniel (1996). "Binding sovereigns: authorities, structures and geopolitics in Phhiladelphian Systems", in T.J. Biersteker e C. Weber, *o.c.*, pp. 190-239.

Dougherty, J.E. e Pfaltzgraff, Jr R.L. (2003). *Relações Internacionais – As teorias em confronto*, Lisboa: Gradiva, trad. M.F. Ferreira, M.S. Ferro, M.J. Ferreira.

Duchhardt, Heinz (1999). "La paz de Westfalia como *lieu de mémoire* en Alemania y Europa", *Revista Pedralbes*, 19 (1999), 147-155.

Elliott, J.H. (1999). "Europa después da la Paz de Westfalia", *Revista Pedralbes*, 19 (1999), 131-146.

Esteves, Hermínio e Gomes, Nancy (2008). "O Congresso de Vestefália", *JANUS* 2008, p. 50-51.

Falk, Richard (2002). "Revisiting Westphalia, Discovering Post-Westphalia", *The Journal of Ethics* 6: 311-352.

Franca Filho, Marcílio Toscano (2006). "Historia y razón del paradigma westfaliano", *Revista de Estudios Políticos*, 131, Madrid, enero/marzo 2006, 87-111.

Frasier, Nancy (2009). *Scales of Justice*, New York: Columbia University Press.

Freire, Lucas. "O Impacto de Westphalia na Montagem de uma Nova Ordem na Política Mundial", disponível em http://exeter.academia.edu/lucasfreire/Papers/196168/O_Impacto_de_Westphalia_na_Montagem_de_uma_Nova_Ordem_na_Politica_Mundial, consultada em 11/12/2011.

Gantet, Claire (2000). "Le 'tournant westphalien'", *Critique Internationale*, 2000, n.º 9, 52-58, também disponível em



http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/criti_12907839_2000_num_9_1_1621, consultada em 6/3/2012.

Gellner, E. (1993), *Nações e nacionalismo*, Lisboa: Gradiva trad. Inês Vaz Pinto.

Genet, Jean-Philippe, (1999). "La Genèse de l'État Moderne", in *A génese do Estado Moderno no Portugal Tardo-Medieval (séculos XIII-XV)*, Lisboa: EDIUAL.

Gross, Leo (1948). "The Peace of Westphalia, 1648-1948", *The American Journal of International Law*, Vol. 42, No. 1 (Jan., 1948), pp. 20-41.

Hespanha, António M. (1999). "O Estado Moderno na recente historiografia portuguesa" in *A génese do Estado Moderno no Portugal Tardo-Medieval (séculos XIII-XV)*, Lisboa: EDIUAL.

Huntzinger, Jacques (1991), *Introdução às Relações Internacionais*, Lisboa: PE Edições, trad. Carlos Aboim de Brito.

Kennedy, Paul (1989). *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, London: Fontana Press.

Koenigsberger, H.G. (1999). "Marte y Venus: Guerra y relaciones internacionales de la Casa de Áustria", *Revista Pedralbes*, 19 (1999), 27-52.

Le Goff, Jacques (1983). *A civilização do Ocidente Medieval*, volume II, Lisboa: Editorial Estampa, trad. Manuel Ruas.

Lesaffer, Randall (2005). "Paix et guerre dans les grands traités du dix-huitième Siècle », *Journal of the History of International Law* Volume 7, Number 1, 2005 , pp. 25-42 (18), disponível em <http://www.ingentaconnect.com/content/mnp/jhil/2005/00000007/00000001/art00002> , consultado em 2/1/2012.

Malettke, Klaus (2001). «Les traités de paix de Westphalie et l'organisation politique du Saint Empire romain germanique », *Dix-septième siècle*, 2001/1 n° 210, p. 113-144. DOI : 10.3917/dss.011.0113, disponível também em <http://www.cairn.info/revue-dix-septieme-siecle-2001-1-page-113.htm>, consultado em 6/3/2012.

Mattoso, José (1998). *A Identidade Nacional*, Lisboa: Gradiva.

Moita, Luís (2009). "Espaços económicos e configurações políticas", D. Losurdo, J. Barata-Moura, S. Azzarà (ed.s), *Universalism, National Question and Conflicts Concerning Hegemony*, Napoli: La Città del Sole, (2009) 315-322.

Moreira, Adriano (1997). *Teoria das Relações Internacionais*, 2.ª edição, Coimbra: Almedina.

Osiander, Andreas (2001). "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth", *International Organization* 55, 2, Spring 2001, 251-287.

Parker, Geoffrey (1988). *The Thirty Years' War*. New York: Routledge & Kegan Paul Inc. *Pedralbes*, *Revista d'Història Moderna*, da Universidade de Barcelona Disponível em <http://www.raco.cat/index.php/Pedralbes/issue/view/8335/showToc>., consultada em 27/5/2011.

Pureza, José Manuel (1998). "Eternalizing Westphalia? International Law in a Period of Turbulence", *Nação e Defesa*, Outono 1998 – n° 87 – 2ª série, pp. 31-48.



Ramos, Fábio Pestana (2010). "O sistema Westfaliano e as relações internacionais na Europa", *Para entender a história...* ISSN 2179-4111. Ano 1, Volume ago., Série 27/08, 2010, p.01-09, disponível em <http://fabiopestanaramos.blogspot.com/2010/08/0-sistema-westfaliano-e-as-relacoes.html>, consultado em 9/3/2012.

Raymond Aron (1984), *Paix et guerre entre les nations*, Paris: Calman-Lévy.

Teschke, Benno (2002). "Theorizing the Westphalian System of States: International Relations from Absolutism to Capitalism", *European Journal of International Relations* 2002 Vol. 8 (1): 5-48.

Wyduckel, Dieter. "La Soberanía en la Historia de la Dogmática Alemana", trad. do alemão para o espanhol, disponível em <http://www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/primero/pdf/wyducke.pdf>, consultado em 2/1/2012.

Fontes da Cartografia:

<http://lartdesmets.e-monsite.com/pages/atlas-histoire-medievale-cartes/l-europe-au-xiii-siecle.html>, consultada em 28/2/2012.

<http://www.bookdrum.com/books/dracula/9780141439846/bookmarks-26-50.html>, consultada em 28/2/2012.

http://perso.numericable.fr/alhouot/alain.houot/Hist/ancien_R/ancienr7.html, consultada em 28/2/2012.

<http://www.zum.de/whkmla/region/xeurope1718.html>, consultada em 28/2/2012.

Sítios da web

<http://www.pax-westphalica.de/>

http://avalon.law.yale.edu/17th_century/westphal.asp.

<http://mjp.univ-perp.fr/traites/1648westphalie.htm>;

<http://mjp.univ-perp.fr/traites/1648osnabruck.htm>.

http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/portal/Internet/input_felder/langDatensatz_ebene4.php?urlID=461&url_tab_elle=tab_websegmente#bd1.

<http://www.wikiberal.org/wiki/Absolutisme>.

http://it.wikipedia.org/wiki/Pace_di_Vestfalia.

http://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_des_%C3%89tats_du_Saint-Empire_romain_germanique.

VISÕES DO IMPÉRIO: RELIGIÃO, ONTOLOGIA E O INTERNACIONAL NO INÍCIO DA ERA MODERNA

Lucas G. Freire

lqf202@exeter.ac.uk

Formado em Ciências Económicas (UFMG) e em Relações Internacionais (PUC-Minas), é Mestre em Relações Internacionais (*Exon.*) e Doutorando em Política. Sua tese em preparação na Universidade de Exeter aborda o papel de questões meta-teóricas na disciplina de Relações Internacionais. Atualmente, ocupa o posto de assistente em ensino na mesma instituição.

Resumo

Este estudo analisa a relação entre os motivos básicos religiosos do pensamento teórico, ontologia geral e seu uso específico na teoria política 'internacionalista' no início da Era Moderna. A análise segue a filosofia reformacional de Herman Dooyeweerd na identificação dos pressupostos básicos de Origem da existência, coerência e diversidade da realidade em diversas correntes de pensamento. O legado clássico da Grécia e de Roma, em fusão com noções cristãs antigas, são destacados como os motivos da Natureza e da Graça, direcionadores da visão de mundo escolástica, informando, assim, sua visão de Cristandade, do Sacro Império Romano-Germanico e do Papado. O protestantismo reformado adotou um conjunto mais radicalmente bíblico de pressupostos que culminou em uma visão ontologicamente pluralista da autoridade societal e da comunidade política, como também do Império. O humanismo cristão, incluindo alguns pensadores protestantes, foi ainda marcadamente influenciado pelos motivos da Natureza e Graça, mas agora com uma ideia de separação estrita entre ambas as 'lógicas'. A teorização de uma 'lógica interna' para cada uma dessas esferas deu azo à reinterpretação da Natureza no humanismo clássico, conforme uma visão 'mecanista' da realidade com seu ideal de controle. O outro motivo religioso dessa forma secularizada de humanismo foi a noção de Liberdade da personalidade. Tal modo geométrico de teorização orientou ideias acerca do contrato social e sua analogia internacional, levando teóricos a debates candentes sobre a classificação do Império.

Palavras chave:

Religião; Ontologia; Era Moderna; Teoria Política Internacionalista

Como citar este artigo

Freire, Lucas G. (2012). "Visões do Império: religião, ontologia e o internacional no início da Era Moderna". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 2, outono 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n2_art3

Artigo recebido em 1 de Agosto de 2012; aceite para publicação em 8 de Outubro de 2012



VISÕES DO IMPÉRIO: RELIGIÃO, ONTOLOGIA E O INTERNACIONAL NO INÍCIO DA ERA MODERNA

Lucas G. Freire

I. Introdução

“Apressai-vos, usai a razão em vosso favor enquanto ainda podeis, / Antes que toda a Europa, a Terra Dourada, se esfumace!” - Este verso escrito por Andreas Scultetus durante a Guerra dos Trinta Anos expressa a inquietude generalizada da época e a busca por um término do conflito (Cf. Osiander, 1994). Tal anseio veio eventualmente a cabo mediante as negociações do Congresso de Westphalia. Existe uma repulsa (justificável) por parte dos historiadores em relação à importância exagerada que se atribui aos efeitos da Paz de Westphalia como formadores das estruturas básicas da política internacional contemporânea (Freire, 2008a; Freire, 2008b). Tal ênfase no poder transformador do evento é típica das disciplinas das Relações Internacionais e do Direito. Contudo, mesmo dentro dessas áreas acadêmicas, a natureza anacrônica, imprecisa e ‘jornalística’ de tais narrativas tem sido questionada (Krasner, 1995/96; Osiander, 2001; Teschke, 2003; Franca Filho, 2007). Mesmo com esse redirecionamento dos estudos acerca da política mundial europeia no início da chamada Era Moderna, novas questões começam a ser levantadas. Se, até há pouco tempo, o tema atraía atenção por motivos equivocados, agora, ao invés de encerrar completamente o assunto em tom negativo, as investigações recentes têm aberto novas avenidas de pesquisa. Um dos problemas a (re)emergir, com vaga referência ao verso de Scultetus, diz respeito ao ‘uso da razão’ na elaboração de teoria política acerca do ordenamento ‘internacional’.

Os processos políticos e históricos envolvendo a transição gradual do mundo medieval para o moderno apresentaram inúmeros enigmas a certos ‘usuários da razão’ naquela época distante, incluindo a questão de como o Sacro Império Romano-Germânico deveria ser conceitualizado (Boucher, 1998: 225; Wilson, 2006). Durante esse período fascinante, a transição nas ideias, instituições e práticas no âmbito do Sacro Império e da política europeia (incrivelmente flexíveis e em constante alteração) coincidiu com significativas mudanças culturais envolvendo fatores como a Reforma Protestante, o Renascimento e a retomada do Escolasticismo pelos juristas católico-romanos. Cada um desses movimentos causou enorme impacto na forma de se enxergar o mundo e de se solucionarem problemas acadêmicos. A ocorrência simultânea dessas duas contingências — rápidas mudanças históricas e ideacionais — levou à composição de um rico ‘cardápio teórico’ a ser utilizado na interpretação de toda sorte de fenômenos naturais e sociais, incluindo diversas propostas de definição do arranjo político europeu. Ao contrário da fragmentação intelectual hodierna (Rushdoony, 1961), os pensadores da época eram relativamente claros quanto aos fundamentos de sua formulação teórica, tornando mais fácil a identificação do relacionamento entre esses pressupostos



e sua aplicação em casos específicos. Não é por acaso que tais autores também figuram na lista de grandes filósofos do passado.

O grande interesse na teorização do ordenamento político e na conceitualização do Sacro Império, bem como a contingência de uma forte ligação entre teoria política e princípios últimos do raciocínio sistemático, despertam o interesse para a seguinte questão: haveria, de fato, alguma relação direta entre os pressupostos mais básicos e gerais de um sistema teórico e a sua aplicação, na superfície, ao entendimento da ordem política mundial? Em caso afirmativo, como seria possível identificar as diversas correntes de pensamento em virtude dessa relação entre os fundamentos e suas implicações no que tange às distintas 'visões do Império'? A proposta defendida aqui é de que, com efeito, existe uma relação entre as 'raízes' e os 'ramos' do pensamento político 'internacionalista' em transição no início da Era Moderna. Contudo, a classificação das 'visões do Império' ou do ordenamento político geral em função dos diversos tipos de pressupostos mais básicos depende tanto de um recuo historicamente 'macroscópico' e comparativo como de uma análise das noções tácitas que orientam o pensamento teórico em cada uma dessas correntes de raciocínio. Tal combinação de uma narrativa de longo prazo com um exame dessas 'raízes' em cada caso tem a função de, simultaneamente, denotar a herança cultural recebida no início da Era Moderna e a forma como essa herança foi equacionada em conflito com pressupostos alternativos.

Afirma-se, além disso, que a dimensão tácita que dirige o pensamento teórico é inerentemente religiosa e pré-teórica, sendo mediada teoricamente pela formulação de modelos ontológicos que possibilitam sua identificação. Em outras palavras: as raízes de cada uma das correntes de pensamento 'internacionalista' provêm de um comprometimento religioso que direciona os conceitos teóricos mais 'superficiais' por intermédio de uma formulação geral acerca da natureza básica da realidade. Embora o tema da ligação entre religiosidade e conceitos políticos centrais tenha sido explorado por Carl Schmitt (2006: 35) e, recentemente, por alguns de seus seguidores (ex. Kubáľková, 2000), o argumento deste estudo busca uma via original ao se pautar por uma tradição distinta e menos conhecida, a escola reformacional de filosofia iniciada por Herman Dooyeweerd. Influenciado pela noção agostiniana referente ao impulso religioso que norteia o pensamento teórico, Dooyeweerd (1953-58 I; 1979) organizou a história da filosofia ocidental em torno dos seus 'motivos básicos', isto é, o conjunto de 'ideias transcendentais' de Origem da existência, da coerência e da diversidade da realidade que moldam tanto a produção de teoria como o seu contexto cultural. A relação entre pressupostos tácitos (e gerais) e raciocínio específico em disciplinas acadêmicas é um tema popular entre notáveis historiadores e filósofos da ciência como Collingwood (1945), Polanyi (1946), Burt (1954), e Kuhn (1996). A escola reformacional tem contribuído com esse debate nos campos da história geral das ciências naturais (Hooykaas 1972; Pearcey and Thaxton 1994) e da história disciplinar de campos científicos especializados (Staflou, 1987; Strauss, 1996). Se, aplicada às ciências naturais (supostamente mais 'neutras' e 'objetivas'), essa tese já rendeu tantos frutos positivos, ela se faz por implicação ainda mais relevante em qualquer domínio discursivo em que a subjetividade aflore de maneira mais notável.

Antes, porém, de colocar o argumento reformacional em uso no caso das 'visões' sobre o internacional e o Sacro Império no início da Era Moderna, é necessário detalhar, ainda que de forma breve, os conceitos básicos a serem utilizados e a maneira como



religião, ontologia e teoria se ligam dentro desse esquema. Um dos pontos centrais no desenvolvimento da filosofia reformacional é a rejeição da visão humanista da autonomia da razão, que assume esta como a fundação última de qualquer teoria. Um dos argumentos apresentados contra a suposta neutralidade do raciocínio teórico é a existência de diversas perspectivas e escolas filosóficas modernistas em conflito, cada uma fundamentando seus próprios programas de pesquisa nas ciências especiais, sendo que todas elas igualmente afirmam que seu alicerce é a razão autônoma. Considerando que essas escolas se excluem mutuamente, fica sugerida a impossibilidade de se postular a razão pura como o fundamento último da teoria. Em outras palavras: as correntes humanistas adotam uma postura *dogmática* acerca das bases do pensamento teórico (Dooyeweerd, 1948: 16-18). Do ponto de vista negativo, isso significa que existe uma dimensão pré-teórica nas bases do raciocínio teórico, *refutando* o que dogma da autonomia da razão afirma. Do ponto de vista positivo, isso *ilustra* a proposta rival a respeito das bases do pensamento teórico encontrada na escola reformacional, a saber, que o pensamento teórico tem suas raízes mais profundas em pressupostos tácitos (Dooyeweerd, 1947). Ou seja, além de o dogma da razão autônoma ser auto-destrutivo por não ser demonstrável com base na própria razão autônoma (o que se indica pela existência de múltiplas escolas de filosofia), ele também é *mais* um exemplo de como compromissos prévios direcionam a formação de argumentos teóricos, sejam eles de caráter filosófico e geral, ou científico-disciplinar e específico.

Apontando o problema interno no dogma modernista da autonomia da razão, a filosofia reformacional o substitui por uma noção de dependência fundamental do pensamento teórico em relação aos seus pressupostos pré-teóricos de cunho religioso. Aqui, 'religioso' não significa necessariamente uma institucionalização organizada de rituais, de tradições, de devoção explícita e de sistematização do conteúdo dogmático. É verdade que diversas religiões empiricamente exemplificam tais fenômenos, mas essa não é uma afirmativa absolutamente generalizável. O que define o cerne da religiosidade é a ideia de uma certa ligação (*religare*) com alguma noção de Origem, seja ela pessoal ou não (Clouser, 1991: 9-36). Diversos acadêmicos admitem a dependência que a teoria em uma ciência especial tem de bases filosóficas mais profundas de diversas naturezas (ex. Bhaskar, 1978). A filosofia reformacional somente leva essa lógica de rastreamento das raízes do pensamento teórico mais adiante, postulando que mesmo essas bases filosóficas dependem de uma camada ainda mais profunda de pressupostos. A afirmação de que toda teoria (seja ela geral ou especial) depende necessariamente de uma dimensão *religiosa* básica, portanto, substitui a moldura modernista que avalia o pensamento teórico somente em termos de seus aspectos lógicos.

Qual fórmula genérica permitiria a identificação exata desses pressupostos de Origem, e qual seria o seu conteúdo em termos mais amplos? Como visto anteriormente, rastrear as camadas discursivas teóricas até sua base filosófica não responde ao problema da diversidade do cardápio acadêmico em uma disciplina especial, dada a existência de uma ampla gama de possibilidades mesmo nessa dimensão mais profunda. Os diversos 'ismos' teóricos não existem somente no plano mais imediato dos campos especializados. Eles também se fazem presentes na camada mais básica da filosofia. Ora, grosso modo, todas as escolas filosóficas se propõem a lidar com a mesma realidade a partir das questões teóricas mais gerais (ex. 'o que é real?').



Ocorre, porém, que cada uma dessas escolas *abstrai* teoricamente essa realidade de formas distintas. Portanto, uma chave para a compreensão da diversidade teórica é o mapeamento das maneiras em que a abstração é efetuada em cada abordagem. É justamente nesse ponto que os pressupostos de Origem se fazem relevantes na análise do pensamento teórico. Uma característica-chave da abstração é que ela consiste tanto em análise como em síntese. A análise consiste na separação e na classificação conceitual. A síntese, por sua vez, propõe uma fórmula de coerência. Ou seja, a abstração depende necessariamente de opiniões acerca tanto da diversidade quanto da coerência da realidade abstraída. O seu passo inicial é sempre orientado por pressupostos sobre a Origem da existência, da diversidade e da unidade das coisas. Esses pressupostos religiosos são, por assim dizer, “ideias transcendentais”, visto serem inevitáveis na filosofia, constituindo “aquilo que estabelece as condições para o pensamento teórico” no ato de abstração (Zuidervaat, 2004: 70). Resumindo: o pensamento teórico especializado (em uma disciplina acadêmica) depende do pensamento teórico geral (filosofia) que, por sua vez, é orientado por um conjunto de ideias transcendentais que habilita o procedimento abstrativo.

Uma maneira de identificar a forma como esses conjuntos de ideias transcendentais pré-teóricas de Origem (ou ‘motivos básicos’ religiosos) influenciam o pensamento teórico é a verificação de como eles são evidenciados teoricamente através da ontologia — isto é, um modelo sobre quais são os componentes mais básicos da realidade; uma tentativa de descrição conceitual dos motivos básicos e de sua *ideia cosmonômica*¹. Seguindo essa fórmula, este estudo analisa os principais motivos básicos na cultura e no pensamento ocidentais de relevância na formação histórica da teoria política ‘internacionalista’ e das ‘visões’ conceituais sobre o Sacro Império no início da Era Moderna. Este empreendimento é apenas um passo inicial rumo à pesquisa mais detalhada acerca da influência de motivos básicos religiosos sobre aspectos da política mundial. Embora o próprio Dooyeweerd tenha aplicado sua filosofia a várias ciências especializadas, Skillen (1979; 1981) foi o primeiro e, até agora, possivelmente o único a fazer uma análise de diversas teorias em Relações Internacionais em termos da filosofia reformacional.

A próxima seção trata da herança clássica recebida pelos pensadores medievais. Como os motivos básicos dos escolasticismos medieval e tardio envolvem uma fusão entre a filosofia clássica e o cristianismo, esse passo deve, aqui, preceder uma exposição do pensamento escolástico. Após um resumo das teorias católico-romanas do ordenamento político, as alternativas protestantes são analisadas. Surpreendentemente, nota-se que uma vertente do protestantismo permaneceu sob grande influência teórica do escolasticismo, enquanto que o lado reformado (calvinista) buscou resgatar a radicalidade bíblica dos motivos básicos cristãos. A Reforma não foi o único elemento diferenciador do pensamento teórico em relação ao escolasticismo no início da Era Moderna. A emergência do humanismo (inicialmente no âmbito cristão e depois em uma versão mais secularizada) também forneceu alternativa sistemática às demais ‘visões’ do ordenamento internacional e do Império.

¹ A filosofia reformacional é também conhecida como Filosofia da Ideia Cosmonômica – o princípio que estipula as condições ordenadoras dos cosmos.



II. A Herança Clássica: Forma, Matéria e Política

A ideia cosmonômica da cultura e do pensamento clássico ocidental deriva da antítese entre o motivo da Forma e o motivo da Matéria, ambos reivindicando papéis absolutos. Embora esses dois motivos tenham igual relevância na compreensão do pensamento 'internacionalista' clássico, vale lembrar que cada um deles obteve proeminência em períodos distintos da história. O período mais anterior pode ser caracterizado pelo papel da Matéria como a Origem independente "da qual emergem todos os seres em sua forma individual" em uma moldura de "necessidade cega" (Dooyeweerd, 1948: 62) do destino operando por intermédio de uma "corrente cíclica de vida amorfa" (Dooyeweerd, 1979: 16). O quadro cósmico derivado desse motivo básico se resume da seguinte forma:

É dessa corrente disforme de onde constantemente flui vida orgânica que gerações de coisas perecíveis se originam periodicamente. A existência dessas coisas, limitada por uma forma corpórea, está submetida ao destino horrível da morte [...]. Tal existência sob o limite de uma forma era considerada uma injustiça, visto precisar de se manter às custas de outros seres, de modo que a vida de um seja a morte de outro. Portanto, toda fixidade da vida em uma figura individual é vingada pelo destino inexorável da morte na ordem do tempo. (Dooyeweerd, 1960: 39)

Em outras palavras, a noção geral é de um constante "processo de nascimento e declínio de tudo o que existe em forma corpórea". É essa a suma da ideia cosmonômica contida no motivo da Matéria.

Eventualmente, o 'pólo' oposto do motivo-base clássico emergiu em tensão com a absolutização da Matéria. Tal como observado por Nietzsche (1995) e por outros (ver debate em Bos, 1986; Runia, 1989; Kok, 1998), o motivo da Forma se ergueu na cultura e no pensamento teórico como uma noção rival da Origem última das coisas (Dooyeweerd, 1948: 65-66). Esse motivo alternativo, ilustrado na religião grega de "forma, dimensão e harmonia" e na literatura que retratava os deuses olímpicos como "forma pessoal de uma beleza perfeita" (Dooyeweerd, 1960: 40) culminou na "Ideia platônica como a forma metafísica do verdadeiro ser". A antítese entre Matéria e Forma deu azo à importante questão de como conciliar esses dois lados da ideia transcendental antiga. A desconfortável antítese entre ambas as noções de Origem se tornou uma característica-chave da cosmovisão grega, incluindo também o pensamento teórico, ao "determinar" a "concepção da natureza (*physis*) das coisas" (Dooyeweerd, 1979: 21). Como Collingwood (1945: 29-92) observa, todo o pensamento teórico grego variou conforme os diversos conteúdos atribuídos à ideia de natureza, fosse ela "uma forma puramente invisível" (Dooyeweerd, 1979: 21) ou "uma corrente animada da vida", porém, "em geral, uma combinação de ambas".

O pensamento político grego também se viu sob a força dessa visão de mundo. As alterações de ênfase no motivo básico da forma/matéria modificavam a noção de natureza (*physis*), que, por sua vez, reconfiguravam as noções de 'natural' e de



'arbitrário'. Esses conceitos eram, segundo sugere Keene (2005: 32), fundamentais nas narrativas clássicas sobre a vida pública. Um exemplo é a ideia mais antiga 'materialista' sobre a Origem dos costumes e leis, atribuída às relações caóticas de poder, como se percebe em Heródoto, Tucídides e Protágoras, em consistência com a visão de natureza como uma 'corrente' sujeita aos choques do acaso. Em contraste, observa-se em Platão a visão de formas imateriais ideais e a ligação entre a aparente diversidade aleatória da vida política à imperfeição e seu componente dito uniforme às formas ideais sem mácula (Keene, 2005: 33-35). Do período platônico em diante, nota-se uma considerável ênfase cultural e teórica no motivo da Forma, evidenciada politicamente na instituição da cidade-estado (*polis*). Sem surpresa alguma, relata Parkinson (1977: 9), "o pensamento político na Grécia clássica girou em torno da ideia geral da cidade-estado". Platão, deparando-se com a realidade empírica da diversidade de leis e de formas de governo que compartilhavam o mesmo princípio organizador da cidade-estado, procurou defender sua coerência, apesar de tudo, em termos da forma "universal e imutável do ordenamento político que deveria servir de norma paradigmática para todas as cidades-estado particulares e variáveis" (Skillen, 1979: 13).

A distinção entre o natural e o arbitrário com base no motivo da Forma é especificamente notória no caso do pensamento 'internacionalista' platônico. O natural, sendo "imutável e imaterial, podendo ser conhecido apenas pelo intelecto" (Keene, 2005: 36), é por inferência melhor apreendido por aqueles que sabem colocar os aspectos não-intelectuais da vida a serviço da prioridade da teoria. Ora, nem todas as pessoas são dotadas de tal capacidade. Existe, assim, uma distinção entre aqueles que são propensos ao pensamento teórico e os que não são. A justiça, sendo Forma imutável, não corresponde necessariamente aos diversos costumes e leis. Toda sorte de pessoa consegue elaborar e seguir costumes e leis, mas isso não significa uma aproximação à justiça, que, sendo ideal, somente pode ser obtida na comunidade semelhantemente ideal da cidade-estado sob a liderança dos filósofos (o tipo de pessoa mais propensa à contemplação e, portanto, mais próxima das Formas em geral e da justiça em particular). Esse célebre argumento de Platão (1999), além de diferenciar internamente grupos de gregos (filósofos e o restante), também serve de base para uma distinção *externa*. É verdade que, apesar da tensão entre os propensos e os não propensos à teoria, Platão enfatizou também a coerência interna da comunidade grega em termos do compartilhamento *natural* da instituição da cidade-estado. Assim, a noção de coerência da comunidade política depende necessariamente da cosmologia idealista derivada do motivo da Forma. Contudo, o mesmo motivo também é retratado como Origem da diversidade das comunidades políticas, afinal, não era fácil detectar instituições semelhantes à *polis* fora do mundo grego antigo. Tal fato era considerado um dos indicadores de uma diferença qualitativa entre o 'dentro' — o povo mais 'racional' — e o 'fora' — os 'bárbaros' — que transcendia a mera identidade linguística. Não foi por causa de seu idioma, mas por causa de suas instituições antagônicas à cidade-estado, que os 'bárbaros' (ou os de 'fora') receberam o tratamento de 'inimigos naturais' dos gregos.

Uma tendência similar pode ser encontrada em Aristóteles. Tal como Platão, Aristóteles contrapõe o motivo mais antigo materialista a uma ideia de natureza como Forma. Isso é bem visível na ligação entre natureza e o propósito (*telos*) que orienta o desenvolvimento de todas as coisas em suas tendências intrínsecas. Não obstante a



aproximação a Platão nesse sentido, Aristóteles tem uma visão alternativa sobre o meio que deve ser utilizado para a obtenção de conhecimento acerca das Formas.

Ao contrário de Platão, que ensinava que o conhecimento das Formas jamais poderia ser obtido pelos sentidos, o modo de investigação de Aristóteles começa com a observação empírica da maneira como as coisas estão no mundo, a partir da qual as Formas compartilhadas por certas espécies de coisas devem ser deduzidas mediante o exame de suas tendências a desenvolver em tipos qualitativamente distintos de entidade (Keene, 2005: 39).

Ao seguir tal ‘modo de investigação’, a filosofia aristotélica passa a depender de uma noção hierárquica entre todo e partes que também serve de fundamento para a teoria política, como Aristóteles (1999: 3) deixa claro: “Tal como em outros departamentos da ciência, na política o composto deve sempre ser resolvido em termos dos elementos simples ou as menores partes de um todo”. Além dessa ontologia hierárquica, o pressuposto teleológico que orienta todo o pensamento teórico de Aristóteles é “igualmente proeminente em sua ética e política”, segundo observa Lloyd (1970: 121-122), “visto que suas ideias sobre a vida boa e sobre o bom Estado são fundamentadas na sua concepção acerca dos fins ou funções próprias do homem”. A tese aristotélica sobre a diversidade em coerência das associações sociais serve de evidência concreta:

Cada Estado é uma comunidade de determinado tipo, e cada comunidade é estabelecida com vistas a determinado bem, porque a humanidade sempre age no intuito de obter aquilo que se pensa ser bom. Contudo, se todas as comunidades desejam determinado bem, o Estado, isto é, a comunidade política, sendo a maior de todas elas e a que as abrange na sua totalidade, visa ao bem em um grau maior que qualquer outro, e ao maior de todos os bens (Aristotle, 1999: 3).

Em Aristóteles esse propósito do Estado tem como aliada a razão (*nous*), que diferencia os seres humanos dos demais animais, e a contemplação (*theoria*), que, além de ser o propósito da vida humana emergente dessa diferenciação, também se apresenta como referencial da vida política na cidade-estado. Visto que somente na cidade-estado — a mais abrangente comunidade política — a vida é dirigida para ‘o maior de todos os bens’, é nessa instituição que o propósito da contemplação pode ser obtido.

As implicações para a análise ‘internacionalista’ das relações *entre* comunidades políticas diversas são ainda mais notáveis em Aristóteles e, em grande parte, isso se deve ao direcionamento inicial da ideia básica de Forma em tensão com o princípio da Matéria, bem como os pressupostos de uma ontologia teleológica e baseada na disposição hierárquica entre todo e partes, segundo relata Dooyeweerd (1979: 22). Internamente, a cidade-estado era vista como uma disposição “totalitária” ou integral: “o homem só seria realizado na condição de um cidadão ativo e livre. Toda a vida



deveria servir a essa cidadania, uma vez que somente ela forneceria uma Forma cultural divina e racional à existência humana”. Externamente, essa visão reforçava a suspeita já antiga de que aqueles ‘dentro’ da cidade-estado eram mais ‘humanos’ do que os ‘de fora’:

a cidade-estado era o estandarte da religião grega da cultura e, portanto, do ideal grego de cultura. Um grego era considerado verdadeiramente humano apenas como um cidadão livre da polis. A polis dava Forma à existência humana. Fora dessa influência formativa, a vida humana permanecia um reflexo da selvageria do princípio da Matéria. Todos os não-gregos eram bárbaros. Eles não eram plenamente humanos por não possuírem a marca da formação cultural grega (Dooyeweerd, 1979: 21-22).

O próprio Aristóteles leva essa visão binária adiante, ‘naturalizando’ a tensão entre os ‘de dentro’ e os ‘de fora’. De inimigos naturais dos gregos, os bárbaros passam, assim, à condição de escravos naturais, dada a impossibilidade de igualdade entre os que obtêm seu propósito para a vida humana e os que rejeitam os meios de se diferenciar dos demais animais (Cf. Ossewaarde, 2008: 204-207).

A tensão entre Forma e Matéria, elemento básico a direcionar o pensamento teórico grego clássico, também afetou de forma profunda os ideais opostos de imperialismo e de cosmopolitismo no período da dominação romana sobre o Ocidente. Antes mesmo disso, no período Alexandrino da proeminência macedônica sobre os gregos, a noção transcendental materialista se mostrou bastante conveniente à hierarquia política externa. Dooyeweerd (1979: 23) observa que “a concepção fatalista de um ciclo da vida para a morte aplicada a toda existência em forma individual era notadamente adequada à deificação do monarca como senhor sobre a vida e sobre a morte” (Cf. também Foucault, 1978: 135-136). Além de ter levado à institucionalização da adoração ao Imperador como uma divindade, o motivo básico da Matéria também serviu aos propósitos do ideal de imperialismo. “Liderado por um governante deificado, o *imperium* passou a ser cercado por uma espécie de aura mágica. Tal como lutar contra o destino inexorável da morte, era inútil resistir ao *imperium*”. O declínio da Macedônia não foi acompanhado pela queda da influência política do materialismo, de modo que a dominação romana encontrou terreno fértil nos mesmos princípios, sendo auxiliada por uma tolerância eclética por parte dos dominadores, que estavam cientes de sua conveniência. Paradoxalmente, isso representou uma inversão na formulação aristotélica sobre os ‘de dentro’ dominando os ‘de fora’, mas, como se percebe, tal ironia só foi possível por causa da posterior proeminência do pólo materialista das ideias transcendentais clássicas, oposto ao pólo da Forma, tão caro a Aristóteles.

Surgia, gradativamente, uma nova forma de se pensar a relação entre o ‘dentro’ e o ‘fora’. Aliás, tal distinção foi notadamente relaxada em virtude do cosmopolitismo estoico no período romano. Seguindo a tendência antiga de se orientar pela dialética entre Forma e Matéria em sua concepção da natureza, os estoicos desenvolveram seus sistemas teóricos a partir do objetivo de obter uma ‘unidade’, por assim dizer, com tal ordem natural. A diversidade das comunidades políticas, incluindo a diversidade de cidades-estado, era vista como simplesmente incapaz de servir como instrumento



dessa 'unidade' fundamental com a natureza, tendo falhado em promover de forma suficiente uma vida política verdadeiramente virtuosa. Em contrapartida, os estoicos expressaram sua preferência por uma cidade mundial (*cosmopolis*), explicando teoricamente a coerência política em torno de sua Origem postulada na 'lei da natureza' (ou direito natural), comum a cada ser humano (Keene, 2005: 52-56). A formulação estoica sobre a ordem mundial e sobre a sua coerência a despeito da diversidade de costumes e de culturas foi tão influente que passou a ser parte do ideário oficial romano. Todavia, nessa tentativa parcialmente fracassada de acomodar o ideal imperialista com o ideal cosmopolita no seu contexto institucional da 'lei das gentes' (ou direito das gentes), os romanos preservaram uma noção do 'fora', contrariando, assim, a intenção estoica (Korff, 1924: 252-255). A 'lei das gentes' tinha uma certa base na 'lei da natureza', porém, ambas não se confundiam. Roma localizava no direito natural uma ideia transcendental de Origem do direito das gentes, mas a noção de *cidadania* imperial, com todos seus critérios de exclusividade, perpetuou a diferenciação entre 'dentro' e 'fora' no pensamento 'internacionalista' clássico (Keene, 2005: 59-61).

III. Natureza e Graça: A Teoria Escolástica da Cristandade

A hibridização da mentalidade imperialista romana não se restringiu ao estoicismo de Cícero e outros. Eventualmente, a cultura predominante, já em declínio, veio a absorver elementos do cristianismo, o qual havia sido capaz de resistir à perseguição inicial e de se expandir até literalmente chegar à Casa Imperial. Os primeiros séculos da igreja cristã são notáveis pela crescente uniformização doutrinária e pela condenação de qualquer mistura com a cultura clássica ao redor dessa comunidade religiosa que fosse considerada perniciosa (Clark, 1988: 1-22; Clark, 1989: 13-19). Entretanto, com a ascensão do cristianismo como uma força política em um período posterior às perseguições iniciais, é possível notar uma nova tendência de maior abertura mútua entre cristãos e não-cristãos. Principalmente do ponto de vista intelectual, relata-se que essa tolerância teria sido crucial para a sobrevivência cultural do cristianismo (Jaeger, 1963). Após um certo tempo, a ascese intelectual rigorosa deu vez a um impulso de hibridização até que, com esse relaxamento, o cristianismo passasse a ser considerado a religião oficial do Império Romano tardio. Embora diversas opiniões negativas e positivas possam ser formadas acerca dessa modificação de atitude em relação ao confronto entre 'Jerusalém' e 'Atenas', permanece a distinção entre a forma mais sintética de ideias transcendentais no Cristianismo posterior (aquela que permeou as instituições e as ideias políticas no Ocidente Cristão pré-moderno) e a forma original arraigada no motivo básico religioso bíblico (Hebden Taylor, 1966: 142-151).

No que tange ao ponto inicial de uma cultura cristã moldada pelas ideias transcendentais contidas no motivo básico bíblico, pode-se dizer em resumo que o cristianismo antigo se orientava a partir de um entendimento radical a respeito do esquema criação/queda/redenção. Deus, e somente Ele, deve ser visto como a Origem do cosmos, havendo, assim, uma distinção aguda entre o Criador Absoluto e a criação relativa, incluindo suas leis de funcionamento, pelo fato de terem sido estabelecidas como parte da ordem da criação (Vollenhoven, 1933: 22). Dentro da criação, postula-se outro salto qualitativo entre seres humanos, feitos à imagem de Deus, e descritos



como 'mordomos' ou 'gestores' do restante da criação no intuito de colocá-la a serviço do Criador e do próximo. A noção de uma barreira definitiva entre criação e Criador é mais acentuada como efeito da queda do ser humano em pecado (Stoker, 1935). A transgressão das ordenanças divinas tira a criação do estado inicial de relacionamento obediente e harmônico com o Criador e redireciona o coração humano rumo a uma resistência profunda ao senhorio de Deus sobre todas as coisas. Embora a graça comum divina permita, mesmo para não-cristãos, o desdobramento geral da criação para uma qualidade mínima de vida, é a redenção em Jesus Cristo que inicia a restauração de tudo à sua plenitude, a começar pelo retorno da inclinação pessoal e comunal à obediência ao Criador (Bavinck, 1894: 43ff). Por incluir nesse esquema o pensamento teórico, o motivo bíblico reconhece a antítese radical entre teoria bem como outras construções culturais redirecionadas a Deus como Origem transcendental da existência, coerência e diversidade (de um lado) e a vida rebelde, em todos seus aspectos, a essa Origem (de outro lado). As ideias transcendentais bíblicas de criação/queda/redenção proíbem quaisquer concorrentes no motivo básico orientador de todo o pensamento teórico, daí seu caráter radicalmente antagônico às primeiras tentativas de síntese pagã (Dooyeweerd, 1953-58: I, 506-67). Isso não significa necessariamente a rejeição de todo diálogo possível com outras culturas, mas somente a recusa em aprovar sua hibridização com o cristianismo nas ideias religiosas básicas.

As possibilidades de uma filosofia bíblica e, por implicação, da teoria especializada nas demais áreas (incluindo política 'internacional'), foram logo abafadas pela emergência do movimento sintético no próprio motivo básico cristão (Skillen, 1981: 58ff). As obras de Agostinho já ilustram a força dessa síntese entre as ideias transcendentais clássicas de forma/matéria e o esquema bíblico de criação/queda/redenção. Agostinho é relevante aqui porque tanto os detalhes do seu pensamento 'internacionalista' quanto seus fundamentos sintéticos foram deixados de herança para a teoria escolástica posterior a respeito do Sacro Império e da Igreja institucionalizada. Ele é geralmente listado como um dos pioneiros cristãos no pensamento 'internacionalista', mas sua teoria é em parte derivada de uma ontologia dualista neo-platônica que, por sua vez, emerge de uma tentativa de harmonização da admirada filosofia pagã com as ideias transcendentais bíblicas (Dooyeweerd, 1997: 10-12). É bem verdade que nas suas obras mais teológicas e em sua vida pessoal Agostinho tentou de todas as formas defender a ortodoxia contra os ataques sintéticos. Exemplo disso é sua refutação da heresia pelagiana, incluindo sua doutrina da 'eleição' como uma apresentação teórica do motivo da redenção em Jesus Cristo em sua forma mais radical (Augustine, 1953). Contudo, é também inegável que toda a disposição da filosofia agostiniana e de suas derivações na área da política 'internacional' foi orientada não somente pelo motivo básico cristão mas também pelas ideias transcendentais clássicas anteriores. Talvez esse aspecto do pensamento de Agostinho seja menos notável por causa da atitude intelectual predominante nos chamados 'Pais da Igreja' de sua época, já bastante permeável pelo "corpo da produção cultural" pagã (Hebden Taylor, 1966: 149). Em tal contexto, a antítese radical entre a intelectualidade cristã e a não-cristã deu lugar a uma postura mais receptiva, e no caso do pensamento político, como mostra Van Reenen (1995: 660-661), tal abertura foi ainda mais acentuada.

A única antítese entre cristianismo e outras visões de mundo que se pode perceber no pensamento político de Agostinho (2003) tem por fundamentos iniciais concepções romano-estoicas e platônicas de modo bastante visível. Trata-se da oposição entre a



'Cidade de Deus' e a 'Cidade dos Homens'. Além da base dessa tensão, as suas implicações diversas para a vida política também são detalhadas em uma clara dependência em relação a um conjunto híbrido de ideias transcendentais. Um primeiro exemplo é a delimitação da 'Cidade de Deus' como algo fora do presente mundo com base em seu relacionamento com a alma do cristão que, juntamente com o pressuposto dualista de uma distinção antropológica entre corpo/alma, ecoa uma visão neo-platônica de Forma como Origem. Outra ilustração, talvez mais importante para o pensamento 'internacionalista' posterior, é o modo como Agostinho conclama os cristãos a conviverem presentemente com os demais habitantes da 'Cidade dos Homens' com base na noção romana de direito natural. Os irmãos Carlyle (1962 citados em Keene, 2005:76) atestam que o argumento a favor da obediência cristã à autoridade terrena é "praticamente a definição [estoica] de Cícero". Kenny (2004-07: II, 4) resume bem o esforço de direcionamento misto do filósofo cristão, afirmando que "*Cidade de Deus* posiciona Jesus, o Rei crucificado dos judeus, no ápice da cidade-estado idealizada da filosofia pagã". É evidente, em suma, que em Agostinho há um desenvolvimento da noção de direito natural como o elo de ligação entre a ideia transcendental pagã de Forma e o motivo básico cristão.

O direito natural é um bom indicador do caráter sintético do escolasticismo posterior a Agostinho no que tange ao pensamento 'internacionalista'. "A ideia de direito natural", segundo comenta Keene (2005: 82), "sempre foi de certa forma um conceito importado, enxertado nas crenças morais e espirituais cristãs". O que cristalizou a incorporação do direito natural no pensamento teórico escolástico foi o desenvolvimento definitivo de uma ontologia dualista de ideias transcendentais de Origem baseadas no novo motivo básico híbrido de natureza/grça.

O Catolicismo Romano concebia 'natureza' no sentido grego: a natureza era um cosmos composto de Matéria disforme e dinâmica e de uma Forma que determinava a essência imutável das coisas. A natureza humana também era vista como uma composição de Forma e Matéria: a 'matéria' humana era o corpo mortal, material (sujeito à tendência de ser e de decair), e sua 'forma' era a alma imperecível, imortal e racional, caracterizada pela atividade de pensamento. Para o Catolicismo Romano, uma esfera supranatural da Graça, que tinha seu centro na igreja institucional, se colocava acima da esfera da Natureza. A Natureza formava a base independente, e um prelúdio para a Graça (Dooyeweerd, 1979: 144).

A absorção de uma noção clássica de 'natureza' (em termos de Forma e Matéria) foi amplamente influenciada pelos escritos de Aristóteles, redescobertos no ápice da época medieval. Um passo à frente de Agostinho no sentido de uma inclinação positiva à filosofia pagã, Tomás de Aquino mitigou a rejeição radical agostiniana da noção pelagiana acerca das implicações da queda do ser humano no pecado (Thompson, 1994: 59). Credo que, apesar do pecado, todos são ainda naturalmente capazes de se aproximar de Deus através do aperfeiçoado uso da razão, Tomás encontrou nessa versão mitigada da doutrina da queda uma porta de entrada para firmar a noção pagã de direito natural. Sendo Deus razão perfeita e Sua lei eterna, e tendo a queda pouco



efeito sobre o uso da razão, logo, torna-se possível para a humanidade inferir algo dessa lei eterna na concepção do direito natural (Knutsen, 1997: 31-32). Como se diz: “a lei natural é simplesmente o compartilhamento de criaturas racionais em relação à lei eterna” (Aquinas, 2002: 18). Essa esfera da Natureza, incluindo a razão humana universal, tinha relativa independência no motivo básico dualista escolástico. Cristãos e não-cristãos compartilham, assim, princípios do direito natural. Todavia, em uma manobra classicamente escolástica, é afirmado que, em último caso, a Igreja detém uma posição privilegiada de intérprete da lei natural, visto ter sido esta revelada de forma mais clara na bíblia (Coulton, 1940: 167-180). Graça se sobrepõe à Natureza.

A centralidade do direito natural no pensamento escolástico ditou toda uma era de pensamento teórico ‘internacionalista’ centrado no vocabulário especificamente “legal ou jurisprudencial”, daí sua relevância (Keene, 2005: 99). Com efeito, a ligação entre as ideias transcendentais sintéticas de natureza/grança no escolasticismo e a teorização do Sacro Império e de seus limites em relação à jurisdição da Igreja (ligação esta efetuada via ‘cosmopolitismo’ baseado no direito natural) é bastante notável. Outro elemento ontológico a influenciar o pensamento ‘internacionalista’ escolástico foi a noção teleológica aristotélica da primazia do todo sobre suas partes (Thompson, 1994: 60). Com esses dois fatores, o pensamento político medieval postulou de ponto de partida “duas Ordens de vida organizada, a espiritual e a temporal” (Gierke, 1958: 10), correspondendo, respectivamente, à Graça e à Natureza. Nessa última esfera, o pensamento medieval convergia em termos da metáfora aristotélica do organismo político, supostamente aplicável a toda associação. Visto que tanto o Império como a Igreja reivindicavam uma autoridade absoluta (ou ‘cosmopolita’), a solução encontrada foi a de ligar o organismo eclesiástico representado pelo Papado à jurisdição universal sobre assuntos espirituais (Graça) e o organismo político representado pelo Imperador à jurisdição universal sobre assuntos terrenos (Natureza). Gierke (1958: 10-11) explica como essa formulação definia a busca de ‘propósito’ por cada um desses organismos:

Século após século um decreto imutável da Lei Divina aparentemente determinou que, em correspondência com a dualidade da natureza e do destino humano, deveria haver duas Ordens separadas, sendo que uma delas cumpriria o destino temporal e terreno do homem, enquanto a outra deveria prepará-lo aqui na Terra para a eternidade de depois. E cada uma dessas Ordens necessariamente aparece como uma Esfera externamente separada, dominada por sua própria Lei particular [...] e governada por um Governo único.

A ontologia escolástica aplicada aos assuntos políticos ilustra, com isso, seu fundamento sintético entre as ideias transcendentais clássicas e uma noção cristã modificada de redenção do cosmos via submissão à jurisdição da Igreja.

Com base nessa ontologia demarcada pelo caráter sintético e potencialmente ‘cosmopolita’ em seu motivo básico, a imagem medieval do Sacro Império ‘superenfatizou’ a sua coerência e unidade política, relevando em boa medida a existência de inúmeros costumes, corporações e autoridades baseadas em costumes feudais, e não em noções legais originadas no mundo clássico (Ruggie, 1998: 145-151; 178-192). A precedência do todo sobre as partes, derivada dessa demarcação



cosmológica, permitiu retratar todas essas associações e autoridades entrelaçadas como meras frações subsumidas pelo 'todo' da grande comunidade política. Com o tempo, porém, foi necessária a ligação conceitual entre esse 'todo' e a ideia de 'Cristandade', incluindo o Sacro Império e a Igreja em uma unidade maior, "universal na medida que possuía uma religião comum, direito e cultura compartilhados e, entre as classes educadas, uma língua comum" (Armstrong, 1993: 22). Além de proporcionar uma solução para o problema conceitual da coerência da comunidade política em termos do motivo natureza/grça, a noção de Cristandade também equacionou o cosmopolitismo estoico, mantendo, à maneira escolástica, a hierarquia entre Graça e Natureza.

No cerne da noção de Cristandade estava a ideia – arraigada em teorias romanas de direito natural bem como no cristianismo – de que a humanidade estava inerentemente unificada visto que todos os homens estavam em última análise sob a tutela do mesmo governante divino. Portanto, na medida em que o homem pudesse obter unidade, ele estava a agir inclinado ao propósito terreno que Deus lhe havia determinado. E, visto que o Papa era o representante de Deus na Terra, ele podia reivindicar domínio universal sobre os governantes inferiores, temporais (Armstrong, 1993: 21).²

Um último aspecto da conveniência do conceito de Cristandade que deve ser mencionado é sua capacidade de servir de ponto de referência apesar da emergência de um padrão de conduta mais independente do Império por parte dos Estados modernos em formação (Perkins, 2004: 21).

O potencial unificador da ontologia escolástica no que tange à comunidade política foi instrumentalmente moldado, também, pela diferença entre o 'dentro' e o 'fora' da Cristandade. A noção de coerência da ordem mundial à luz de diferenças externas, bastante visíveis no caso das Cruzadas e, posteriormente, na conquista do Novo Mundo, também problematizou esse conceito de unidade. Nesse último caso, o maior desafio talvez tenha sido o de justificar a expansão do cristianismo através do instrumento da conquista, mas evitando que o novo contexto europeu de tensão político-religiosa devido à Reforma ricocheteasse na argumentação. Afinal, uma potencial justificativa de diferença religiosa para depor a ordem nativa no Novo Mundo soaria perigosamente similar aos argumentos protestantes em prol da resistência a governantes católicos que se enquadrassem na categoria de 'tiranos' (Inayatullah and Blaney, 2004: 47ff). Felizmente para os teóricos da Igreja, o Sacro Império e o Estado mais poderoso envolvido na conquista do Novo Mundo convergiam sob a autoridade de Carlos V, encarregado de ambas as unidades políticas, fato que diminuía o obstáculo a uma unidade conceitual (Keene, 2005: 120-121). A questão da legalidade do domínio sobre os ameríndios foi tratada pelos teóricos jesuítas conforme os padrões escolásticos. Aqueles favoráveis à escravização dos nativos apresentavam sua tese enfatizando um ponto de vista mais puramente 'aristotélico', enquanto que jesuítas

² Notadamente, a autoridade papal na teoria e na prática sempre tinha um aspecto ligado à Graça, não obstante algumas formulações que favoreciam uma maior ação política do Papado.



como Vitoria e Las Casas defenderam uma tese mitigada sobre a diferença entre a Cristandade e os de 'fora'. Aqui a unidade 'para fora' foi reforçada em termos da 'comunidade da humanidade' conectada pela lei da natureza (Wight, 1991: 69-73). A resposta escolástica à tese do partido aristotélico novamente colocou Graça acima de Natureza, reiterando o dever último da Igreja: os nativos eram análogos não a animais irracionais, como pensavam os aristotélicos. Pelo contrário, a unidade de todos os seres humanos permeada pelo direito natural foi reforçada, mas a diferença em relação aos 'de fora' foi atribuída à necessidade de amadurecerem no uso desse direito, pois, por exemplo, praticavam o canibalismo, contrário ao papel do ser humano na hierarquia do mundo natural (Inayatullah and Blaney, 2004: 58-65). A função dos cristãos, através da atividade missionária envolvida na conquista, seria a de 'ensinar' os ameríndios a aperfeiçoar a convivência sob a lei da natureza.

IV. A Fase Protestante: Continuidade e Ruptura Rumo ao Pluralismo

O crescente fortalecimento dos Estados europeus, principalmente após o rompimento da ligação direta entre a Espanha e o Sacro Império na pessoa de Carlos V, com a divisão da dinastia imperial entre o ramo austríaco e o espanhol, contribuiu para aumentar o desconforto da busca teórica por unidade da Cristandade representada pelo Império (McCulloch, 2004: 277). Nesse e em outros problemas acadêmicos, a síntese do motivo básico natureza/grça se enfraquecia cada vez mais, sendo mantida mais pela autoridade institucional da Igreja do que pelo seu aspecto intelectual. Dentro da própria Igreja, já há algum tempo, os pensadores nominalistas haviam proposto uma quebra dessa síntese, enxergando no elemento aristotélico uma grande mácula para o dogma cristão e para suas aplicações em diversas áreas da vida (Quigley, 1979: 344-348; Kenny, 2004-07 II: 201-213)³. Contudo, foi a emergência da Reforma e do Renascimento que questionaram de forma mais veemente o fator institucional responsável por manter acesa a chama da síntese escolástica. Além desse questionamento externo, a reorientação da comunidade de pensamento em seu motivo básico, quer protestante, quer humanista, também se manifestou favorável a um rompimento da síntese escolástica. Não obstante, os elementos desse motivo básico permaneceram (separadamente) como pontos de referência para o humanismo cristão inicial, incluindo o pensamento teórico protestante mais ligado a Lutero e à fase inicial da Reforma.

Durante essa primeira fase, a comunidade acadêmica enfatizou a reformulação dogmático-eclesiástica e outros fatores considerados mais urgentes. Apesar de uma grande movimentação na divulgação de panfletos protestantes de cunho político-religioso, a teoria política protestante inicial ainda se pautava pelas noções de Natureza e Graça em suas ideias transcendentais, embora tratasse desses dois domínios como opostos, e não mais sintetizados sob a autoridade da Igreja romana (Dooyeweerd, 1979: 139-141). O resultado foi a emergência de uma nova forma de postular a aplicação política desse motivo básico, agora, desconexo em seus dois elementos centrais, à semelhança do nominalismo medieval tardio. Em outras palavras, o pensamento político protestante inicial surpreendentemente emulou fatores do pensamento católico-romano anterior, apesar das diferenças teóricas de cunho mais

³ Cf. a próxima seção.



teológico. Tratando de cada um desses domínios fundamentais (Natureza e Graça) de forma separada, a manifestação teórica do protestantismo na área política enrijeceu a tensão entre 'mundo' e 'Igreja' sem a pretensão de igualar a comunidade institucionalizada dos cristãos com esse último aspecto. Uma manobra semelhante foi adotada pelo humanismo cristão de Melanchton, Agricola e Erasmo, mas com o conteúdo do motivo da 'Natureza' fortemente informado pelo ideal renascentista de retorno à história, literatura e filosofia clássica. A esfera religiosa, por sua vez, passou a ser vista de forma mais introspectiva (Dooyeweerd, 1979: 142-143).

O caso das opiniões políticas de Lutero serve para ilustrar como Natureza e Graça continuaram a servir de referência para o pensamento teórico protestante inicial, com o notável acréscimo de uma clara tensão entre cada um desses pólos, tratados como antitéticos (Dooyeweerd, 1997: 132-133). Escrevendo para condenar as revoltas camponesas que eclodiram nos domínios do Sacro Império supostamente em nome da Reforma, Lutero desenvolve como fundamento uma oposição entre dois domínios correlativos com Natureza e Graça: respectivamente, Lei e Evangelho (Luther, 2002: 206-207). Semelhante ao raciocínio agostiniano, a Lei se aplica ao mundo caído, corrompido pelo pecado original, e serve de condenação aos pecadores. A graça salvadora divina transporta o cristão do império da Lei para o domínio do Evangelho, tornando-o livre da Lei. A partir de então, ele passa a viver com base no 'novo mandamento' de amar a Deus e ao próximo. A Lei existe por causa do pecado. No mundo da graça o pecado é passado. A Lei, contudo, continua a servir de referência, mas restrita ao mundo caído. Por implicação, o magistrado civil e a ordem política pertencem a esse mundo, tendo sua própria lógica interna e servindo ao propósito de restringir a pecaminosidade humana e de proteger a comunidade cristã dos efeitos do pecado. Isso tudo não quer dizer que os cristãos não pequem, mas sim que eles não estão mais sob a condenação e a 'lógica interna' desse mundo da Lei (Luther, 2002: 208-209). Assim, a política não é prerrogativa cristã por necessidade e convém ao cristão obedecer à autoridade instituída. Mais do que isso, a possibilidade de uma teoria marcadamente cristã de política é negada, visto tratar-se de uma área relativa à Lei. Assim, o que é possível é somente uma ética cristã do 'novo mandamento' do amor (Cf. Brunner, 2003).

À semelhança da formulação luterana, o pensamento teórico protestante inicial apresentou uma continuidade com as ideias transcendentais de Natureza e Graça. Fala-se até mesmo, em determinados contextos, de um escolasticismo protestante. Sudduth (2009: parte I), por exemplo, ressalta a surpreendente emulação protestante nos argumentos acadêmicos de defesa da fé cristã, notando como diversos autores inicialmente dependeram da herança tomista-aristotélica, utilizando a teologia natural como base para sua apologética. Na área da política, Grabill (2006) nota um resíduo de síntese no uso protestante de noções clássicas de direito natural. O próprio Lutero se declarava "membro da escola de Ockham" (um nominalista católico do passado) e o reflexo disso em seu pensamento já foi confirmado por comentadores em mais de uma ocasião (Kropatscheck, 1900; Dooyeweerd, 1997: 132). Não surpreende, assim, que pensadores luteranos, principalmente os posteriores, do século XVII, tenham reagido aos horrores dos conflitos religiosos europeus (incluindo a Guerra dos Trinta Anos) apresentando teses favoráveis à reunificação da Igreja e do Sacro Império, se bem que de uma forma mais crítica, por questão de expediência e de manutenção da 'paz geral' no mundo conforme a lógica autônoma da esfera da Lei (ex. Thomasius). Embora esses



teóricos posteriores tenham sido influenciados por uma visão humanista em sua ideia de Natureza, o ponto é que os motivos básicos do protestantismo inicial mantiveram seu reflexo político sob a direção dual das noções de Natureza e Graça. É difícil, portanto, encontrar indícios de um retorno aos motivos básicos radicais de criação/queda/redenção do cristianismo antigo no pensamento político protestante em geral, apesar de os esforços teológicos, por sua vez, terem sido mais bem sucedidos nesse aspecto por conta do retorno às afirmações bíblicas em detrimento de posteriores tradições eclesiásticas como base dogmática.

Coube a Calvino, juntamente com outros autores da ala 'reformada' dos protestantes, iniciar a tentativa de resgate das ideias transcendentais bíblicas como ponto norteador de uma visão de mundo que incluísse uma nova ontologia a ser aplicada em diversas áreas de investigação teórica. Na cosmovisão e no pensamento teórico reformado, o dualismo cristão do escolasticismo e do protestantismo anterior dão lugar a um pluralismo ontológico. Esse fator pluralista emerge principalmente a partir do resgate teórico-dogmático da radicalidade dos motivos básicos bíblicos na principal e mais influente obra teológica de Calvino, a *Institutas*. O ato da criação é retratado em termos de uma independência de Deus em relação a qualquer outra coisa externa a Si mesmo (Calvino, 1999 I: 17-18), sendo que Ele opera ativamente para preservar a ordem da criação (Calvino, 1999 I: 47), tendo estabelecido uma diversidade de leis que atuam sobre a criação, mas não sobre Ele. A queda representa o profundo redirecionamento do coração humano para longe de buscar a glória de Deus. Tal como Agostinho, Calvino enxerga grande força nesses efeitos do pecado, que só podem ser revertidos pelo poder do próprio Deus. Embora a salvação venha pela fé somente, a corrupção humana é tal que mesmo essa fé deve ser concedida como manifestação da graça especial aos predestinados. O homem não crê naturalmente e essa situação de rebeldia só é alterada pelo próprio Deus, ao qual aprouve eleger somente alguns para a salvação. Calvino desenvolve mais o tema da redenção ao explicar que, por causa do redirecionamento do cristão pela fé, cada aspecto da vida deve ser semelhantemente colocado a serviço de Deus (Calvino, 1999 II: 183-188). Isso quer dizer que a política faz parte integral da vida cristã e que ela deve ser compreendida, como tudo o mais, à luz da revelação de Deus na bíblia e no entendimento da forma como as estruturas da criação se relacionam entre si. Apesar de ter lançado as bases para o pensamento social reformado posterior, Calvino dedicou pouco espaço ao tema da política em sua obra, ainda que o tenha feito de forma intensa, afirmando a pluralidade das esferas sociais e teorizando os direitos e deveres dos magistrados e dos cidadãos, inclusive o direito à resistência ordeira no caso de abuso de poder (Calvino, 1999 II: 186 e 1167-1194).

Embora diversos pensadores reformados tenham desde cedo se aplicado ao desenvolvimento de uma teoria política derivada da nova base ontológica naquilo que Witte (2007) considera uma verdadeira "reforma dos direitos" com diversas implicações para as instituições do mundo ocidental, foi necessário o amadurecimento dessas bases para que, finalmente, Johannes Althusius utilizasse os novos princípios na sua interpretação do Sacro Império em relação à esfera societal como um todo. Em sua obra principal, *Política*, a ontologia pluralista orientada pelas ideias transcendentais bíblicas de criação/queda/redenção se traduzem em um elegante sistema teórico digno de nota por seu caráter cuidadosamente arquitetado e pelo seu grande poder explicativo (Carney, 1995: xiv). O autor atribui ao motivo bíblico o ponto que alavanca



o seu argumento. A visão do Sacro Império em *Política* emerge como consequência da formulação geral, sendo uma ilustração de pontos-chave tais como a 'comunidade universal' e sua formação histórico-legal. Apesar de, nesses termos, o Império ocupar um lugar secundário no pensamento de Althusius, vale notar a relevância do argumento geral *para* a discussão dessa instituição política naquele período histórico, principalmente no que tange à delimitação dos poderes do governo e do direito de resistência à tirania. Os principais temas de *Política*, com efeito, giram necessariamente em torno da ontologia pluralista cristã pressuposta pelo autor. São eles: definição de política como 'simbiose', a origem divina da pluralidade dentro da esfera societal e, finalmente, a negação da existência de qualquer autoridade terrena absoluta⁴.

O primeiro tema abordado por Althusius (1995: 17) é a definição de política. Saltam à vista, nessa definição, tanto a ideia de pluralidade de associações quanto o caráter normativo-redentivo da prática política. Ambas as noções permeiam o pensamento althusiano e se fazem presentes em sua declaração inicial: "Política é a arte de associar (*consociandi*) pessoas para o propósito de estabelecer, cultivar e conservar a vida social entre elas". A natureza desse vínculo entre as pessoas é explicada com o uso da metáfora biológica da simbiose. No nível mais primário, a associação política diz respeito à mera sobrevivência, dada a impossibilidade de se viver em completo isolamento. Em uma aplicação mais complexa, a prática da associação política também se liga à redenção da sociedade, em cooperação e amor ao próximo (Althusius, 1995: 23). Em ambos os casos, a simbiose leva à formação de associações diversas no intuito de promover "a comunicação daquilo que é útil e necessário ao exercício harmonioso da vida social". Do lado normativo, fica claro que Althusius não define política somente como algo que simplesmente acontece. É certo que para a sobrevivência a política deve existir, mas, entendida como uma "arte", ela extrapola a mera sobrevivência e tem o potencial de proporcionar qualidade de vida social. A política não é qualquer tipo de interação. Pelo contrário, ela se diferencia da mera vida em bando, passando a significar, de forma mais profunda, uma disposição específica da sociedade tal que as coisas, serviços e direitos necessários a uma vida plena sejam propriamente "comunicados" (Althusius, 1995: 19-24). Fica evidente nesse conceito, então, que as associações têm uma importância vital na política que, por sua vez, é uma noção normativo-redentiva por requerer o empenho das pessoas para que a 'comunicação' ocorra de forma adequada.

O problema central passa a ser a obtenção de uma disposição da sociedade que possibilite a política nos termos dados. Neste segundo tema importante no argumento, Althusius explica como a noção de Origem divina da pluralidade social se liga aos meios da simbiose. Há diversos tipos de necessidade na vida, um fato que resulta da forma como Deus criou os seres humanos sob uma pluralidade de leis da natureza. Além de viver em grupos por causa dessas necessidades, as pessoas formam diferentes *tipos* de associações que correspondem a cada um desses tipos de necessidade, a fim de que elas comuniquem as coisas, serviços e direitos necessários ao desenvolvimento de uma vida plena. Em geral, as pessoas ingressam em associações por intermédio de consentimento. Cada um desses grupos possui sua estrutura interna de regras, autoridade e papéis, a fim de funcionar corretamente (Althusius, 1995: 20-22). Esse

⁴ Esse último ponto envolve a oposição marcada de Althusius à noção de soberania defendida por Bodin e outros contemporâneos.



argumento é ilustrado e aplicado no caso de diversos tipos de associações (família, guildas, igrejas e associações públicas como, por exemplo, cidades). Althusius (1995: 143) distingue três espécies principais de associações: naturais (ex. família), civis (ex. corporações de profissionais) e públicas (ex. províncias). Ele diferencia esses grupos com referência à sua função e estrutura interna. Notadamente, cada associação tem uma “vocação” dada por Deus, um potencial que deve ser desenvolvido ativamente. Em suma: Deus criou seres humanos que precisam de viver em comunidade. Diferentes tipos de necessidade, provenientes da ordem da criação divina, devem ser satisfeitas por distintas associações. Quando essas associações cobrem de forma eficiente tais necessidades, o arranjo social resultante pode ser chamado de simbiose e as relações podem ser consideradas como políticas. Isso quer dizer que o desenvolvimento da arte da política requer um reconhecimento das estruturas da criação de Deus e um ajuste da sociedade em relação a essas estruturas no cumprimento da vocação ‘redentiva’ das associações diversas.

O terceiro tema relevante é o da limitação do exercício da autoridade política. Da mesma forma como as estruturas da criação divina e a necessidade de se aperfeiçoar sempre a conduta (ajustando-a a essas estruturas rumo à simbiose) são fatores orientados pelo motivo bíblico de criação/queda/redenção, aqui também Althusius deixa claros os seus pressupostos religiosos. Uma estrutura plural da criação, sempre relativa ao Criador e sempre limitada, é entrelaçada em todos os seus aspectos. Cada associação utilizada para o desenvolvimento desses aspectos na vida humana tem, dentro dos limites de sua ‘lógica’ interna, uma estrutura de autoridade que se encarrega *somente* da área de ‘especialização’ dessa associação. Idealmente, a autoridade de uma associação nunca extrapolará a sua esfera, configurando um estado de múltiplos exercícios de autoridades na vida social, cada uma limitada por sua ‘vocação’, positivado, talvez, em alguma espécie de pacto. Em sua análise das associações do tipo público (colégios eleitorais, tribunais, prefeituras, etc.), Althusius (1995: 39-40) deixa claro que cada uma delas se restringe somente à provisão da justiça pública através do poder da espada. Dentro desse aspecto público da vida social diversas associações emergem gradativamente em uma sobreposição de ‘camadas’ associativas em progressão de tamanho. Logo, pode-se dizer, por um lado, que as cidades são partes das províncias que, em conjunto, constituem a “associação pública universal” (Althusius, 1995: 66). Por outro lado, todavia, essa comunidade universal não pode ser tomada como o ‘todo’ do qual as famílias, guildas e igrejas fazem parte. Ao contrário do escolasticismo, o pluralismo social de Althusius só estabelece uma relação entre ‘todo’ e ‘partes’ quando a ‘lógica’ interna às associações é a mesma de ambos os lados da relação (Ossewaarde, 2007: 113ff). A autoridade pública, portanto, difere da eclesiástica ou da profissional. Não há uma autoridade última sobre todas as coisas, a não ser Deus.

Além de proporcionar uma narrativa teórica para explicar a emergência dos Estados através do entrelaçamento de associações públicas, Althusius desenvolve melhor sua teoria da associação pública universal e dos limites às suas estruturas de autoridade, passando a ilustrar o conceito com o caso do Sacro Império. Ele atribui soberania a essa associação em virtude da inexistência de qualquer outra autoridade pública que lhe seja igual ou superior em seu território (Althusius, 1995: 69). Considerando a disposição interna de cada ‘camada’ associativa pública, a imagem que emerge do entrelaçamento de todas as associações é bem distinta do conceito liberal-humanista



de 'contrato social' que pressupõe uma divisão aguda entre indivíduos e Estado. Além do mais, há diversas outras associações de cunho civil ou natural enriquecendo ainda mais o quadro geral. Em todo caso, o ponto é que a associação universal se forma já contando com as estruturas de autoridade pública inferiores e sem prejuízo para os outros *tipos* de associações. É ao "povo" que a soberania pertence. Isto é, "não aos membros individuais, mas a todos eles em conjunto" (Althusius, 1995: 70). Althusius é por vezes tratado como um defensor da soberania popular, à moda de Rousseau, mas ele deixa claro que por 'povo' ou 'membros' ele se refere "não a homens individuais, famílias ou corporações, como numa associação privada ou particular-pública. Pelo contrário, os membros são diversas cidades, províncias e regiões de acordo entre si em um corpo único constituído por união e comunicação mútua" (Althusius, 1995: 67). O conceito de 'povo', assim, corresponde às associações públicas que se unem na formação do Estado. Há, então, dois limites à autoridade estatal: sua restrição à provisão da justiça pública somente, e a permanência da soberania no 'povo', ou corpo de magistrados imediatamente inferiores à associação universal.

A 'visão' althusiana do Império como associação pública universal é, pois, bastante análoga à situação das Províncias Unidas. Em sua experiência profissional como um magistrado inferior servindo à cidade de Emden (entre a Alemanha e a Holanda), Althusius precisou de argumentar mais de uma vez contra os excessos das autoridades centrais. A terceira edição de sua obra (1614) é dedicada aos líderes da resistência de sua província durante o longo período da Revolta Holandesa contra o domínio espanhol, que só terminou oficialmente no mesmo ano dos tratados de Westphalia (Carney, 1995: xi-xii). A resistência pública era uma situação familiar para o autor. É evidente que sua conceitualização da associação pública universal possui, tal como a definição de política, caráter redentivo. É preciso conformar as instituições humanas à vocação divina e à estrutura da criação. Conservar a soberania no corpo dos magistrados é uma forma de garantir que, caso haja abusos no exercício da autoridade, incluindo a situação da reação holandesa aos decretos religiosos do Estado espanhol, haverá vias pré-estabelecidas de resistência através do poder público desses magistrados inferiores (Althusius, 1995: 196-197). O argumento althusiano, segundo explica Grabill (2006: 122-123), foi compreendido como potencialmente perigoso tanto pelos que defendiam o crescimento do poder imperial quanto pelos proponentes do absolutismo em nível local. Por causa das implicações em termos da limitação de poder transportada do contexto da Revolta Holandesa para a estrutura do Império, após a morte de Althusius, essa teoria foi virtualmente esquecida durante séculos.

V. O Humanismo: Ciência, Personalidade e Política

Como visto anteriormente, há uma grande semelhança entre os primórdios do humanismo (principalmente em sua vertente mais religiosa) e o movimento anti-escolástico medieval. Hardt e Negri (2000: 72) observam, com efeito, uma marcada separação entre Natureza e Graça no nominalismo da Idade Média tardia que rompeu de vez a síntese escolástica em seu motivo religioso básico dualista: a produção de conhecimento, com isso, "alternou do plano transcendente para o imanente". A área da Graça não foi completamente eliminada da vida como um todo, ao menos nos momentos iniciais do humanismo, mas tornou-se 'privatizada'. Do anti-escolasticismo medieval tardio e do humanismo cristão emerge uma ideia introspectiva de



religiosidade. O âmbito terreno, por sua vez, separado conceitualmente das coisas religiosas, ganha uma 'lógica' própria, pautada no ideal renascentista da livre personalidade (Boucher, 1998: 118). Ambos os fatores apresentam claras consequências na teoria política nominalista e em sua 'visão do Império'.

Assim, por exemplo, em Dante, a unidade fundamental da humanidade como um todo (cristãos e não-cristãos) deve corresponder a um único governo universal que proporcione a liberdade dos cidadãos e sua realização intelectual, o maior de todos os bens no âmbito político terreno (Dante, 1863; Ullmann, 1975: 278). Marsílio de Pádua vai além disso e nega o direito de a Igreja se envolver na vida secular e nos assuntos de governo, abstendo-se de qualquer aspecto transcendente em sua visão de Origem do governo, ao localizá-la no consentimento dos cidadãos governados (Ullmann, 1975: 283; Marsilius, 2005). Segundo Nederman (2003: 130), esse precursor do humanismo já reconhece o "benefício temporal como fundamental e como o objetivo totalmente legítimo da conduta humana", apresentando "o propósito da vida", inclusive na política, em termos de "auto-preservação". Todo o esquema teórico, finalmente, é aplicado ao caso do Sacro Império, retratado como o resultado da volição e do consentimento do grupo de cidadãos (Marsiglio, 1993). No humanismo cristão posterior, tanto a religiosidade introspectiva como o tratamento da Natureza passam a ser definitivamente vistos em função do ideal da livre personalidade através da ênfase na educação, ilustrada no pensamento 'internacionalista' de Erasmo e de outros renomados 'irenistas' como, por exemplo, Comenius. Essas ilustrações sugerem que, com sua insistência em uma lógica própria interna ao plano terreno, o humanismo cristão buscou os princípios últimos da política (inclusive a sua 'visão do Império') nesse domínio imanente da Natureza.

Com o tempo, o motivo básico religioso do pensamento humanista se cristalizou em torno dos pólos da Natureza, agora na condição de autonomia, e da Liberdade humana "absolutamente independente de todo poder sobrenatural" (Dooyeweerd, 1979: 152). A pessoa autônoma haveria de, cedo ou tarde, "tomar seu destino em suas próprias mãos". Hardt e Negri (2000: 70-71) chegam a retratar o caráter integral dessa "afirmação dos poderes deste mundo" como uma "revolução":

os humanos se declararam mestres de suas próprias vidas, produtores de cidades e da história, inventores dos céus. Eles herdaram uma consciência dualista, uma visão hierárquica da sociedade e uma ideia metafísica de ciência, mas deixaram, para as gerações seguintes, uma ideia experimental de ciência, uma concepção constituinte da história e apontaram o ser como um terreno imanente de conhecimento e de ação.

Como principal resultado desse "processo de secularização que negava a autoridade divina e transcendente sobre os assuntos mundanos", dizem eles, "o conhecimento humano se transformou num fazer, numa prática de transformação da natureza" (Hardt and Negri, 2000: 72). Em outras palavras, o ideal da livre personalidade humana serviu de impulso ao ideal de controle sobre a natureza, sendo ambos componentes-chave do motivo da Liberdade.



O outro pólo do conjunto de ideias transcendentais humanistas, aquele que diz respeito à Natureza, por sua vez, se diferencia radicalmente da visão pressuposta nas correntes teóricas anteriores. Após a consolidação da quebra da síntese escolástica, o motivo da Natureza também passou pela transformação trazida pela visão 'mecanista' de mundo e pelos grandes avanços da física e do cálculo no início da Era Moderna (Shapin, 1996: 12-64). Essa leitura matemática da natureza gerou um critério meta-teórico normativo para a produção do conhecimento nas disciplinas especiais. No intuito de servir ao ideal de controle impulsionado pelo motivo da Liberdade, a mente humana deveria se esforçar para descobrir todos os mecanismos ou 'leis' da realidade à sua volta (Hooykaas, 1972: 13-19). O uso dessa diretriz no âmbito político não foi imediato, fato evidente na insistência 'historicista' dos primeiros humanistas clássicos como Guicciardini ou Maquiavel no que tange à vida social (Tuck, 1993: 171). Apesar disso, sobre as obras desse último pensador, Femia (2003: 150) comenta que

"não há traços de teologia aristotélica ou cristã, nenhuma referência a qualquer ordenamento ideal [...] ou a qualquer propósito rumo ao qual a criação se encaminha. Não há qualquer pressuposto discernível da existência de leis divinas. As únicas leis da natureza que Maquiavel menciona são as leis da necessidade física".

Embora inicialmente o caráter contingente da sociedade tenha sido enfatizado em tal predileção pelo conhecimento histórico, o secularismo e a visão mecânica da natureza garantiram a partir desses primeiros humanistas uma abertura para a posterior extensão da leitura matemática ao terreno da política.

À semelhança das correntes dualistas anteriores, o humanismo clássico também se caracteriza por uma tensão profunda entre os dois pólos de sua raiz. A Liberdade, buscada em termos do novo ideal científico de controle, coloca a seu serviço a visão mecânica da Natureza. Quanto mais controle sobre o mundo, mais livre o ser humano será (Shapin, 1996: 119-135)⁵. Contudo, a expansão desse ideal de controle na tentativa de se compreender a sociedade à luz dos critérios matemáticos modernos em último caso representa potencialmente a explicação de todos os mecanismos da realidade, negando qualquer espaço à autonomia (Kalsbeek, 1975: 137-141). Tal tensão entre o determinismo teórico gerado a partir de uma visão 'mecanista' da Natureza e o motivo da Liberdade logo adquiriu um papel central na formação histórica do pensamento humanista. Descartes, por exemplo, negou a subordinação última do 'ego' ao mundo mecânico, ligando racionalidade e moralidade a esse 'ego' em um dualismo insolúvel de Origem. Todo o sistema cartesiano, incluindo a separação entre sujeito e objeto, flui dessa dupla ideia transcendental. Hobbes, ao contrário, procurou seguir à risca as implicações teóricas de sua ontologia 'mecanista', reduzindo à Origem postulada em termos de leis físicas toda a diversidade do mundo (Cf. Dooyeweerd, 1979: 153-154). O pensamento 'internacionalista' hobbesiano reflete o mesmo princípio, considerando o Estado como um 'corpo' em choque com os demais 'corpos' políticos e sujeito às leis mecânicas do movimento (Skillen, 2003: 322-324).

⁵ A produção científica do período também abunda fora do motivo básico humanista. A ciência do início da Era Moderna de forma alguma é comutável com 'pensamento humanista'. Cf. Pearcey e Thaxton (1994).



A teorização política humanista a partir do fundamento antitético de natureza/liberdade pautou-se, em sua época, pela necessidade de estender o ideal de controle ao âmbito do Estado, dadas as convulsões político-religiosas do período. Bodin, com sua doutrina de soberania centralizada e indivisível apresentada como a solução para os embates entre facções internas, encontrou grande aceitação por toda a parte (Eulau, 1941: 646). Hobbes, com uma proposta semelhante, acrescentou ao argumento a visão 'mecanista' da sociedade, que já servia como um poderoso instrumento intelectual em pelo menos três aspectos. Primeiramente, a secularização ou 'imanentização' humanista da política apresentava alternativa viável ao embate interno europeu entre catolicismo romano e protestantismo(s), transformando a noção de Origem em algo apreensível pelo uso 'neutro' e universal da razão. Embora os teóricos do início da Era Moderna tenham mantido Deus em seu vocabulário, mesmo a noção de lei natural ganha um conteúdo altamente neutralizado pelo novo modo científico de raciocínio. Assim, Grotius, por exemplo, pode sem maiores impedimentos postular o ponto de partida do direito natural na razão humana, embora seja consistente com o caráter divino, e afirmar que mesmo que Deus não existisse, a lei natural permaneceria válida (Grotius, 2005: 89). Dengerink (1978: 16) comenta o resultado dessa manobra, apontando que, para Grotius "o direito natural é, em última análise, produto da razão humana". Leibniz vai além, ao reduzir tudo, inclusive Deus, a essências que são co-eternas com Ele e que Ele não pode contrariar. "É importante lembrar", observa Riley (1988: 6), "que, para Leibniz, Deus opera sob limites". Um desses limites é a justiça, definida em termos de uma harmonia geométrica entre amor ao próximo e uso da sabedoria que serve de Origem, no sistema leibniziano, para o Estado, cuja finalidade é permitir o "império da razão" (Riley, 1988: 22-23). Em Leibniz e Grotius, a razão autônoma assume um papel central. Esses casos ilustram o primeiro tipo de influência da nova abordagem 'imanente' acerca das leis naturais.

Em segundo lugar, a universalização do método matemático na visão humanista clássica de Natureza emprestava à teoria política um aspecto de neutralidade e de precisão para além das querelas teológicas que permeavam a prática e o estudo das relações 'internacionais', aspecto esse que se evidenciava de duas formas — geométrico-dedutiva e aritmética. Spinoza, Grotius, Leibniz, Pufendorf (ao menos inicialmente) e tantos outros procuraram retratar seus argumentos como se fossem sistemas euclidianos deduzidos a partir de axiomas iniciais. Sobre o método de Grotius, por exemplo, Dengerink (1978: 15) comenta que "é puramente dedutivo, à moda da geometria". Outro aspecto do uso desse tipo de teorização pelos humanistas do início da Era Moderna é sua ênfase na primazia das partes sobre o todo (invertendo, aritmeticamente, a relação aristotélica herdada do escolasticismo). Tal perspectiva foi deveras instrumental nas várias tentativas de reconciliação do ideal de livre personalidade com o ideal de controle através da noção de 'contrato social', celebrado hipoteticamente entre um conjunto de indivíduos livres (ou partes em ligação ou 'soma' voluntária formando um todo). É somente em Pufendorf que o Estado adquire, de vez, sua própria personalidade jurídica abstrata sendo, ainda assim, concebido como fruto de uma série de pactos entre as partes diversas (Boucher, 1998: 236-238). O primado de abstrações geométricas e aritméticas no mundo intelectual consolidou, respectivamente, o modo dedutivo de teorização e a concepção de conjuntos tomando suas partes como ponto de partida.



Esse procedimento, aplicado à análise da sociedade como um todo, também se fazia fortemente presente, em terceiro lugar, no estudo das relações entre diferentes Estados. Concebido à luz da noção ‘mecanista’, o Estado se define como um conjunto fechado em choque com os demais Estados ou, como Hobbes propõe, um ‘corpo político’ sujeito às mesmas leis físicas que o restante do universo. Assim, não é surpresa que o mesmo argumento utilizado na análise e na síntese do ‘estado de natureza’ que leva ao contrato social seja aplicado às relações entre Estados. Embora o ‘internacional’ no início da Era Moderna seja concebido à luz do que se convencionou chamar de ‘analogia doméstica’, isso não significa que haja, do lado de ‘fora’, um espelho completo daquilo que supostamente teria ocorrido ‘dentro’, no momento hipotético do contrato social (Walker, 1993). Uma das diferenças entre o conjunto de indivíduos no estado de natureza e o conjunto de Estados no ambiente internacional é o fato de os Estados terem supostamente resolvido o problema interno da segurança e, por isso, poderem se defender de uma maneira mais adequada que os indivíduos no estado de natureza, argumento usado por Pufendorf para se desvencilhar a implicação de um Estado mundial que resolveria o problema do choque entre diferentes comunidades políticas (Boucher, 1998: 239). Grotius acrescenta a isso a noção de uma ‘sociedade internacional’, formada, também contratualmente, sob o direito natural (Cf. Bull, 1977). Em todo o caso, era amplamente reconhecido que, na busca por estabilidade no plano interestatal, os atores tinham o poder de se munir de estratégias como o equilíbrio de poder e as alianças militares, dispensando o uso de uma entidade centralizadora universal. Assim, embora o mesmo princípio de sobrevivência e de auto-interesse se aplique tanto no plano doméstico quanto internacional, a resolução de problemas em cada âmbito demanda maiores considerações, apresentando mais uma faceta da dialética entre o ideal de controle e o ideal da livre personalidade.

Um dos grandes enigmas para o pensamento ‘internacionalista’ humanista surgido após todas as modificações práticas e institucionais no contexto do Sacro Império, principalmente depois de Westphalia, foi o de definir o status dessa entidade política. A maioria dos teóricos humanistas considerava os escolásticos e os clássicos inferiores à nova abordagem matemática, porém categorias aristotélicas eram ainda bastante difundidas na classificação de comunidades políticas em geral. Além da proposta original, mas esquecida, de Althusius, as ‘visões do Império’ disponíveis variavam em torno dos conceitos aristotélicos de monarquia, aristocracia e, possivelmente, uma mistura. O problema consistia em reconciliar a definição já cristalizada de soberania proposta por Bodin com a dupla reivindicação de soberania por parte do Império e dos Príncipes alemães. Seguida à risca, essa noção de soberania ameaçaria o poder dos Príncipes (se aplicada ao Imperador), ou, alternativamente, reduziria o Império a uma mera confederação ou aliança militar (se aplicada aos Príncipes), ‘desnudando’ o Imperador de sua ‘vestimenta soberana’. Era, por assim dizer, mais um dos ‘quebra-cabeças’ gerados pela tensão entre controle e liberdade no motivo religioso básico humanista.

Embora aqui o objetivo não seja o de focalizar em todos os principais argumentos, saltam à vista dois autores igualmente críticos das categorias herdadas: Pufendorf e Leibniz. Pufendorf encara a soberania, entendida conforme as formulações de Bodin e de Hobbes, como “a característica definidora de um Estado”, chegando inclusive a propor uma distinção entre Estados regulares e irregulares, sendo que somente os regulares contam com soberania “unificada e efetiva”, fator que rebaixa os Estados



irregulares a tentativas fracassadas de alcançar o seu objetivo principal de promover a segurança dos cidadãos (Seidler, 2007: xvii-xviii). Não encontrando aplicabilidade nas categorias aristotélicas de aristocracia e monarquia ao Império, Pufendorf (2007: 176-177) é levado a concluir que “a Alemanha é um Corpo Irregular e semelhante a uma Monstruosidade” (*monstro simile*) que, não obstante, tende mais a um “sistema de Estados” (ie., aliança militar) do que a uma monarquia unificada. Eulau (1941: 657-658) comenta o procedimento humanista que tende a tal conclusão:

O método de Pufendorf [...] consistia em deduções jurídicas e lógicas a partir de pressupostos concebidos a priori. Ele aceitava incondicionalmente as visões de Bodin e de Hobbes acerca da unidade absoluta e da completa independência do Estado soberano. Da natureza do Estado assim concebida, ele deduziu sua soberania; da natureza da soberania, a sua indivisibilidade; e, da sua indivisibilidade, a monstruosidade de qualquer Estado supostamente composto de outros Estados. Um Estado não pode conter outros Estados em si.

A prescrição feita por Pufendorf é simplesmente uma coordenação maior entre os membros do Império para que este cumpra de fato o propósito de uma aliança militar e passe a ser um sistema efetivo de Estados.

Leibniz, por sua vez, não se contentava com a visão tradicional de soberania. Criticando Hobbes pela a-historicidade de sua formulação “visto que nenhum povo civilizado na Europa é governado pelas leis que ele propôs” (Leibniz, 1988: 118), o autor sugere que “a situação do Imperador é um pouco mais elevada do que normalmente se pensa” (Leibniz, 1988: 111). Ele explica a emergência de Estados e do Império a partir da necessidade de coordenação da administração de grandes territórios. Observa que o direito de jurisdição territorial (*Landeshoheit*) dos Príncipes que conseguem liderar um exército próprio e que controlam uma porção considerável de terra corresponde à soberania que se encontra em tantos países fora do Império (Leibniz, 1988: 114-117). Ele diferencia entre confederação (aliança militar) e união, observando que nesse último pacto existe uma “administração permanente” central “com algum poder sobre os membros [...]. Aqui, eu digo, existe um Estado” (Leibniz, 1988: 117). Em relação à ‘monstruosidade’ indicada por Pufendorf, a resposta de Leibniz (1988: 119) é que “monstros similares têm sido mantidos pelos holandeses e pelos poloneses e pelos ingleses e até mesmo pelos espanhóis e franceses”. Em Pufendorf, a ideia tradicional de soberania é mantida como o axioma de todo o sistema, levando à classificação do Império como uma solução sub-ótima para o dilema entre controle e liberdade, e esse problema só pode ser resolvido a partir do contrato entre as partes para que o sistema completo se torne mais eficiente. Já em Leibniz, a proposta aritmética é a de se livrar do caráter unitário da soberania, dividindo-a entre a parte central e as partes secundárias. Em virtude dessa operação fracionária, o Império pode ser classificado como um Estado soberano, uma espécie de antecessor do Estado federativo.



VI. Comentários Finais

O motivo clássico de forma/matéria informou a visão escolástica de Natureza, sintetizada sob o domínio da Graça. As ideias centrais de natureza/grça, acompanhadas do primado aristotélico do todo sobre as partes, e do cosmopolitismo estoico, serviram de quadro de referência para o pensamento político medieval e escolástico posterior, incluindo a noção de Cristandade e o equacionamento das relações entre a jurisdição universal política do Sacro Império e o governo espiritual do Papado. A síntese dos motivos básicos medievais seguiu seu curso sob a autoridade institucional da Igreja até o início da Era Moderna, mas a Reforma possibilitou alternativas no humanismo cristão e no pensamento protestante em geral. Embora boa parte dos protestantes tenha mantido uma surpreendente semelhança com o pensamento católico-romano, os reformados desenvolveram um sistema ontológico pluralista, derivando a partir daí uma visão da sociedade que se conformasse à radicalidade de seus pressupostos bíblicos. Já no humanismo clássico, uma teorização mais secularizada a respeito da natureza combinada com elementos matemáticos delimitou em método e em conteúdo a teoria política. Com o problema de conciliar o ideal de controle e o ideal de liberdade inerentes a esse novo motivo básico, os humanistas jamais escaparam das questões últimas relacionadas à Origem da existência, coerência e diversidade do cosmos. A análise de 'longo prazo' efetuada aqui possibilitou ilustrar como esses pressupostos de caráter religioso informam tacitamente um modelo ontológico do qual a teorização em um campo especial depende. Explícitos ou implícitos, esses pressupostos de *religação* pré-teórica com as ideias transcendentais de Origem sempre influenciaram o pensamento político 'internacionalista'.

O Sacro Império Romano-Germânico, bem como noções gerais relacionadas ao ordenamento internacional, incluindo a unidade e a diversidade das comunidades políticas, servem como um objeto mais ou menos estável de comparação entre as diversas correntes de pensamento. Não se tratou, aqui, de uma história do Império ou do 'internacional', embora esta análise possa potencialmente contribuir para esses temas ao jogar luz sobre a *formação histórica de ideias* a respeito do Império e do 'internacional' em torno de seus pressupostos mais básicos. A correspondência entre essas ideias e o Império ou o 'internacional' reais são, diante disso, questões interessantes, mas secundárias. O principal ponto levantado foi o de explorar a noção reformacional de que existe uma forte ligação entre os pressupostos últimos do pensamento teórico, frutos de uma inclinação a determinado conjunto de ideias transcendentais de Origem, e suas implicações na análise especializada de um objeto dado. É difícil negar o impacto dessa relação no caso das 'visões do Império' e do 'internacional' no início da Era Moderna. Nesse período surgiram teorias pertencentes a diversas das correntes de pensamento apontadas aqui, todas com algo a dizer acerca do ordenamento generalizado da política entre o 'dentro' e o 'fora' e da função do Império no esquema geral. A própria natureza do pensamento político 'internacionalista', como lembra Keene (2005: 10), envolve questões sobre coerência e diversidade da comunidade política. Se, assim, a investigação ontológica é inescapável — como permanece até hoje (Cf. Wight, 2006) — a raiz das diversas ontologias nos motivos básicos religiosos do pensamento teórico é também merecedora de nossa atenção.



Problemas ontológicos são sempre atuais em qualquer disciplina especializada. Quando se trata de um domínio como o das relações internacionais, sob constante mudança em seu objeto e seu modo de estudo, tais questões são efetivamente bem-vindas. As implicações do argumento levantado aqui para a historiografia disciplinar das Relações Internacionais e do Direito Internacional ficam em suspenso, mas é razoável pensar que há um potencial considerável, porém, pouco explorado até o momento. Desde a herança antiga até o início da Era Moderna, o pensamento político internacionalista se mostrou intrinsecamente filosófico e religioso em suas fundações. Qualquer noção sobre o 'internacional' preservará algo dessas raízes profundas. Embora isso tenha ocorrido de diferentes formas ao longo do tempo, nada indica que nos desvencilhamos por completo dessa dimensão fundamental da teorização. Pode ser que todo o pensamento contemporâneo sobre o 'internacional' compartilhe um só conjunto humanista de motivos básicos e que pressuponha uma certa neutralidade e autonomia do raciocínio teórico. Essa é uma questão que ainda deve ser respondida. Contudo, se for esse o caso, é nesse pressuposto que se encontrará a inclinação do pensamento contemporâneo a uma Origem.

Referências Bibliográficas

- Althusius, J. (1995). *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*. Indianapolis, Liberty Fund.
- Aquinas, T. (2002). *On Law, Morality, and Politics*. Indianapolis, Hackett.
- Aristotle (1999). *Politics*. Kitchener, Batoche.
- Armstrong, D. (1993). *Revolution and World Order: The Revolutionary State in International Society*. Oxford, Clarendon Press.
- Augustine (1953). *On Free Will (De Libero Arbitrio)*. Augustine: Earlier Writings. J. H. S. Burleigh. Louisville, Westminster John Knox: 102-217.
- Augustine (2003). *Concerning the City of God, Against the Pagans. City of God*. G. R. Evans. London, Penguin: 5-1092.
- Bavinck, H. (1894). *De Algemeene Genade*. Kampen, G. Ph. Zalsman.
- Bhaskar, R. (1978). *A Realist Theory of Science*. London, Harvester.
- Bos, A. P. (1986). "Het Grondmotief van de Griekse Cultuur en het Titanische Zinperspectief." *Philosophia Reformata* 51(1): 117-137.
- Boucher, D. (1998). *Political Theories of International Relations: From Thucydides to the Present*. Oxford, Oxford University Press.
- Brunner, E. (2003). *The Divine Imperative: A Study in Christian Ethics*. Cambridge, Lutterworth.
- Bull, H. (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York, Columbia University Press.
- Burt, E. A. (1954). *The Metaphysical Foundations of Modern Physical Science*. Garden City, Doubleday.
- Calvino, J. (1999). *Institución de la Religión Cristiana*. Rijswijk, Felire.



- Carlyle, A. J. and R. W. Carlyle (1962). *A History of Medieval Political Theory in the West*. London, Blackwood.
- Carney, F. S. (1995). *Translator's Introduction. Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*. F. S. Carney and J. Althusius. Indianapolis, Liberty Fund: ix-xxxiii.
- Clark, G. H. (1988). *The Incarnation*. Jefferson, Trinity Foundation.
- Clark, G. H. (1989). *The Johannine Logos: The Mind of Christ*. Jefferson, Trinity Foundation.
- Clouser, R. A. (1991). *The Myth of Religious Neutrality: An Essay on the Hidden Role of Religious Belief in Theories*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Collingwood, R. G. (1945). *The Idea of Nature*. London, Oxford University Press.
- Coulton, G. G. (1940). *Studies in Medieval Thought*. London, Thomas Nelson.
- Dante (1863). *De Monarchia*. Halle, Universität Halle-Wittenberg.
- Dengerink, J. (1978). *The Idea of Justice in Christian Perspective*. Toronto, Wedge.
- Dooyeweerd, H. (1947). "Introduction to a Transcendental Criticism of Philosophic Thought." *Evangelical Quarterly* 19(1): 42-51.
- Dooyeweerd, H. (1948). *Transcendental Problems of Philosophic Thought: An Inquiry into the Transcendental Conditions of Philosophy*. Grand Rapids, Wm. B. Eerdmans.
- Dooyeweerd, H. (1953-58). *A New Critique of Theoretical Thought*. Philadelphia, P & R.
- Dooyeweerd, H. (1960). *In the Twilight of Western Thought: Studies in the Pretended Autonomy of Philosophical Thought*. Nutley, Craig Press.
- Dooyeweerd, H. (1979). *Roots of Western Culture: Pagan, Secular, and Christian Options*. Toronto, Wedge.
- Dooyeweerd, H. (1997). *Essays in Legal, Social, and Political Philosophy*. Lewinston, Edwin Mellen.
- Eulau, H. F. (1941). "Theories of Federalism Under the Holy Roman Empire." *American Political Science Review* 35(4): 643-664.
- Femia, J. V. (2003). *Machiavelli. Political Thinkers: From Socrates to the Present*. D. Boucher and P. Kelly. Oxford, Oxford University Press.
- Foucault, M. (1978). *The History of Sexuality 1: The Will to Knowledge*. London, Penguin.
- Franca Filho, M. T. (2007). "Westphalia: A Paradigm? A Dialogue Between Law, Art and Philosophy of Science." *German Law Journal* 8(10): 955-975.
- Freire, L. G. (2008a). *O Impacto de Westphalia na Montagem de uma Nova Ordem na Política Mundial*. ILSA International Conference. Belo Horizonte.
- Freire, L. G. (2008b). "Westphalia: Montando uma Nova Ordem na Política Mundial." *Cenário Internacional*. Retrieved 6 Jul., 2009, from <http://www.cenariointernacional.com.br/default3.asp?s=artigos2.asp&id=107>.
- Gierke, O. (1958). *Political Theories of the Middle Age*. Boston, Beacon Press.



- Grabill, S. J. (2006). *Rediscovering the Natural Law in Reformed Theological Ethics*. Grand Rapids, Wm. B. Eerdmans.
- Grotius, H. (2005). *The Rights of War and Peace*. Indiana, Liberty Fund.
- Hardt, M. and A. Negri (2000). *Empire*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Hebden Taylor, E. L. (1966). *The Christian Philosophy of Law, Politics and the State: A Study of the Political and Legal Thought of Herman Dooyeweerd of the Free University of Amsterdam, Holland as the Basis for Christian Action in the English-Speaking World*. Nutley, Craig Press.
- Hooykaas, R. (1972). *Religion and the Rise of Modern Science*. Edinburgh, Scottish Academic Press.
- Inayatullah, N. and D. L. Blaney (2004). *International Relations and the Problem of Difference*. New York, Routledge.
- Jaeger, W. (1963). *Early Christianity and the Greek Paideia*. London, Oxford University Press.
- Kalsbeek, L. (1975). *Contours of a Christian Philosophy: An Introduction to Herman Dooyeweerd's Thought*. Toronto, Wedge.
- Keene, E. (2005). *International Political Thought: A Historical Introduction*. Cambridge, Polity.
- Kenny, A. (2004-07). *A New History of Western Philosophy*. Oxford, Clarendon Press.
- Knutsen, T. L. (1997). *A History of International Relations Theory*. Manchester, Manchester University Press.
- Kok, J. H. (1998). *Patterns of the Western Mind: A Reformed Christian Perspective*. Sioux Center, Dordt College Press.
- Korff, S. A. (1924). "An Introduction to the History of International Law." *American Journal of International Law* 18(2): 246-259.
- Krasner, S. D. (1995/96). "Compromising Westphalia." *International Security* 20(3): 115-151.
- Kropatscheck, F. (1900). *Occam und Luther: Bemerkungen zur Geschichte des Autoritätsprinzips*. Gütersloh, Bertelsmann.
- Kubáľková, V. (2000). "Towards an International Political Theology." *Millennium* 29(3): 675-704.
- Kuhn, T. S. (1996). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, University of Chicago Press.
- Leibniz, G. W. F. (1988). *Political Writings*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Lloyd, G. E. R. (1970). *Early Greek Science: Thales to Aristotle*. New York, Norton.
- Luther, M. (2002). *From On Secular Authority. International Relations in Political Thought: Texts from the Ancient Greeks to the First World War*. C. Brown, T. Nardin and N. Rengger. Cambridge, Cambridge University Press: 204-212.
- Marsiglio (1993). *Defensor Minor. Defensor Minor and De Translatione Imperii*. C. J. Nederman. Cambridge, Cambridge University Press.



- Marsilius (2005). *Defensor Pacis. The Defender of the Peace*. A. Brett. Cambridge, Cambridge University Press.
- McCulloch, D. (2004). *Reformation: Europe's House Divided*. London, Penguin.
- Nederman, C. J. (2003). *Marsiglio of Padua. Political Thinkers: From Socrates to the Present*. D. Boucher and P. Kelly. Oxford, Oxford University Press.
- Nietzsche, F. (1995). *The Birth of Tragedy*. New York, Dover.
- Osiander, A. (1994). *The States System of Europe, 1640-1990: Peacemaking and the Conditions of International Stability*. Oxford, Oxford University Press.
- Osiander, A. (2001). "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth." *International Organization* 55(2): 251-287.
- Ossewaarde, M. (2007). "Three Rival Versions of Political Enquiry: Althusius and the Concept of Sphere Sovereignty." *Monist* 90(1): 106-125.
- Ossewaarde, M. (2008). "The Rule of Law in Attic and (Post-)Westphalian Poetics of Space." *European Journal of Legal Studies* 2(1): 203-219.
- Parkinson, F. (1977). *The Philosophy of International Relations: A Study in The History of Thought*. Beverly Hills, Sage.
- Pearcey, N. R. and C. B. Thaxton (1994). *The Soul of Science: Christian Faith and Natural Philosophy*. Wheaton, Crossway.
- Perkins, M. A. (2004). *Christendom and European Identity: The Legacy of a Grand Narrative Since 1789*. Berlin, W. de Gruyter.
- Plato (1999). *The Republic. Great Dialogues of Plato*. W. H. D. Rouse. New York, Signet: 118-422.
- Polanyi, M. (1946). *Science, Faith and Society*. Chicago, University of Chicago Press.
- Pufendorf, S. (2007). *The Present State of Germany*. Indianapolis, Liberty Fund.
- Quigley, C. (1979). *The Evolution of Civilizations*. Indiana, Liberty Fund.
- Riley, P. (1988). *Introduction. Political Writings*. P. Riley and G. W. F. Leibniz. Cambridge, Cambridge University Press: 1-44.
- Ruggie, J. G. (1998). *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. London, Routledge.
- Runia, D. T. (1989). "Dooyeweerd, Bos and the *Grondmotief* of Greek Culture." *Philosophia Reformata* 54(1): 160-175.
- Rushdoony, R. J. (1961). *Intellectual Schizophrenia: Culture, Crisis and Education*. Phillipsburg, Presbyterian & Reformed.
- Schmitt, C. (2006). *Teologia Política*. Belo Horizonte, Del Rey.
- Seidler, M. J. (2007). *Introduction. The Present State of Germany*. M. J. Seidler and S. Pufendorf. Indianapolis, Liberty Fund: ix-xxvii.
- Shapin, S. (1996). *The Scientific Revolution*. Chicago, University of Chicago Press.
- Skillen, J. W. (1979). "Unity and Diversity among States: A Critique of Assumptions in the Study of International Relations." *Pro Rege* 8(1): 9-36.



- Skillen, J. W. (1981). *International Relations and the Demand for Global Justice*. Sioux Center, Dordt College Press.
- Skillen, J. W. (2003). "Philosophy of the Cosmomic Idea: Herman Dooyeweerd's Political and Legal Thought." *The Political Science Review* 32(1): 318-380.
- Stafleu, M. D. (1987). *Theories at Work: On the Structure and Functioning of Theories in Science, in Particular During the Copernican Revolution*. Lanham, University Press of America.
- Stoker, H. G. (1935). "The Possibility of a Calvinistic Philosophy." *Evangelical Quarterly* 7(1): 17-23.
- Strauss, D. F. M. (1996). *A Historical Analysis of the Role of Beliefs in the Three Foundational Crises in Mathematics. Facets of Faith and Science: Volume 2 - The Role of Beliefs in Mathematics and the Natural Sciences: An Augustinian Perspective*. J. M. van der Meer. Lanham, University Press of America: 217-230.
- Sudduth, M. (2009). *The Reformed Objection to Natural Theology*. London, Ashgate.
- Teschke, B. (2003). *The Myth of 1648: Class, Geopolitics and the Making of Modern International Relations*. London, Verso.
- Thompson, K. W. (1994). *Fathers of International Thought: The Legacy of Political Theory*. Baton Rouge, Louisiana State University Press.
- Tuck, R. (1993). *Philosophy and Government, 1572-1651*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ullmann, W. (1975). *Law and Politics in the Middle Ages: An Introduction to the Sources of Medieval Political Ideas*. Cambridge, Cambridge University Press.
- van Reenen, T. P. (1995). "The Comparison of Law in Medieval Legal Thought." *Journal of South African Law* 19(4): 659-668.
- Vollenhoven, D. H. T. (1933). *Het Calvinisme en de Reformatie van de Wijsbegeerte*. Amsterdam, H. J. Paris.
- Walker, R. B. J. (1987). *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Wight, C. (2006). *Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Wight, M. (1991). *International Theory: The Three Traditions*. Leicester, Leicester University Press.
- Wilson, P. H. (2006). "Still a Monstrosity? Some Reflections on Early Modern German Statehood." *The Historical Journal* 49(2): 565-576.
- Witte Jr., J. (2007). *The Reformation of Rights: Law, Religion, and Human Rights in Early Modern Calvinism*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Zuidervart, L. (2004). "The Great Turning Point: Religion and Rationality in Dooyeweerd's Transcendental Critique." *Faith and Philosophy* 21(1): 65-89.

SEGURANÇA: BEM JURÍDICO SUPRANACIONAL

Manuel Monteiro Guedes Valente

mestradoquedesvalente@gmail.com

Director do ICPOL e Professor do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna (ISCPSI). Professor da Universidade Autónoma de Lisboa. Investigador do *Ratio Legis* – UAL

Resumo

O artigo fala-nos da assumpção da segurança como uma topologia poliédrica, plurifuncional e plurinormativa que exige aos vários actores de acção uma concepção poligonal de bem jurídico digno de tutela penal do espaço local ao global e do global ao local. A assumpção da segurança como bem jurídico supranacional impõe que a legiferação criminal se espalhe nos princípios da política criminal e da intervenção do Direito penal, barreiras às tendências securativistas e à tentativa de incrementação do princípio da *perigosidade presumida* como fundamento da intervenção penal. Considera-se que o obstáculo à «autocoisificação do homem» no polígono global passa por uma (nova) *ordem jurídica mundial* como futuro equilíbrio da humanidade.

Palavras chave:

Segurança; bem jurídico; direito penal; ser humano; legitimidade; perigosidade; inimigo; plurifuncionalidade; plurinormatividade; topologia; polígono; ordem jurídica mundial

Como citar este artigo

Valente, Manuel Guedes (2012). "Segurança: bem jurídico supranacional". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 2, outono 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n2_art4

Artigo recebido em 8 de Março de 2012; aceite para publicação em 5 de Novembro de 2012



SEGURANÇA: BEM JURÍDICO SUPRANACIONAL

Manuel Monteiro Guedes Valente

I. Enquadramento geral

1. O globo terrestre vive momentos de agitação e de conflitualidade conceptual em torno da afirmação do ser humano como um sujeito efectivo de direitos e liberdades fundamentais pessoais, sociais, económicas, culturais e políticas. A assumption que se impõe à ciência e não à técnica não científica por fenómenos endógenos e exógenos (submergidos à técnica e à eficácia sem eficiência), direccionados para a *autocoisificação dos homens* de que nos fala Habermas (2006: 74), conduz-nos a repensar os conceitos que se convertem em topologias – *em espaços geométricos de operações de grupo de correspondência tópica biunívoca entre os vários intervenientes* – e a reestruturar o sistema exíguo – do *espaço exíguo* – em sistema aberto e macrossistema.

Este olhar impende aos actores comunitários responsáveis pela prossecução das tarefas fundamentais dos Estados um ónus de efectividade eficiente na defesa e garantia da *vivência societária harmoniosa, com qualidade de vida e bem-estar*. Estes desideratos são a marca de um Estado organizado e topologicamente estruturado na criação de um *espaço de liberdade, de justiça e de segurança*. Este espaço constrói-se no dia-a-dia da *vida* e do *ambiente* sistémico, *i. e.*, constrói-se na concretização da vida inserida num *sistema operativo económico, político e jurídico*. É neste sistema integral, que é *ambiente e vida*, onde o ser humano encontra a “dimensão do próprio modo-de-ser pessoa” (Figueiredo Dias, 2007: 118).

Esta dimensão ganha relevância num tempo (e espaço) de mutabilidade e incerteza que valora (quase absolutiza) uns bens vitais em detrimento de outros. A sacralização do bem «segurança» em prejuízo do bem «liberdade» ganhou protagonismo nos finais do séc. XX e início do séc. XXI e atingiu um patamar de quase esquizofrenia societária: *tudo é e passa a ser segurança*. Esta *paneconomia*, efemeridade dos nossos tempos, emergente de uma globalização económico-financeira desregulada, espalha-se num tempo cuja segurança real e efectiva existente ocupa uma dimensão jamais vista (Bauman, 2009: 13-51).

2. Este desequilíbrio topológico da essencialidade do sistema (ou macrossistema), ancorado numa ideia ficcionada do medo e da incerteza crescente da *tardo-modernidade*¹, só é limitável caso atraquemos a ideia de segurança fora da tese *securativista* e da tese da *perigosidade* que defendem a implementação de um Direito punitivo preventivo e lançam, para o debate científico, a necessidade desta opção com

¹ Acompanhamos a topologia de José de Faria Costa: “O nosso tempo vive na singeleza perversa do efémero. Do transitório. Do presente que se quer irremediavelmente presente. Características, pois, deste momento civilizacional que alguns chamam de pós-modernidade mas que, nós, preferentemente qualificamos de tardo-modernidade” (Faria Costa, 2010: 7).



fundamento de que a *segurança é a primeira das liberdades*. Aquelas teses sobrevalorizam a segurança olvidando a história e os momentos cuja idêntica valorização germinou as atrocidades que teimamos em esquecer. Estas teses centralizam o sistema como *modo-de-ser da pessoa* na base da segurança, quando nós preferimos centrar esse sistema no *ser humano*: razão única do *ambiente* e da *vida* em comunidade.

A acepção e a concepção científica de que a *segurança* é, hoje, *um bem* do «eu», do «outro» e do «nós», *um bem* de todos os «eu», de todos os «outros» e de todos os «nós», trazem para o debate científico jurídico (e político) a ilimitabilidade espacial e a ilimitabilidade das dimensões geométricas territoriais e o desafio de construir uma topologia de segurança como *necessidade* e como *bem jurídico* essencial ao desenvolvimento harmonioso da sociedade como concretização de um valor constitucional, imbuído de defesa e tutela dos direitos (e deveres) e liberdades fundamentais *pessoais* – que visam tutelar a “esfera de actuação especificamente pessoal” [considerada individual e colectivamente] –, *sociais, económicos e políticos* – que visam tutelar a esfera de actuação *social* da pessoa (Figueiredo Dias, 2007: 120-121).

Este exercício de subordinação da *segurança*, como bem jurídico, à *ordem jurídico-constitucional* do Estado de direito democrático implica-lhe uma limitação material, processual e operativa, subordinada aos princípios da política criminal e da intervenção do Direito penal, e que se afirma como um valor de maximização da pessoa em toda a sua dignidade humana. Este pensar obriga-nos a limitar (e afastar) a hegemonia do *colectivo* sobre o indivíduo e a colocar no centro de toda a discussão científica o *ser humano*.

II. Topologia segurança e a tutela jurídico-criminal: validade / legitimidade

3. A conceptualização da segurança como um bem jurídico de tutela penal atravessa um tempo de reflexão interna e externa e deve obrigar-nos a situacioná-la nos reflexos do *pensar cultural* específico de um povo, do *pensar conceptual (dogmático) do ser humano* e do *pensar de concepção de Estado*. Esta trilogia de pensamento é, como já escrevemos, elemento da construção basilar da organização de um povo, independentemente da estrutura organizativa em curso (Guedes Valente, 2011: 66-67).

A edificação de uma *topologia de segurança* deve anteceder a respectiva delimitação de bem jurídico digno de tutela penal, sendo que o campo a identificar de intervenção do Direito penal é um oceano a explorar. Esta exploração onera o cientista a nunca se deixar ludibriar e sentir tentado pelo discurso de «*retórica*» ou de «*palpiteiro*» político, próprio dos nossos dias, para que um dia, como GÜNTER GRASS, não tenhamos de escrever e dizer «Nunca» faríamos ou fizemos «uma coisa destas» (Günter Crass, 2008: 12-15) para justificarmos as monstruosidades humanas – v. g., Auschwitz – e os abusos e o atropelo aos direitos e liberdades fundamentais – v. g., Guantanamo legitimado pelo *Patriot Act* do estado-unidense; os Gulag da ex URSS.

O discurso de «*retórica*» ou «*palpiteiro*» assenta numa *ideia de insegurança cognitiva* propagada pela velocidade da comunicação social. Esta pluridifusão do crime transforma a vivência de um facto criminoso individual e localizado em comunitário (e



societário) e globalizado. Um homicídio ocorrido numa aldeia recôndita de Portugal é, hoje, sentido, vivido e esgrimido (ética, política e juridicamente) em todos os lares e sofre da síndrome de multiplicação pela massificação noticiosa.

Esse crime deixa de ser um e passa ao processo da multiplicação pela difusão célere e desgastante. Esta *hipervelocidade* do conhecimento de um crime pode conduzir-nos ao discurso fácil da insegurança e do «reino da violência». A construção de uma topologia de segurança cognitiva não pode deixar-se viciar por este discurso, mas deve centrar-se na identificada trilogia de pensamento, sob pena de concebermos um sistema em que o bem jurídico segurança assume o leme da viagem implementada pelo Direito penal preventivo ou da perigosidade.

4. A topologia segurança detém *elevada extensibilidade conceptual* e afirma-se como *poliédrica, plurifuncional e plurinormativa*. Estas características têm maior dimensionalidade se forem pensadas e estudadas num plano *local, nacional, regional e internacional* por serem manifestação da versatilidade e liquidez² de um mundo *globalizado* dentro da *glocalização*: pensar local ganha espaço dentro do pensar global e o pensar global só se incrementa no interior do pensar local. O pensar de um bem jurídico como a segurança, digno de tutela penal, deve ter em cima da mesa a certeza da *falibilidade* (a incerteza) e a ideia de que a implementação material e formal de uma topologia poliédrica é um desafio de uma ordem não residual ou limitada em geometria territorial, mas de geometria flexibilizada e obtusa, subordinada à teoria *gravitacional do tempo e do espaço*³.

Esta estruturação na edificação de uma topologia de segurança coloca-nos a condição de não a reduzirmos só a valores morais, a valores éticos, a valores políticos ou a valores de exclusiva relevância jurídica. Retira-se desta afirmação que muito menos se pode reduzir essa edificação a valores inerentes à operatividade das instâncias de controlo como a Polícia e o Tribunal (Ministério Público e Juiz). Como topologia poliédrica, plurifuncional e plurinormativa, a segurança ancora em todo um *patamar pluriforme* de modo a absorver a *extensibilidade conceptual* que encerra em si mesmo. Esta consciencialização não pode absolver o jurista (legislador) da menos conseguida legiferação em temas de segurança.

5. A *plurinormatividade* da segurança encontra, desde logo, eco no *princípio da segurança jurídica* que está fragilizado face à inconsistente e desorientada sistemática na legislação penal e processual penal: por um lado, chama-se o Direito penal a intervir na tutela de bens jurídicos desprovidos de dignidade penal por não se dirigirem à protecção da actuação *pessoal e social* do ser humano e se esgotarem numa lógica de simbologia criminal e de promoção exclusiva da prevenção geral negativa – chama-se o Direito penal para desempenhar a funcionalidade de *polícia* –, contrariando a constelação de princípios científicos que devem reger a intervenção penal nas condutas humanas; por outro, opta-se por angariar para o catálogo dos instrumentos de perseguição criminal novos institutos, baseados em tecnologias «industrializadas e

² Para um aprofundar da teoria do mundo líquido, Zigmunt Bauman (2007). *Tempos Líquidos*, [Tradução do inglês – *Liquid Times (Living in Age of Uncertainty)* – de Carlos Alberto Medeiros]. Rio de Janeiro: Zahar Ed.

³ Quanto à *teoria da falibilidade dos sistemas*, incluindo das lucubrações matemáticas, Karl Popper (2003). *Conjecturas e Refutações*, (Tradução do inglês – *Conjectures and Refutations* – de Benedita Bettencourt). Coimbra: Almedina. pp. 293-338 (310-322). Quanto à *teoria gravitacional do tempo e do espaço*, Etienne Klein (1995). *O Tempo*, (Tradução do francês *Le Temps* de Fátima Gaspar e Carlos Gaspar). Lisboa: Instituto Piaget.



comerciáveis» e atribuídos às polícias criminais sem que primeiro se estude e avalie a razão da não funcionalidade dos institutos existentes (Hassemer, 1995: 109-113). Dá-se fôlego ao processo da *policialização* da acção penal, desnudando a arquitectura constitucional democrática vigente.

O *princípio da segurança jurídica*, que devia ser o primeiro pilar da topologia segurança como bem jurídico digno de tutela penal, encontra-se em crise devido à menos conseguida legiferação. Há um esmorecer da certeza de orientação da concretização do *ser* e do *dever-ser* em comunidade que se impõe “como um sistema de estruturas de acção, interactivas sob múltiplos aspectos”, assente numa “susceptibilidade de orientação normativa” (Zippelius, 1997: 47) e não numa desorientação normativa da acção humana.

Esta acepção pode ter como fundo a *plurinormatividade da segurança*: atravessa todo o ordenamento jurídico – civil, administrativo, económico, financeiro, penal (material e processual) e constitucional, nacional e supranacional – e assume-se nele como fundamental para a vida em comunidade; e absorve, como bem a preservar e essencial ao desenvolvimento harmonioso da comunidade, o domínio público e o domínio privado do Direito.

A segurança, devido à sua dimensão plurinormativa, gera uma sensação de incerteza não própria da falibilidade, mas do demonstrativismo que nos tem governado nas últimas décadas. Mas, devia ser fonte do falibilismo próprio de uma topologia em constante adequação aos fenómenos da *sociedade do risco global* (Beck, 2009: 56-58) e na afirmação de uma topologia que absorva a trilogia do pensamento – *pensar cultural*, *pensar conceptual (dogmático)* do *ser humano* e *pensar conceptual de Estado* – e expanda um operativismo globalizado.

6. A *plurifuncionalidade* da topologia segurança prende-se à ideia de se desenvolver em *várias áreas de acção*, em *vários domínios* e em *vários espaços* por *vários actores* com atribuições e competências, próximas e diferenciadas segundo os respectivos patamares de intervenção. A edificação topológica deve aglomerar ao núcleo essencial o maior número de funcionalidades activas e passivas de segurança e o maior espectro operativo público e privado de actividade e produção de segurança.

A consagração constitucional da *segurança* como valor fundamental da democratização da sociedade e do crescimento democrático dos cidadãos acopla a plurifuncionalidade ao princípio da liberdade. Este princípio conglomerar no seu núcleo a segurança como necessidade e valor plurifuncional: o *ser individual* ganha supremacia ao *ser colectivo*, impondo-lhe o respeito do *princípio liberdade* como o mais elevado valor da justiça e como espaço de expressão da dignidade da pessoa humana e como porto de abrigo da segurança.

A *plurifuncionalidade* emerge, desta forma, não de uma liberdade isolada, mas de várias liberdades que oneram o *ser colectivo* a defender e a garantir a segurança nos vários espaços de liberdade do *ser individual* [circulação, escolha de trabalho, casamento, educacional, ambiental, religiosa, manifestação, expressão, etc.]. Estas liberdades (e necessidades humanas) germinam a plurifuncionalidade local e global da segurança e obrigam a ciência a repensar e a reconstruir a topologia segurança como *bem jurídico local, nacional, regional e supranacional*, a reencontrá-la nos bens jurídicos dignos de tutela penal e a reestruturá-la em tipologias criminais autónomas de



acordo com a matéria comportamental e a lesão ou perigo de lesão [em concreto e muito restritiva e excepcionalmente em abstracto] do bem jurídico segurança.

7. A reconstrução da topologia segurança como bem jurídico – *valor assumido pela ordem jurídica legítima, válida, vigente e efectiva* – impende à ciência o ónus de considerá-la como uma *topologia poliédrica*. A segurança é uma topologia *poliédrica*, ou seja, afirma-se como uma construção plana paralela às direcções da força dos vários actores [força pluri e biunívoca] e proporcional às intensidades da plurinormatividade e plurifuncionalidade situadas num tempo e num espaço.

Esta característica da segurança encontra-se expressa ao longo da história penal e na codificação legislativa penal da efectiva tutela de bens **jurídicos individuais** – *p. e., vida, integridade física, liberdade* (de decisão e de acção – locomoção), *propriedade e respectiva fruição* –, **bens jurídicos supraindividuais** – *p. e., realização da justiça, credibilidade e transparência do funcionamento dos mercados financeiros, livre concorrência e bom funcionamento do tecido económico, integridade do Estado de direito* – e **bens jurídicos difusos** (que não deixam de ser individuais e supra-individuais) – *p. e., ambiente com quotas de qualidade, segurança do tráfego rodoviário*. O valor segurança é um valor *poliédrico* relacional com os demais valores tutelados pelo Direito penal e assume-se, em muitas tipologias criminais, como a redoma ou a cápsula envolvente de bens jurídicos pessoais: *v. g., a segurança do tráfego rodoviário* que mais não é do que a tutela da vida e da integridade física de todos os utentes das vias rodoviárias.

Esta edificação discursiva induz-nos à *extensibilidade conceptual* que a topologia segurança carrega em toda a legislação penal (e administrativa sancionatória) e que se estende a espaços de *plurinormatividade* e *plurifuncionalidade* afirmativos de estarmos perante um *bem jurídico-criminal*: um interesse vital pessoal (individual) e supra individual essencial e estruturante para o desenvolvimento do ser humano organizado em comunidade e, como valor antropocêntrico da sua actuação *pessoal e social*, digno de tutela penal. Mas, esta extensibilidade conceptual não significa arbitrariedade na criminalização de condutas humanas negativas, significa antes extensibilidade integradora de um conceito de valor essencial ao ser humano – *bem jurídico* –, delimitada pela *plurifuncionalidade* e pela *plurinormatividade*, aferidas da Constituição formal e material, *i. e.,* aferidas da ordem axiológica jusconstitucional (Figueiredo Dias, 2007: 119-121).

A extensibilidade conceptual da topologia segurança significa a subordinação a uma topologia valorativa real de construção cognitiva epistemológica e axiológica como bem vital (mas não absoluto) de toda a comunidade (nacional e supranacional). Uma comunidade desprovida de segurança é uma comunidade desguarnecida de desenvolvimento e de crescimento do ser humano, mas mais grave é deixar ao *tópico* (*τοπος*) momentâneo a decisão da vitalidade ou não da segurança como bem jurídico, cuja desesperação se agudiza com a mutabilidade dos *tempos líquidos*. Assente-se que esta constatação *não é um apelo à sacralização da segurança*. É um apelo à sua *encubação na fundamentação dogmática da intervenção punitiva do Estado*.

A validade e a legitimidade da assumpção da segurança como bem jurídico digno de tutela penal residem no assumir da sua essencialidade e da sua necessidade e exigibilidade para a actividade *pessoal e social* do ser humano e, por essa razão, em conter uma *estrutura relacional antropocêntrica* na tutela de um valor/interesse



[necessidade convertida em bem jurídico pela ordem jurídica (von Liszt, 2003: 139-146)] individual e supra individual, nevrálgico para o desenvolvimento em harmonia do homem em comunidade. Como bem jurídico digno de tutela penal em um Estado de direito material democrático, a *segurança encontra-se ao serviço* (sendo por isso instrumental) *da liberdade* e edifica-se sob o *pensar cultural* de um povo, o *pensar conceptual (dogmático) do ser humano* e o *pensar conceptual de Estado*.

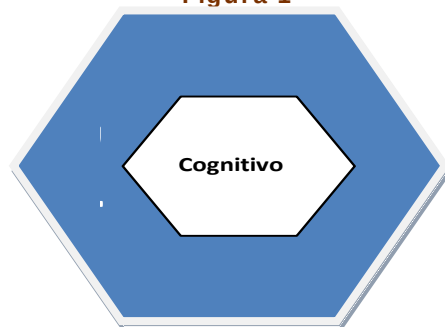
Esta nossa construção epistemológica e axiológica de afirmação da topologia segurança como bem jurídico, que carece de tutela jurídico-criminal, como fonte legitimante de intervenção do Direito penal, *nega a funcionalização do Direito penal à concretização das necessidades e exigências emergentes da sociedade do risco* – assente na ideia de perigosidade e da ameaça concreta edificadora de um Direito penal do risco – (Figueiredo Dias, 2007: 138-139), *i. e.*, nega o Direito penal preventivo ou da perigosidade presumida (abstracta) e afasta a ideia do Direito penal com “fato de polícia de giro” (Faria Costa, 2010: 10).

III. O espaço e o bem jurídico «segurança»

8. A segurança, como topologia poliédrica, ocupa vários espaços planos e paralelos poligonais que interagem e se interligam dentro da plurifuncionalidade e plurinormatividade nacional e supranacional. A textura deste polígono, que envolve a textura esférica do globo, é *local, nacional, regional e supranacional*. Incrementa-se uma elasticidade espacial de segurança face à *mutabilidade da criminalidade nómada* da sociedade sedentarizada e assenta-se a ideia de construção de um espaço de liberdade e justiça, subordinado a um discurso harmonizado, aproximado e horizontal e extirpado do discurso político que tem reduzido esse espaço de segurança à teoria securitária (e aqui e acolá belicista).

A conversão da exiguidade dos espaços em *sistema aberto* e *macrossistema* nasce da cognitividade da segurança como topologia antropocêntrica extensível no espaço e no tempo e construtiva de estádios vivenciais diferenciados e centrifugadores. A prática de um crime afecta, por si só, o estádio real e cognitivo da topologia segurança no espaço estrito identificável e determinável: o espaço *local* ou território geometricamente limitável [polígono real]. A plurifuncionalidade e a plurinormatividade centram-se numa concepção poliédrica de fácil configuração e determinação territorial e temporal de efeitos pessoais e comunitários concretos.

Figura 1



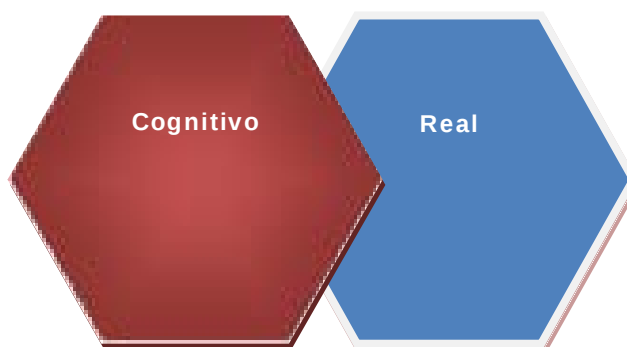


A expansibilidade do efeito criminógeno esgota-se num polígono localizado e nele se encerra: ganha expressão o *princípio da territorialidade* do Direito penal. O real absorve o cognitivo e toda a topologia segurança se afirma dentro de um *sistema exíguo* que esfuma a onda gravitacional do tempo (também ele exíguo por ser integrante do próprio sistema).

9. O efeito gravitacional de determinados crimes projecta-se para fora do polígono localizado e ganha dimensão espacial nacional e ocupa o mundo da realidade – local – e mundo da cognitividade. Este processo é garantido com a ênfase que a comunicação social empreende ao facto criminoso que afecta a *vítima directa* (o ofendido e titular do bem jurídico lesado ou colocado em perigo de lesão), as *vítimas indirectas* (personificadas nos *membros da comunidade local* que vêem os bens jurídicos em perigo de serem lesados por condutas humanas), e os *membros da comunidade nacional* (sente e percebe cognitivamente a redução do espaço e do tempo da topologia segurança).

Este processo edificativo deixa de ocupar só o *campo da epistemologia e da axiologia* – o campo da racionalidade –, que preenche o polígono real, e passa também a ocupar o *espaço ficcional da cognitividade* – o campo da emotividade (quantas vezes *paneónica*) – que preenche o polígono cognitivo. O polígono cognitivo ganha dimensão e intensidade e, com esta força gravitacional de deslocação espacial, propulsão pela comunicação social, começa a absorver o polígono real e a dominá-lo.

Figura 2



A *plurifuncionalidade* e a *plurinormatividade* devem aparecer para reduzir ao máximo o polígono cognitivo e fazer vingar a ideia jusconstitucional de afirmação do *princípio da territorialidade penal* dentro do espaço do território estadual. Consideramos que, não obstante a funcionalidade (material) se afirmar na plurinormatividade da topologia segurança, se deve submeter essa funcionalidade à normatividade que impõe o local da prática do crime como aquele que sofreu com maior densidade e intensidade os efeitos nefastos daquela conduta humana negativa. Caso se consiga obter esta absorção do *polígono cognitivo* pelo *polígono real*, conseguimos assumir a segurança como um bem jurídico de dimensão local e nacional por se evitar o espriar de um sentir do *नावेव*.

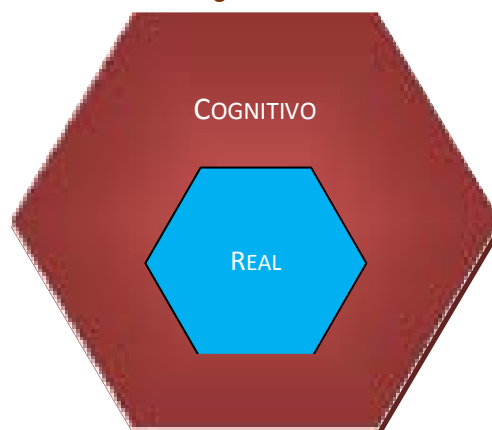
10. A consciencialização da existência de crimes de explosão reflexiva e de onda de choque, devido à elevada danosidade *pessoal* e *social* e profunda percepção antropológica da gravidade, leva-nos a assumir a implementação doutrinária e



operacional de “rede das redes” (Wilkinson, 2006: 127) de fenómenos criminais de *vítimas indeterminadas e ilegíveis*: em que todos os cidadãos, em qualquer lugar e em qualquer tempo, são vítimas de condutas negativas estruturadas e organizadas lesivas e/ou de perigo de lesão de bens jurídicos individuais, supra individuais e difusos.

O *poliedro* segurança abandona, neste campo de acção criminógena, a exclusividade do polígono local e nacional, arrasta-se e estende-se pelo polígono regional – espaços como a União Europeia, como a lusofonia, o Mercosul, a União Africana, a *Commonwealth* (etc.) – e pelo polígono supranacional. A afirmação da extensibilidade espacial supranacional é assumida pelas comunidades científica e geral até pela proficuidade da comunicação social que projecta o efeito criminógeno pelo espaço nacional e supranacional e fomenta a *convivência de subalternidade entre o polígono real e o polígono cognitivo*.

Figura 3



O equilíbrio dos polígonos é essencial e só é possível se os operadores – policiais, judiciários, políticos, jornalistas e os cidadãos – promoverem a confluência das linhas biunívocas da topologia segurança: plurifuncionalidade, plurinormatividade, extensibilidade conceptual que densifica a intensidade da força e intervenientes da segurança como poliédrica. Esta estruturação conceptual traz para o debate o repensar da topologia segurança como bem jurídico local – *prática do crime* – de refração nacional, regional e supranacional e como bem jurídico supranacional com convergência regional, nacional e local; e impõe a intervenção do Direito penal como “solidariedade do mundo cultural face ao crime” de dimensão internacional (transnacional) (Jescheck/Weigend, 2002: 182).

O local converte-se em global e o global converge em local. Este movimento pendular e de elipse encontra terreno no pensar jurídico adequado à mutabilidade e liquidez da sociedade tardo-moderna e afirma o *princípio da extraterritorialidade* por meio (complementaridade) do *princípio da nacionalidade*, do *princípio da protecção dos interesses nacionais*, do *princípio da universalidade* e do *princípio da administração supletiva da justiça penal* da aplicação do Direito penal no espaço por existirem crimes que, independentemente da localização da prática na “rede das redes”, são susceptíveis



de responsabilização criminal universal⁴ por *lesarem ou colocarem em perigo de lesão bens jurídicos dos polígonos nacional, regional e internacional*.

11. Acresce, ainda, referir a existência de *crimes lesivos* – de forma imediata e mediata – da *topologia segurança com dimensão supranacional* e que afectam o *estádio real e cognitivo* de todos os cidadãos do mundo por representar uma lesão do núcleo central dos direitos humanos: v. g., crimes contra a humanidade [p. e., genocídio] e crimes contra a sociedade local e global [p. e., terrorismo]. O genocídio do Ruanda ou os atentados do 11 de Setembro de 2001, do 11 de Março de 2004 e de 7 de Julho de 2005, representam uma lesão no âmago da liberdade do ser humano e da sua segurança. Neste cenário criminógeno, temos as *vítimas imediatas* dos massacres carnificinas e dos atentados – seres humanos mortos e agredidos fisicamente – e as *vítimas mediatas* – todo o cidadão do mundo que assume a vida, a integridade pessoal e a liberdade como valores sagrados e como essência da dignidade da pessoa humana.

Este quadro converte-nos «a todos» em vítimas da barbárie a que todos estamos expostos e susceptíveis de ser alvos concretos. A *indefinição territorial e indefinição dos alvos* – vítimas – gera um estágio de insegurança cognitiva, que absorve o estágio real de insegurança e germina o medo esquizofrénico – o *ναεον* –, indutor de uma *descapitalização de direitos, liberdades e garantias* fundamentais em prol da sagrada topologia segurança. A consunção do polígono real pelo polígono cognitivo gera uma não racionalidade conceptual e germina a defesa de um Estado blindado e de um espaço de liberdade e justiça naufragado no oceano da securitividade produzida pela teoria da perigosidade presumida. A barreira a esta euforia utópica de segurança cognitiva é o Direito, que é (ou deve ser) a manifestação material e formal do *pensar cultural do povo, do pensar conceptual (dogmático) do ser humano e do pensar conceptual de Estado*.

Como escreve Adriano Moreira, a “tirania, um conceito coincidente com o de despotismo, e próximo do totalitarismo, designa as formas de governo, múltiplas ao longo da história, que adoptam o medo como instrumento de submissão da sociedade, com métodos violentos, cruéis, indiscriminados” (2009: 208). A nossa edificação conceptual pretende evitar este tiranicídio em crescente nos *espaços abertos ou macrossistemas* regionais e supranacionais. Só o Direito pode estabelecer uma *nova ordem mundial de referência e de estabilidade humana*, porque ele aparece para afirmar a justiça como substituto da violência (Tocqueville, 2002: 180).

O Direito deve assumir-se como o suporte da *plurifuncionalidade* e da *plurinormatividade* impostas pelo *poliedro segurança supranacional* que ganha estatuto de bem jurídico de tutela jurídico-criminal sob o prisma de um (novo) *princípio da territorialidade europeia ou internacional*. O “Direito não pode ser subestimado” (Oeter 2006: 217) na prevenção e na repressão de crimes hediondos pelos operadores que devem actuar sob os princípios regentes da ordem jurídica do Estado de direito material e democrático.

A *prevenção e a repressão de crimes de dimensão internacional* – p. e., terrorismo, tráfico de armas, tráfico de droga, branqueamento de bens e corrupção – que *ameaçam a paz e a segurança* supranacional devem estar subordinadas à *ordem jurídica material válida nacional, regional e supranacional*. Os operadores estatais e

⁴ Chamamos à colação o princípio da universalidade do Direito penal criado por Hugo Grotius em *De Jure Belli ac Pacis*, dedicado a Luís XIII de França, em 1625.



supra estatais devem concretizar o *princípio da extraterritorialidade* através do *princípio da universalidade* do Direito penal e evitar que se gere a certeza da impunidade dos agentes de crimes negadores de um espaço de liberdade e de justiça por nihilificação da topologia segurança.

Podemos, neste ponto, consolidar a ideia de que o espaço da topologia segurança é, hoje, um espaço ilegível no plano territorial real e no plano cognitivo; **é, em simultâneo**, um **espaço local/global** e **global/local**. Como ensina Otfried Höffe [2005: 19-24 (22)], o mesmo princípio que, numa escala local, induz indivíduos e grupos a organizarem-se sob a égide do Direito e da Justiça, deve reinar numa escala global. O polígono segurança estanque e de linhas bem definidas e planas com pontos historicamente identificados e determinados metamorfoseia-se em polígono pluriforme cuja intervenção jurídico-criminal se deve adaptar sem a defesa e recurso ao Direito penal preventivo presumido ou de polícia.

IV. A autonomização da tipologia «segurança» como bem jurídico supranacional e limite à tese securativista e da perigosidade

12. A queda das fronteiras e a consequente expansão económica e financeira – inclua-se a bancária – tem imposto à comunidade científica, construtiva de um discurso com maior ou menor rigor científico, um repensar e reestruturar dos conceitos e da organização interventiva dos Estados e dos operadores nacionais no quadro do espaço supranacional. A *mundialização*, conhecida por *globalização económica*, seguida da *mundialização da cultura*, que se converte em *cultura-mundo* ou no *reino da hipercultura* (Lipovetsky, 2001: 14-112), obriga-nos a sair do sistema exíguo e caminhar para o sistema aberto ou macrossistema da *segurança* como *bem necessário e vital para o desenvolvimento em harmonia do ser humano inserido numa sociedade juridicamente organizada*.

A expansão económico-financeira e cultural, que deve promover a mundialização do pensamento político e não a hegemonia política ou hegemonia económica, força-nos a pensar o espaço de segurança dentro de um espaço de liberdade e justiça subordinados ao Direito devido ao fácil oportunismo político hegemónico de subversão conceptual, de manipulação do medo e do desnudar a tutela efectiva do ser humano. Esta realidade conflituante exige uma reconstrução do bem jurídico segurança como bem jurídico individual e supra individual, assim como um bem jurídico de tutela penal supranacional. Desafio que nos impõe uma construção de *autonomização* ou de reforço do *status quo*.

A vulnerabilidade ou oportunidade vulnerável de *aproximação* (e *não unificação*) dos seres humanos – v.g., aproximação cultural, religiosa, educativa, económica, ideológica, política – onera um olhar sobre o poliedro segurança como um bem necessário e vital à vida em comunidade, como um valor essencial à realização do ser humano, um valor individual e supra individual digno de tutela penal por ser nevralgico para o desenvolvimento harmonioso da comunidade. É um bem jurídico que se espalha por entre a filigrana consistente e sistemática da protecção de valores da ordem jusconstitucional pelo Direito penal e o Direito de ordenação social. Implica uma aferição da possível autonomização formal e tónica ou, antes, uma autonomização material inscrita e aferida dos tipos legais de crime.



13. A *autonomização em tipos legais de crime* especificadores de condutas negativas lesivas da segurança, concretizando os modelos exteriores de comportamento lesivos ou que coloquem em perigo de lesão o bem jurídico segurança, realiza a *dimensão material* e a *dimensão formal* de crime.

A *dimensão material* de crime significa garantia efectiva de condutas negativas (tipicidade), limitando-se o legislador na legiferação e criminalização dessas condutas, restringindo o intérprete e aplicador da norma à concepção e à legitimidade material da criminalização ou da previsão sancionatória administrativa, e assume-se como uma real protecção do agente do crime face ao *ius puniendi*. Esta dimensão constela o equilíbrio inerente ao Direito, em especial ao Direito penal: tutela efectiva de bens jurídicos lesados ou colocados em perigo de lesão pelo delinquente e a protecção do delinquente perante a «máquina» punitiva do Estado.

A *dimensão formal* de crime consigna a subordinação da actuação dos actores de segurança à Constituição e à legalidade democrática. Onera aqueles a um agir segundo o Direito. A imposição de existência prévia de tutela constitucional do bem jurídico poliédrico segurança é *conditio sine qua non* para que o legislador opte por criminalizar uma conduta negativa lesiva da topologia segurança. Essa previsão constitucional é uma realidade – art. 27.º da CRP – e a previsão *supraconstitucional* encontra porto de abrigo nos artigos 3.º e 29.º, n.º 2 da DUDH, nos artigos 5.º e 8.º, n.º 2 da CEDH, nos artigos 9.º, 21.º e 22.º do PIDCP, art. 6.º da CDFUE e art. 4.º, n.º 2, al. j), 67.º, 68.º, 82.º a 89.º do TFUE.

14. A topologia poliédrica segurança, a par da liberdade e da justiça, apresenta-se como um bem jurídico de consagração constitucional e supraconstitucional. Contudo, a validade e a legitimidade de um bem jurídico vai para lá da dimensão formal e ocupa o espaço da dimensão material aportada no art. 18.º, n.ºs 1 e 2 da Constituição Portuguesa. A opção de qualquer criminalização de comportamentos negativos lesivos, e muito em especial do bem jurídico poliédrico segurança, obriga o legislador a submeter a validade e legitimidade da opção aos *princípios reitores da política criminal* – legalidade, culpabilidade, humanidade e ressocialização – sob o *conteúdo e alcance dos seus vectores* – legitimidade e eficácia.

Adite-se a esta constelação de primados de natureza constitucional e supraconstitucional os *princípios reitores da intervenção do Direito penal*: o princípio da *subsidiariedade*, o princípio da *proibição do excesso ou da intervenção mínima* e da *proporcionalidade em sentido amplo* que exige a verificação dos corolários da *necessidade* e *exigibilidade*, da *adequação* da intervenção penal ao comportamento negativo em concreto, da *razoabilidade* (proporcionalidade em sentido estrito), o princípio da *indispensabilidade* da intervenção penal e da aplicação da pena, o princípio da *eficácia* com verificação de *futura eficiência* da intervenção penal e o princípio da *ultima et extrema ratio*.

Desta enunciação material e funcional da validade e legitimidade de tutela do bem jurídico segurança, poder-se-á, por um lado, defender que é possível autonomizar as condutas negativas lesivas e construir tipos legais de crime autónomos e, por outro, considerar que há espaços inerentes à visão poliédrica da segurança, que, por essa razão, não permite uma autonomização formal positiva. Mas, considera-se que essa autonomização encontra-se na esfera material do próprio tipo legal de crime por nele se realizar não só o bem jurídico concreto – *p. e.*, integridade física ou liberdade –, mas



também o bem jurídico poliédrico segurança face à sua plurinormatividade e plurifuncionalidade.

15. A assumpção da topologia poliédrica *segurança* como bem jurídico de topologia plurifuncional e plurinormativa, que carece de protecção jurídico-criminal por ser um bem essencial e vital ao viver humano – inerente à sua actuação pessoal e social – e ao seu *modo-de-ser* jurídico intrínseco à comunidade, é um modelo a fortificar. Esta fortificação dirige-se a assumir como pedras angulares da intervenção supranacional do Direito penal valores como a dignidade da pessoa humana [*pensar conceptual (dogmático) do ser humano*], a vontade do povo [*pensar cultural do povo*] e o Estado de direito material democrático [*pensar conceptual de Estado*].

Esta assumpção da segurança como bem jurídico de espaços poliédricos e pluriformes *afasta ou limita ou afirma-se como barreira* às promocionais políticas criminais securativistas mutantes de um Direito penal de justiça e fundantes de um *Direito penal de emergência* próprio de um *estado de excepção*, albergado pelo Estado de direito material democrático (Canotilho, 2009: 24). Esta assunção da segurança afirma-se como barreira às tentações securativistas e às políticas de *desestadualização* das tarefas fundamentais do Estado constitucional democrático: *i. e.*, como barreira à *desconstitucionalização* do sistema penal (Canotilho, 2009: 25) em prol de uma privatização relacional da pessoa com o mundo, germinadora de uma individualização objectiva da pessoa como «coisa», «inimigo» do *estado legal*. Incrementa-se como limite intransponível do Direito penal do bem jurídico e do Direito penal da liberdade. Esta concepção do polígono segurança, bem jurídico submetido à dogmática penal, assume-se como barreira intransponível do Direito penal do ser humano.

A génese deste modelo ancora na ideia nevrálgica de ser um limite ao desnudamento do ser humano – dotado de *dignidade em igualdade* – e à ascensão de um *Direito penal da perigosidade presumida* e de *segurança nacional* ou de um *Direito penal do risco*. Ao defendermos um sistema integral penal do bem jurídico de aferição jusconstitucional material (nacional e supranacional) construímos barragens aos discursos (políticos) de «retórica», aos discursos *cool*, *publicitários* e *vazios de pensamento* (ZAFFARONI 2007: 70-91), e edificamos pontes alternativas de intervenção penal por a submetermos a uma validade e legitimidade de valores meta-jurídicos.

V. A segurança como bem jurídico supranacional e a limitação à hegemonia do colectivo

16. O Direito – não o direito positivo ou formal, mas o *jusnaturalista de legitimidade material* – legitima a actuação dos operadores de segurança a restringirem direitos e liberdades dos cidadãos desde que essa restrição se funde numa lesão da segurança como bem jurídico (e nunca como expectativa) protegido pela *ordem axiológica jurídico-constitucional criminal*. Esta é a *linha-eixo inquebrável* do polígono segurança que a geopolítica ou a geoestratégia da segurança da hipermodernidade estão obrigadas a respeitar.

A acção humana de protecção da segurança – base da paz pública e da paz jurídica glocalizada e globalizada – não pode sacralizá-la, nem, para a sua prossecução, derrogar os valores em que edificamos o nosso espaço e tempo estadual inscritos na CEDH, como fez o Reino Unido em 2001 para aprovar a *lei de segurança e contra os crimes terroristas* que legalizou e legitimou a restrição da liberdade através de uma



detenção ilimitada por decisão ministerial, sem que os detidos tenham acesso a quaisquer provas (Marchisio, 2006: 198-199). Esta opção é a negação da democracia e a afirmação do *πανεισκρατος*: poder da panyonomia.

A opção do estado-unidense de ressuscitação do *hostis judicatus* – do inimigo do estado legal ou do povo organizado jurídica e politicamente, *i. e.*, do inimigo sem rosto e sem exército (Smith, 2008: 378) –, através do *Patriot Act* e do Reino Unido pela *lei de segurança*, é a negação da consciência história e da luta dos nossos antepassados por uma sociedade assente nos direitos humanos. Esta realidade é a demonstração plena de uma consciência histórica inexistente e vencida pelo imediato da eficácia securativista e a afirmação da hegemonia do colectivo sobre o individual.

17. A defesa da topologia segurança como bem jurídico do Direito penal da liberdade e do ser humano (Guedes Valente, 2010: 99-100) é a única alternativa à hegemonia do colectivo sobre o indivíduo – o todo impõe segurança e tudo é segurança – e a única fonte legitimadora da acção dos operadores de segurança para tutela de bens vitais dos membros de uma comunidade local, nacional, regional ou supranacional.

Como escreve Stefan Oeter (2006: 215-218), que sufragamos, só uma acção antiterrorista – policial, judicial e, em certos cenários, militar – subordinada à ordem jurídica nacional e internacional é legítima⁵, porque é no Direito que toda a concepção e actuação geopolítica (e geoestratégica) encontram a legitimidade sociológica (do povo), que garante o direito e o dever de acção contra as condutas humanas negativas, lesivas de bens jurídicos individuais, supra individuais e difusos: *v.g., a segurança*.

O Direito penal do bem jurídico, como Direito de liberdade e do ser humano, que amarra o político e o legislador aos cânones da ordem axiológica jurídico-constitucional e jusinternacional (supranacional), é a única *força centrífuga de absorção do polígono cognitivo da segurança pelo polígono real e de negação da construção de um Direito penal da segurança ou da perigosidade presumida* conducente à *despersonalização e respectiva coisificação do ser humano*.

A constante afirmação de um Direito penal supranacional, cujos laivos de posituação e constitucionalização se inscrevem no dia-a-dia, traz para a ciência jurídica a acepção do ser humano como sujeito de *direitos e deveres jusinternacionais sob tutela jurisdicional jusinternacional*: veja-se o TPI, o TEDH e o TJC. Podemos, desta feita, defender que a *topologia segurança*, como bem jurídico supranacional digno de tutela jurídico-criminal nacional e supranacional, *revoga a hegemonia do colectivo e aprova e torna vigente a hegemonia do ser humano como genes da humanidade*, e assume-se como topologia inerente a “toda a noção de comunidade jurídica” (Faria Costa, 2010: 40), mas nunca como bem absoluto e sagrado, sob pena de esmagarmos não só os demais direitos, mas o próprio ser humano. Ou, como escreve Grass (2008: 52), “a menos que o género humano desista de si próprio”.

VI. Pequena ideia de chegada, mas grande espaço de partida

18. Defendemos um sistema que busca respostas e alternativas dentro da *ordem axiológica jurídico-constitucional válida, legítima, vigente efectiva* sem derrogações dos valores meta-jurídicos intrínsecos ao Estado de direito democrático-constitucional: *v.g.,*

⁵ Veja-se, também, este pensamento em Diogo Freitas do Amaral (2003). *Do 11 de Setembro ao Iraque*, Lisboa: Bertrand Editora.



o valor da liberdade. As barreiras à ilimitabilidade da intervenção dos vários actores nos espaços geométricos de operações de grupo de correspondência biunívoca encontram-se na epistemologia e na axiologia da ordem jurídica: legítima e limitada.

O desafio, que se defende, é a assumpção efectiva da *topologia segurança* como *bem jurídico poliédrico de extensibilidade conceptual e arreigado à plurinormatividade e à plurifuncionalidade*, da ordem jurídica dos tempos líquidos. Este caminho é o único que se nos afigura adequado a *travar a onda securativista* e a *onda da perigosidade presumida*, assentes no amplificador comunicacional do crime.

Esta construção, que aqui trouxemos para reflexão e debate, assenta na arquitectura de extensibilidade conceptual e de desenvolvimento de um Direito penal de liberdade e do ser humano, inscrito no quadro de uma *ordem jurídica mundial* ou *ordem jurídica supranacional*, que se afirma como o *futuro equilíbrio da humanidade*.

Referências Bibliográficas

Amaral, Diogo Freitas do (2003). *Do 11 de Setembro ao Iraque*. Lisboa: Bertrand Editora.

Bauman, Zygmunt (2009). *Tempos Líquidos*, [Tradução do Liquid Times (Living in Age of Uncertainty) por Carlos Alberto Medeiros]. Rio de Janeiro: Zahar.

Bobbio, Norberto (2000). *Teoria Geral da Política. A filosofia Política e as Lições dos Clássicos*, (Tradução do *Teoria Generale Della Política* de Daniela Beccaccia Versiani). 20.^a Reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier.

Canotilho, J. J. Gomes (2009). "Terrorismo e Direitos Fundamentais", in *Criminalidade organizada e Criminalidade de Massa. Interferências e Ingerências Mútuas*, (Coord. Manuel Monteiro Guedes Valente). Coimbra: Almedina.

Faria Costa, José de (2010). *Direito Penal e Globalização. Reflexões não locais e pouco globais*. Coimbra: Coimbra Editora.

Figueiredo Dias, Jorge de (2007). *Direito Penal – Parte Geral – Tomo I. Questões Fundamentais. A Doutrina Geral do Crime*. 2.^a Edição. Coimbra: Coimbra Editora.

Grass, Günter (2008). *Escrever Depois de Auschwitz*, (Tradução do *Schreiben nach Auschwitz* de Helena Topa). Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Guedes Valente, Manuel Monteiro (2010). *Direito Penal do Inimigo e o Terrorismo: o «Progresso ao Retrocesso»*. São Paulo: Almedina Brasil Lda..

_____ (2011). "A Trilogia Liberdade-Justiça-Segurança: Contributos para a Reconstrução do Conceito de Espaço Penal Europeu", in *A Luta Contra o Terrorismo Transnacional*, (Coord. Ana Paula Brandão). Coimbra: Almedina.

Habermas, Jürgen (sd). *Técnica e Ciência como «Ideologia»*, (Tradução do *Technik und Wissenschaft als «Ideologie»* de Artur Mourão). Lisboa: Edições 70 Lda..

Hassemer, Winfried (1995). *A segurança Pública no Estado de Direito*, (Tradução do "Innere Sicherheit im Rechtsstaat", in: *Strafverteidiger* por Carlos Eduardo Vasconcelos). Lisboa: AAFDL.

Höffe, Otfried (2005). *A Democracia no Mundo de Hoje*, (Tradução do *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung* de Tito Lívio Cruz Romão). São Paulo: Martins Fontes.



Jescheck, Hans-Heinrich e Weigend, Thomas (2002). *Tratado de Derecho Penal. Parte General*, (Tradução do *Lehrbruch des Strafrchets* de Miguel Olmedo Cardente). 5.^a Edição. Granada: Editorial Comares.

Klein, Étienne (1995). *O Tempo*, (Tradução do *Le Temps* de Fátima Gaspar e Carlos Gaspar). Lisboa: Instituto Piaget.

Lipovetsky, Gilles (2011). “O Reino da Hipercultura: Cosmopolitismo e Civilização Ocidental”, in Gilles Lipovetsky e Hervé Juvin. *O Ocidente Mundializado. Controvérsia sobre a Cultura Planetária*, (Tradução do de Luís Filipe Sarmento). Lisboa: Edições 70 Lda..

Liszt, Franz von (2003). *Tratado de Direito Penal – Tomo I*, (Tradução do *Lehrbuch des Deutschen Strafrechts* de José Higinio Duarte Pereira). Campinas: Russel Editores.

Marchisio, Sergio (2006). “Recentes Progressos no Direito Antiterrorista: Como Colmatar as Lacunas Normativas”, (Tradução do inglês de José Lima), in *Terrorismo e Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Oeter, Stefan (sd) “O Terrorismo como um Desafio ao Direito Internacional”, (Tradução do inglês de José Lima), in *Terrorismo e Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Popper, Karl (2003). *Conjecturas e Refutações*, (Tradução do inglês – *Conjectures and Refutations* – de Benedita Bettencourt). Coimbra: Almedina.

Smith, Rupert (2008). *A Utilidade da Força: A Arte da Guerra no Mundo Moderno*, (Tradução do *Utility of Force: The Art of War in the Modern World* de Miguel Mata). Lisboa: Edições 70, LDA..

Tocqueville, Alexis de (2002). *Da Democracia na América*, (Tradução do *De la Democracie en Amérique* de Carlos Correia Monteiro de Oliveira). São João do Estoril: Principia.

Wilkinson, Paul (2006). “A ameaça da Al Qaeda Hydra: A Resposta do Estado Liberal”, (Tradução do inglês de Carlos de Jesus), in *Terrorismo e Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Zaffaroni, Eugenio Raúl (2007). *O Inimigo no Direito Penal*, (Tradução do *El Enemigo en Derecho Penal* de Sérgio Lamarão). 5.^a Edição. Rio de Janeiro: Revan.

Zippelius, Reinhold (1997). *Teoria Geral do Estado*, (Tradução do *Allgemeine Staatslehre* de Karin Praefke-Aires Coutinho). 3.^a Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMBIENTE: EXEMPLOS PRÁTICOS DO MULTILATERALISMO AMBIENTAL

Filipa Tiago Gomes

filipatgomes@gmail.com

Aluna do Programa de Doutoramento em Políticas Públicas do ISCTE-IUL. Mestre em Gestão do Território – Ambiente e Recursos Naturais pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (Universidade Nova de Lisboa), em 2012. Licenciada em Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa, em 2009.

Resumo

É bem conhecida a “crise ambiental” que hoje se vive e a luta constante da comunidade internacional em desenvolver os padrões ambientais existentes de forma a alcançar o épico “desenvolvimento sustentável”. Necessita-se assim de uma ação prática urgente e dominante, a qual só é possível se derivada de uma governação internacional estruturada, coerente e efetiva. Para tal contribui grandemente a otimização do Multilateralismo Ambiental, e da junção do que se considera ser os “motores” das Relações Internacionais do Ambiente: o Direito, a Política e a Diplomacia internacionais ambientais. O entendimento das suas noções, conceitos e sistemas mais básicos, como p. ex. os seus Atores, a negociação e implementação dos *Multilateral Environmental Agreements* (MEA) e a execução dos respetivos Regimes, bem como a sua evolução no contexto da Organização das Nações Unidas, são atributos essenciais para que, entendendo-o melhor, se consiga melhorá-lo e otimizá-lo. A Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992) e as “suas” Convenções são exemplos importantes da história do Multilateralismo Ambiental, mantendo no entanto um carácter bastante atual, não só pela aproximação do 20º aniversário da “Conferência do Rio”, como também pela continuidade e importância que as “Convenções do Rio” e as suas Conferências das Partes (COP) preservam. A Comunicação¹ que se propõe pretende uma abordagem a este campo de estudo transversal às Relações Internacionais e ao Ambiente, nomeadamente através da relação entre a componente teórica do Multilateralismo Ambiental e dos elementos práticos que o compreendem.

Palavras chave:

Relações Internacionais; Ambiente; Multilateralismo Ambiental; Governação Internacional Ambiental

Como citar este artigo

Gomes, Filipa Tiago (2012). "As relações internacionais do ambiente: exemplos práticos de multilateralismo ambiental". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 2, outono 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n2_art5

Artigo recebido em 17 de Fevereiro de 2012; aceite para publicação em 20 de Julho de 2012

¹ O conteúdo da Comunicação faz parte da Dissertação de Mestrado em Gestão do Território – Ambiente e Recursos Naturais (disponível online em <http://hdl.handle.net/10362/7546>).



AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMBIENTE: EXEMPLOS PRÁTICOS DO MULTILATERALISMO AMBIENTAL

Filipa Tiago Gomes

1. Introdução

Embora existam testemunhos relevantes da urgência de uma dimensão internacional na resposta às questões ambientais já desde os finais do século XIX, a verdade é que só em meados do século XX, e mais propriamente a partir da década de 60, começam a haver sinais significativos da implementação do Multilateralismo como tentativa de resposta a uma crescente “crise ambiental”, cujos contornos planetários, começou-se então a compreender, exigiam uma acção concentrada de todos os Estados. De facto, e antes desta “nova era” do Multilateralismo Ambiental, o Ambiente, e tudo o que lhe dizia respeito, era percebido como um assunto local ou regional, e somente com as primeiras (reconhecidas oficialmente) degradações ambientais consequentes de situações como a revolução industrial ou a globalização, os problemas que outrora pareciam manifestar-se num espaço delimitado e sem influência do e para o Ser Humano, passaram a ter um “estatuto” transnacional e de importância acrescida.

O Multilateralismo tem sido amplamente aceite como o *modus operandi* da política internacional, nomeadamente da política internacional ambiental. De facto, as últimas décadas de relativa instabilidade internacional fizeram com que as Nações se apercebessem de que muitos dos desafios contemporâneos são demasiado vastos e complexos para que qualquer Estado, ou até um determinado grupo deles, consigam fazer-lhes frente sozinhos; dentre desses desafios mundiais com uma gestão potencialmente facilitada pela cooperação multilateral, muitos deles são de carácter ambiental. Mas o facto de nenhum Estado poder entrar numa luta desse cariz sozinho, trás tanto de benefícios como de constrangimentos: as suas ações, em conjunto com outras, tornam-no, a ele e à luta transnacional que se trava, mais fortes, mas as suas (ou de outros) inações podem muito bem afetar toda a cadeia cooperativa entretanto formada. Entretanto, entende-se que tanto para uns, como para outros, e seja qual for o grau de desenvolvimento, o Ambiente “esbarra”, na grande maioria das vezes, com as políticas de desenvolvimento económicas mais ambiciosas, que geralmente acarretam um nível de poluição e/ou utilização desmedida de recursos que ultrapassa o nível ótimo do desenvolvimento sustentável. Além disso, ainda existe quem confunda “governança” com “governação”, e, portanto, se preocupe com que as ações multilaterais possam por em causa a soberania do Estado.

Mas existem respostas para estas e outras críticas: questões relativas à carga burocrática podem ser amenizadas ou resolvidas através de um modelo mais cuidado de medidas e instituições multilaterais. Da mesma forma, as organizações internacionais e seus respetivos órgãos não têm intenção de “roubar” a soberania dos



Estados, mas sim ajudar a alcançar aquilo nenhuma Nação consegue sozinha, nem tão pouco de interferir com a economia de mercado, mas sim ajudar a encontrar mecanismos que ajudem a torná-la mais eficiente e equitativa:

«...Multilateralism not only represents the most efficient, most effective, and most egalitarian approach to addressing global environmental issues, it is quite simply the only approach that brings with it the authority, legitimacy, and resources required to tackle so vast and complex problem...» (Powell, 2003: 12).

Será assim simples entender porque é que no meio de uma imensidão de cerca de 700 Acordos Multilaterais Ambientais (*Multilateral Environmental Agreements – MEA*) (Mitchell, 2002-2011, consulta *online*), se torna evidente a crucialidade da determinação e convergência das Partes em negociarem e, principalmente, em implementarem os MEA nas suas políticas nacionais, pois só assim as normas internacionalmente estabelecidas poderão ter algum tipo de sucesso. Entretanto, e intrínseco a este cenário, encontram-se uma diversidade de *Atores*, de onde se destaca, enquanto pioneira e impulsionadora do Multilateralismo Ambiental, a Organização das Nações Unidas (ONU), mas também uma pluralidade de Estados, instituições e organismos governativos, e uma discrepância de interesses que tornam o Multilateralismo, por si só complexo, ainda mais extraordinário quando agregado à componente “ambiental”: com efeito, as questões do Ambiente são de uma imensidão e brutalidade, por vezes, pouco mesuráveis ou explícitas, estando longe de serem resolvidas de uma única forma, e muito menos através de ações isoladas; por outro lado, as medidas que realmente produzem algum tipo de efeito, raramente o alcançam de forma imediata ou palpável, e muito embora estejam mais do que provados os benefícios económicos derivados de um “desenvolvimento sustentável”, nem sempre o investimento ao nível das energias limpas, gestão dos resíduos e de recursos, etc., tem um retorno (económico ou ambiental) imediato, estando longe do ambicionado “lucro fácil” e, por isso, da mudança de mentalidade de muitos.

Atualmente, torna-se cada vez mais importante enquadrar o Multilateralismo Ambiental através da compreensão das características que o têm vindo a delinear ao longo das últimas décadas, como quais os seus principais atores e instituições, de que forma progridem os processos que desencadeia, como se pode aplicar e otimizar os seus feitos, e, acima de tudo, entender o que está mal em todo esse cenário e que soluções podem existir para o melhorar; com efeito, pensa-se que só assim é possível definir um caminho assertivo para se fazer frente a uma crise com as dimensões da ambiental.

Foi precisamente desta convicção que surgiu a vontade de entender melhor as especificidades e em que contornos das Relações Internacionais contemporâneas se desenvolve o Multilateralismo Ambiental. Paralelamente, também se percebeu que este é um tema que não parece merecer a devida atenção, nomeadamente numa abordagem nacional, considerando-se que o acrescento de uma investigação teórica e alargada acerca desta temática poderia não só ajudar potenciais interessados a entendê-la melhor, como a avançar com linhas de pensamento que, no futuro, possam originar estudos mais centralizados no papel de Portugal no Multilateralismo Ambiental,



bem como de que forma esses “impulsos externos” influenciam a política ambiental portuguesa.

2. O Processo da Elaboração dos Tratados: que (im)produtividade?

Os MEA, por estarem sujeitos às regras instituídas na *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados* (1969), partilham as mesmas características que outros tratados internacionais, contudo, pode atribuir-se-lhes uma merecida definição própria: são documentos intergovernamentais com o propósito máximo declarado de prevenir ou gerir os impactos humanos nos recursos naturais. Por tal, são juridicamente vinculativos para os países que deles se tornem Parte através da sua *ratificação* ou *adesão*, mas também perante os que os aceitem através da sua *assinatura*, pois esse ato subentende, por si só, um “acordo oficial” entre os Estados e os MEA, onde os primeiros não deverão agir em desconformidade, ou pondo em causa os objetivos e propósitos daqueles instrumentos. Por não serem meras declarações de intenções, e sim instrumentos do Direito Internacional, devem ser vistos como ferramentas válidas e efetivas na implementação de políticas que tenham como objetivo a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável, podendo e devendo ser usados por toda a comunidade internacional no sentido de efetivar esses pressupostos (Dodds *et al.*, 2007).

Além disso, e muito embora não exista uma estrutura própria definida para este tipo de instrumentos, há que ter em conta algumas características que de certa forma os personalizam: p. ex., quando se trata de regular questões ambientais regionais ou globais, são normalmente adoptadas as Convenções-Quadro, o que permite um desenvolvimento mais abrangente e dinâmico do instrumento em causa, nomeadamente através da pré-definição e estabelecimento de uma série de obrigações gerais e de procedimentos de adopção e adaptação de potenciais pós-acordos (Sands, 2009). De facto, a maioria dos tratados ambientais não são caracteristicamente compostos por regras específicas, claras e detalhadas, pelo contrário; por norma, o que fica estabelecido é um quadro genérico de princípios e requisitos, incentivando os Estados Parte a, com vista a colmatar essa falta de assertividade, adotarem todas as medidas apropriadas de adaptação e mitigação aos desequilíbrios ambientais, nomeadamente instrumentos complementares ao processo de desenvolvimento dos MEA, de onde se destacam, pelas suas particularidades normativas, os *Protocolos*.

A vantagem de se regular os desequilíbrios ambientais desta forma, através das Convenções-Quadro e seus Regimes, prende-se precisamente pelo facto de que as suas normas e padrões podem ser facilmente alteradas ou reforçadas, consoante a evolução do conhecimento científico, ou por necessidade de adaptação a novas realidades socioeconómicas, entre outras hipotéticas situações. Aliás, nesta linha de ideias, nem sempre será justo o destaque dispensado ao papel dos *Protocolos* na normatização ambiental, uma vez que, não raras as vezes, é a designada “*Soft Law*” (*Resoluções*, *Declarações de Princípios* ou *Recomendações*, etc.) que fica encarregue de dar “consistência” às normas por vezes demasiadamente “abrangentes” das Convenções-Quadro ambientais. Por outro lado, é também essa “abrangência” que merece as principais críticas por parte da opinião pública internacional, que desde os primórdios do Multilateralismo Ambiental, e com um tom cada vez mais austero, recorre frequentemente à utilização de adjetivos como “*vagos*”, “*vazios de conteúdo*”,



“*abstratos*”, entre outros, para descrever a abordagem demasiado genérica e a consequente incapacidade de ação desses instrumentos. Porém, será condescendente encarar-se estes instrumentos e todo o processo que os engloba de “ânimo leve”, ou seja, enumerando todos os seus defeitos e ignorando as dificuldades que enfrentam? Reflita-se sobre o que diz Kate O’Neill (2009) a esse propósito:

«...The construction of international environmental treaty regimes rests on a complex process of bargaining and negotiation among nation states (...) States often have different, frequently conflicting interests around a particular issue area. They may not always trust their negotiating partners (...) or they may be unwilling to make concessions (...) Government representatives are concerned about domestic costs (...) Multiply all this factors by the number of states involved in negotiations, and it may seem surprising that any cooperative agreements are agreed upon in the first place...» (Kate O’Neill, 2009: 81).

Tanto antes, como após as negociações terem início, é crucial a adoção de ações que assessorem o “*Treaty-making Process*”, permitindo que este siga uma conduta organizada e faseada, e minimizando os vários impasses típicos das negociações dos MEA que normalmente atrasam, ou chegam mesmo a por em causa, a sua aprovação e consequente aplicação; assim, são várias as opções de medidas que, ao serem adotadas de forma paralela, potenciam as negociações e preparam os Estados para a implementação do documento, tais como: a troca de informação constante entre as Partes envolvidas; consultas oportunas no decorrer das negociações; realização de *workshops* acerca de como efetivar a implementação dos MEA; coordenação institucional e ministerial ao nível nacional; e evitar sobreposições e encorajamento de sinergias internas envolvendo os MEA existentes (Bruch *et al.*, 2006). Porém, e apesar de otimizarem o processo de elaboração de tratados, estas medidas, por si só, não resolvem todos os problemas que daí possam advir. Nesse sentido, serão em seguida avançados cinco exemplos de situações potencialmente impeditivas ao bom desempenho do “*Treaty-making Process*”, e que devem, obviamente, ser evitadas tanto quanto possível.

Uma primeira situação é a inexistência de um procedimento formal que indique como devem ser preparadas as negociações pelos Estados Parte, i.e., um documento oficial que possa orientar os Governos em como planear as reuniões multilaterais em torno dos MEA, não só as “excecionais”, como podem ser consideradas as que conduzem à elaboração de novos tratados, mas também as situações mais “regulares”, como são a maioria das COP realizadas.

Uma segunda situação recorrente na malformação do “*Treaty-making Process*” é a falta de pesquisas intensivas que mostrem a efetiva necessidade do instrumento internacional em causa, i.e., é crucial que os Estados que colocam o problema ambiental na agenda política, bem como os que, entretanto, se juntam a eles, tenham a “lição bem estudada”. Tal indigência pode ser bastante óbvia, contudo existem exemplos de situações em que Estados mais cépticos ou mais preocupados com os seus interesses nacionais “boicotaram” as negociações com pareceres científicos que



melhor servissem as suas posições, e que facilmente destronaram os primeiramente avançados.

Uma terceira situação prende-se com a aprovação do “*draft*” do texto, sendo esta largamente identificada como a fase onde as negociações atrasam substancialmente: aqui, as discussões giram em torno da estrutura normativa e/ou textual do documento, i.e., podem surgir devido à falta de concordância acerca das disposições de um qualquer artigo e/ou por uma simples questão de semântica.

Uma quarta situação, desta feita no contexto de tomada de decisões, é o processo de votação, o qual é normalmente definido pelas Convenções, e, de uma forma mais específica, pelas “*Rules of Procedure for Meetings of the Conference of the Parties*”ⁱ. No geral, o processo de “*Decision-making*” nas negociações dos MEA segue o “Princípio do Consenso”, que, na prática, pode ser inserido algures entre a “unanimidade”, preservando a todas as Partes o direito de rejeitarem uma decisão indesejada, e a “maioria qualificada”, não requerendo para isso um voto positivo de todas as Partes. Além disso, as decisões não são tomadas, por norma, através de votos de qualidade, mas sim através da remoção gradual de objeções a certos aspetos do “*draft*” do tratado, conduzindo assim a acordos mais robustos e difíceis de contestar, principalmente porque as Partes “indiferentes”, ou seja, as que até então não se tinham manifestado nem contra, nem a favor, acabam por se acomodar ao resultado final, potenciando a sua sustentação (Gehring, 2008).

A tentativa de resolver de forma consensual as contendas que vão surgindo tem tido resultados relativamente eficazes: repare-se que é bastante difícil convencer um qualquer Estado a aplicar internamente uma medida com qual não concorda e que não apoiou durante as negociações; por outro lado, o facto de alguns Estados terem mais poder de influência quando o que está em causa é persuadir potenciais indecisos, torna o consenso nas tomadas de decisões no Multilateralismo Ambiental extremamente ambíguo, e alvo de imensas críticas e reflexões. Entretanto, e tal como reflete Kate O'Neill (2009), não há nada como uma “boa crise” (ambiental, entenda-se) para que os Estados reúnam os seus esforços no sentido de resolverem um problema comum. Porém, pensa-se que nem sempre este tipo de “pressão”, nomeadamente em moldes exagerados, pode conduzir a resultados favoráveis; com efeito, a “pressa” de obter resultados pode deixar pendentes uma série de questões que, em certos contextos, nunca chegam a encontrar uma solução adequada, com todas as consequências negativas que tal pode impelir na preservação e sustentabilidade do Meio.

Por fim uma quinta situação, nem sempre tida em conta, mas relevante para o bom desempenho de um qualquer “*Treaty-making Process*”: a continuidade das Delegações de negociação. De facto, «...*States often rotate negotiators. This means that no one really has a complete picture of what happened in previous negotiations or necessarily understands the broader context and history of issues currently under discussion...*» (Bruch *et al.*, 2006:88), sendo nesse sentido de evitar alterações frequentes nas Delegações nacionais, assegurando assim a sua continuidade, efetividade e robustez. Contudo, e quando tal for, fruto das habituais alterações governativas, perfeitamente inevitável, existem alternativas que podem ajudar à transição das Delegações, nomeadamente a implementação de uma plataforma onde toda a informação relevante ao Multilateralismo Ambiental possa ficar corretamente arquivada e organizada, e assim servir de auxílio aos negociadores, demais autoridades ministeriais e restantes



Atores envolvidos, ou até mesmo enquanto base de dados disponível para o público em geral, nomeadamente no que diz respeito aos académicosⁱⁱ.

Entretanto, do decurso dos Regimes ambientais têm emergido duas características paradoxas que continuam a confundir alguns dos autores de referência: por um lado, estes compreendem uma componente institucional *sui generis* que permite às Partes um ajustamento constante a novas circunstâncias e obrigações, bem como à supervisão e reação a possíveis casos de incumprimento ou de implementação insuficiente; por outro lado, o desenvolvimento do Direito Internacional Ambiental nestes moldes reflete «...*the fragmentation of the institutional setting from which it emerges...*» (Gehring, 2008: 495), uma vez que, aparentemente, as Partes preferem estabelecer novos “*treaty systems*” ao invés de incluírem novas abordagens normativas em sistemas já existentes, o que tem vindo a originar um “*boom*” de MEA que por vezes se revela contraproducente para a comunidade internacional em geral, e para o Ambiente em particular.

3. O “boom” dos Acordos Multilaterais Ambientais

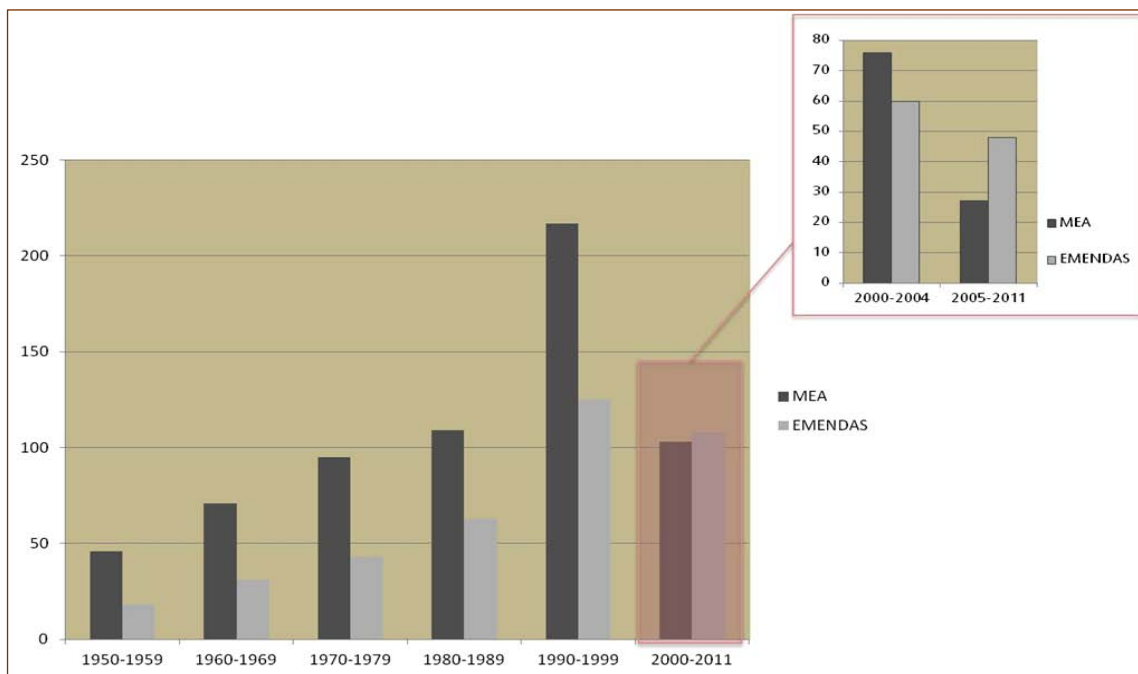
Tendo em conta alguns dados recolhidos em base de dados *online*, pode-se considerar que o Multilateralismo Ambiental conheceu alguma prosperidade ao longo das últimas décadas, pelo menos no que diz respeito à adopção de Acordos Multilaterais Ambientais. Mas será esta evolução totalmente merecedora de prestígio? Com efeito, e segundo alguns autores de referência, essa evolução tem sido pautada por uma “*negotiation fatigue*” (Kanie, 2007: 74), um “*treaty congestion*” (Sand, 2008: 39) ou uma “*summit fatigue*” (O'Neill, 2009: 5), cujos “contras”, começa-se agora a entender, podem por em causa muitos dos potenciais “prós”.

De facto, o sistema de MEA atual tem algumas vantagens, como p. ex. a que tem vindo a ser defendida através da tese de que a melhor forma de gerir problemas complexos como os ambientais é através da adopção de um sistema amplo, fragmentado e descentralizado, o qual consiga transmitir informação e desempenhar as suas funções de forma suficientemente redundante, evitando assim que a inatividade de uma só instituição ponha em risco todo o sistema. Além disso, com a especialização da resolução do problema, a solução será mais customizada, e, consequentemente, otimizada. Por fim, acrescentar que um sistema de MEA difuso pode proporcionar aos seus secretariados a flexibilidade necessária para a criatividade e inovação (Kanie, 2007).

Contudo, a exatidão e funcionalidade das preeminências acima expostas, pode ser bastante discutível e ambíguo. P. ex., é lógico que quanto mais individualizado for um problema, mais fácil e otimizada será uma sua solução, porém, não se pode esquecer a transversalidade das problemáticas ambientais e, por isso, de uma boa parte dos MEA existentes. Assim sendo, é praticamente impossível considerar-se que as questões ambientais possam ter “*soluções customizadas*”: se por um lado obviamente que necessitam de soluções concentradas, por outro as mesmas devem fazer parte de um plano estratégico e transversal que englobe diversas problemáticas e respetivas Convenções.



Figura 1 - O “boom” dos MEA: número de MEA e Emendas entre 1950 e 2011



Fonte: adaptado de Mitchell, 2002-2011, consulta *online*

E é precisamente essa falta de coordenação que pode ser considerada como um dos principais contras do “boom” que caracteriza o sistema atual de MEA. Nesse sentido, Kanie (2007) refere a falta de «...*coordinated and synergistic approach to solving common problems*...» (Kanie, 2007: 74), bem como uma duplicação desnecessária de regras e objetivos inconsistentes. Com efeito, a proliferação dos MEA e um consequente sistema demasiado vasto, bem como de secretariados com, no geral, muito pouca autoridade de coordenação, conduz ao já mencionado “*treaty congestion*” e a um trabalho institucional e político incoerente, confuso e repetido. Assim, da mesma forma que a “redundância” pode ter resultados positivos na medida em que evita o “efeito dominó” das instituições quando uma delas se torna disfuncional pode, por outro lado, conduzir à ineficiência dos MEA, e, em casos extremos, de uma parte alargada do sistema (Kanie, 2007).

Assim, e no que diz respeito ao aumento desmedido, e de alguma forma desgovernado, dos Acordos Multilaterais Ambientais, existem algumas opiniões diversas, nomeadamente se, e prós e contras à parte, haveria uma maneira melhor de formar aquilo que é hoje o sistema de MEA. De facto, e por muitos erros que se possam ter cometido ao longo do caminho, i.e., desde os meados do século XX até aos dias de hoje, é preciso não esquecer que só mais recentemente é que as problemáticas ambientais deixaram de ser “território desconhecido”, pelo que a comunidade internacional pouco sabia acerca da sua resolução, quanto mais se o sistema de MEA deveria ser mais conciso e transversal ou mais vasto e costumizado. Com efeito, só agora parecem estar-se a dar os primeiros passos para adaptar esta vertente do Multilateralismo Ambiental às variáveis tão complexas e imprevisíveis como são as questões ambientais e o Mundo onde vivemos.



4. A Implementação Nacional

Posto isto, levanta-se uma questão obrigatória: na prática, que eficácia têm os MEA e os seus Regimes? Por um lado, o processo de negociação e adopção de um tratado internacional, seja ele curto ou longo, complexo ou acessível, pode simplesmente “cair por terra” quando se dá a transposição das medidas acordadas para a legislação nacional e o cumprimento dos objectivos por parte de cada Estado; por outro lado, e achando-se que a chegada a um acordo por parte de quase duas centenas de Estados é algo de extremamente complexo, então o que pensar da aplicação em conformidade daquilo que acordaram.

«...the mere fact that certain states have become parties to a treaty committing them to take measures to deal with some environmental problem does not per se ensure, or even necessarily promote, harmonization of national law (...) states will often have considerable discretion in the methods of implementation they use, and possibly also in the standards and timetables they set (...) They may all be working to the same goal, but doing so in very different ways...» (Birnie et al., 2009: 10).

Assim, e para que a implementação nacional possa ser completa e proveitosa, convém que se comece a trabalhar nesse sentido desde o início das negociações, tornando a adopção e ratificação o mais céleres possíveis e evitando-se perturbações na adaptação à legislação e funcionalidades nacionais. Contudo, existem outros cuidados a ter em conta nesta fase tão crítica dos MEA: p. ex., através de um processo de revisão e da determinação prévia sobre que “Focal Point”ⁱⁱⁱ ficará encarregue pelo tratado em causa, e que se estes estão devidamente preparados para o efeito, tanto no que diz respeito aos recursos administrativos e técnicos, como à autoridade necessária para os fazer exercer. Neste contexto, de referir ainda a crucialidade da cooperação e coordenação das instituições governativas, entre as quais deve existir um constante “trabalho de equipa” de forma a conseguir-se implementar o MEA em causa de uma forma equitativa e transversal. Além disso, os Governos devem estar igualmente preparados para a existência de possíveis constrangimentos bastante habituais numa primeira fase da implementação, devendo para isso ter sempre em conta um plano que permita corrigir hipotéticos problemas dentro de um período específico; neste contexto, os Estados são geralmente incentivados a elaborarem “National Implementation Plans” (“Planos de Implementação Nacional”).

Outra situação fulcral no processo de implementação dos MEA, desta feita num contexto jurídico, é a preparação de programas e quadros de execução que, esperançosamente, irão «...deter, punish and redress violations...» (UNEP, 2006: 194), e que deverão ser criteriosamente seguidos, não só, mas principalmente, pelos organismos e agências do Estado, de forma a darem o “bom exemplo”. Entretanto, situações como o desenvolvimento de competências e a transferência de tecnologia (cruciais principalmente para os Países em Desenvolvimento e economias em transição), o envolvimento das principais partes interessadas no processo de



implementação, tais como as Organizações Não Governamentais, o Sector Privado e as comunidades locais, a utilização dos órgãos de comunicação social para divulgação e sensibilização do público, entre outras, são iniciativas importantes que devem ser tidas em conta em qualquer implementação nacional. De facto, há muitas das vezes uma tendência para se entender que somente as medidas jurídicas têm o poder de alcançar resultados, o que de certo modo não deixa de ser verdade; na prática, o ato legislativo é o que atinge resultados mais mesuráveis, porém é preciso não esquecer que essas mesmas medidas são irrisórias se não tiverem uma plataforma de lançamento segura e coesa.

Finalmente, há ainda outro ponto fulcral na implementação nacional das medidas e compromissos multilaterais que merece a devida atenção: note-se que os MEA abarcam uma série de «...*specific prohibitions, which states are required to implement through the application of specific 'measures', but to leave the method and means to the state...*» (Redgwell, 2008: 940), i.e., há uma tendência nítida para que as “obrigações” acordadas pelas Partes digam apenas respeito aos resultados alcançados e não a todo o processo que os pode ou não efetivar, o que dificulta a equidade deste último, mas também o sucesso dos primeiros.

Assim sendo, há quem se interrogue acerca da contraproducência dos MEA e até mesmo do Multilateralismo Ambiental: pode-se afinal esperar melhores resultados dos até agora alcançados, ou estes irão sempre depender da sensibilidade, da boa vontade, e até dos “humores” dos Estados? Com efeito, na conjuntura actual a resposta será inevitavelmente anuente; contudo, e se for tida em conta a evolução histórica da implementação nacional dos MEA, apercebe-se de um progresso que pode perfeitamente ser o mote para outras mudanças no futuro:

«...The first generation of international environmental treaties rarely provided for any degree of monitoring or oversight of national implementation. Increasingly, however, modern environmental treaties provide for a comprehensive feedback loop, from implementation, to monitoring, to reporting, to international review, and to non-compliance mechanisms (...) Under many recent international environmental agreements, states parties not only have the obligation to implement, but also have an express obligation to report upon such implementation...» (Redgwell, 2008: 941 e ss.).

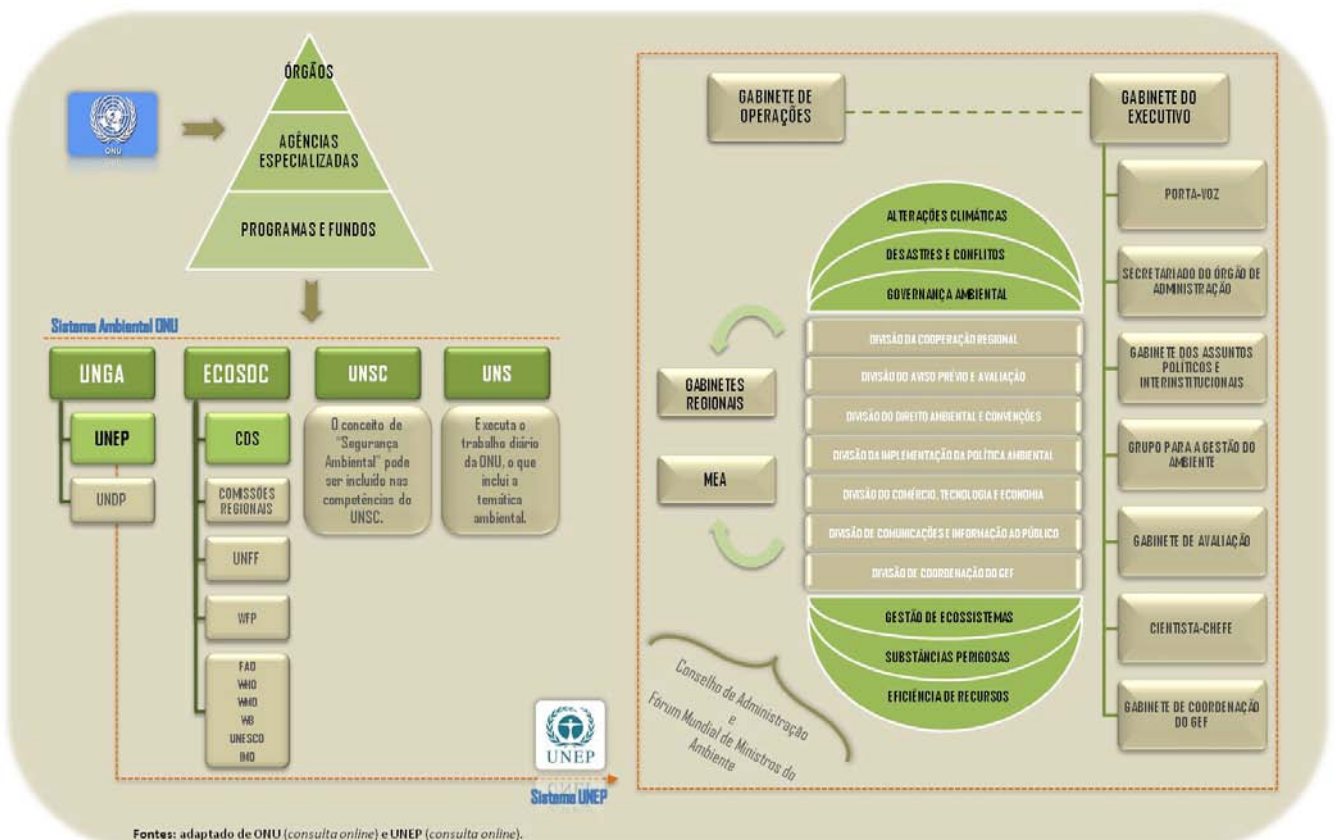
5. A Reforma do Sistema Ambiental da ONU

A arquitectura institucional das Nações Unidas para o Ambiente é bastante contrastante com outros sistemas de governação internacionais, tais como, p. ex., os respeitantes à Saúde ou ao Comércio. Com efeito, e apesar de estes também distribuírem as suas competências por uma estrutura institucional mais ou menos alargada e, por tal, nem sempre eficazmente ordenada e otimizada, a opinião dos peritos no que diz respeito à dispersão e descoordenação da governação internacional ambiental, nomeadamente à da ONU, é bastante evidente:



«...the institutional architecture for the environment lacks clarity and coherence. No one organization has been able to emerge as a leader to actively champion environmental issues ensuring their integration within economic and social policies. International environmental responsibilities and activities are spread across multiple organizations, including (...) (UNEP), numerous other UN agencies, the international financing institutions, and the World Trade Organization. Adding to this tapestry are the independent secretariats and governing bodies of the numerous international environmental treaties...» (Ivanova et al., 2007: 48).

Figura 2 – Sistema Ambiental da ONU e UNEP



Fontes: adaptado de ONU (consulta online) e UNEP (consulta online).

Fontes: adaptado de <http://www.un.org> e <http://www.unep.org>

De facto, a ONU é composta e responsável pela gestão de inúmeros organismos que detêm diferentes graus de competências no que diz respeito ao Multilateralismo Ambiental. Obviamente que, conforme o seu envolvimento na temática ambiental, podem ser dignos de maior ou menor atenção, mas o que merece maior destaque é, sem dúvida, o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (*United Nations Programme for the Environment* – UNEP). Este, e apesar de inicialmente se esperar que funcionasse como um catalisador do desenvolvimento e coordenação ambiental perante os outros organismos da ONU, os seus recursos e autonomia limitados não permitiram a plena realização dessa tarefa. Entretanto, a posterior criação de outros organismos,



tais como a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (*Commission on Sustainable Development* – CSD) e o Fundo Mundial para o Ambiente (*Global Environmental Facility* – GEF) (este último fora do sistema da ONU, mas diretamente ligado a alguns dos seus principais organismos ambientais), bem como as competências alcançadas por outros, fez com que se gerasse uma espécie de “competição”, dando origem a dois dos maiores problemas que caracterizam e afetam o sistema ambiental da ONU: uma sobreposição e/ou multiplicação de competências e responsabilidades, e um enfraquecimento significativo da influência do UNEP.

Tendo isto em conta, chega até a ser notável a expansão das competências do UNEP no sentido de desenvolver o Direito Internacional Ambiental, tendo-se tornado supervisora dos organismos responsáveis pelo “dia-a-dia” dos Regimes ambientais e alojando para os vários MEA e seus respectivos secretariados; contudo, há uma cada vez maior evidência que estes últimos têm começado a adoptar uma postura mais alargada e autónoma no desenvolvimento e gestão das suas áreas temáticas, inter-relações e prováveis sobreposições que têm «...*inevitably emerged in the complex and piecemeal system of global environmental governance that currently dominates international environmental politics...*» (Jinnah, 2008, cit. por O'Neill, 2009: 56), o que mais uma vez vem fragilizar as competências do UNEP.

É neste contexto que surgem os primeiros ecos para uma reforma do UNEP, e de um consequente reestruturação da governação internacional ambiental. Apesar de não serem recentes (já antes da “Conferência do Rio” de 1992 se discutia o assunto), as “soluções” encontradas acabaram por passar tão-somente pela criação da CSD, e, mais tarde, pela extensão do mandato do Programa e a criação do Fórum Mundial de Ministros do Ambiente.

Assim, e enquanto se tecem críticas como «...*the large number of bodies involved with environmental work has (...) increased fragmentation and resulted in uncoordinated approaches in both policy development and implementation. This lack of coherence in the system has “placed a heavy burden on all countries as well on international organizations...”* (Berruga and Maurer, cit. por Ivanova, 2007: 54), ou «...*Protagonists rightly point to fragmentation of existing structures, the relative weakness of UNEP as the principal UN body with general environmental competence, and the powerful focus the IMF, the World Bank, and the WTO bring to economic development...*» (Birnie et al., 2009: 69), surgem algumas propostas, diversas em conteúdo e grandiosidade, tais como a fusão de instituições e tratados ambientais num “mega fórum” com poderes decisórios e de execução de onde imanassem acordos que regessem a governação internacional ambiental, ou simplesmente “elevar” o UNEP a “Agência Especializada” da ONU. Porém, há também quem considere que, e uma vez que o sistema da ONU não funciona através da “manipulação institucional”, um qualquer seu organismo com competências ambientais não pode monopolizar totalmente uma área temática, nem tão pouco poderia apoderar-se das de outras “Agências Especializadas”; por outro lado, existe ainda a opinião de que não é exacto que a coordenação dos MEA, bem como a sua negociação ou revisão, se tornem mais fáceis e prósperas sob a alçada de uma hipotética agência ou organização ambiental.

Mas seja qual for a perspetiva, é impossível não se ponderar a necessidade de novas soluções para a governação ambiental da ONU, e nada poderá ser melhor exemplo disso do que a contínua degradação do Ambiente. Perante esta “crise ambiental”, a praticabilidade e o sucesso da ação depende obrigatoriamente de uma estratégia e



planeamento concretos, o que por sua vez deriva de uma governação internacional coerente, o que nem sempre será o caso da atualmente vigente. Mas será que a solução passa fundamentalmente pela defendida pelos “pró-nova organização/agência ambiental”? Enfim, essa será uma resposta que, esperançosamente, a seu tempo chegará; entretanto, revela-se indispensável refletir acerca das “mudanças” realmente necessárias para que a institucionalização e governação internacionais ambientais passem a obter mais e melhores resultados.

6. Reflexões Finais

Há muito para ser escrito e discutido acerca do Multilateralismo Ambiental: desde as noções mais básicas como quem são os *Atores* e Instituições que dele fazem parte, o que se pode entender por Regimes e Processo de Elaboração de Tratados, qual o papel que as Convenções e respetivos Protocolos, e a normalmente designada “*Soft Law*”, desempenham na questão ambiental; até às perguntas mais complexas, como se o Direito Internacional Ambiental não passa de uma ramificação do Direito Internacional *per se*, ou se poderá ser considerado um tipo de Direito “à parte”, funcionando de forma diferente de outros “direitos internacionais”, como seja a componente dos Direitos Humanos, e se, nesse sentido, a sua importância no decorrer do Multilateralismo Ambiental pode ser igualada ou até mesmo ultrapassada pela Ecopolítica e a Diplomacia.

Todas estas questões conduzem antes de mais à reflexão sobre o modo como se perspetiva o Multilateralismo Ambiental, o qual deve ser transversal a duas conjunturas paralelas: por um lado, é preciso assumir o Direito Internacional Ambiental como o principal “regente” da problemática ambiental, pois muito embora não se possa considerar a existência de “legislação internacional” propriamente dita, existe sim, na prática, um complexo “processo legislativo”, do qual fazem parte as várias Fontes do Direito Internacional, e de onde surgem novas leis e se atualizam outras, as quais devem ser respeitadas e cumpridas por toda a comunidade internacional. Por outro lado, fazem igualmente parte desse “processo” uma série de Organizações Internacionais e suas instituições, outras tantas Organizações Não-Governamentais, as Conferências Diplomáticas cíclicas ou extraordinárias, e os MEA, que por sua vez incluem uma panóplia de tratados e seus respetivos regimes; e acima de tudo isto, cerca de duzentos Estados com características e interesses ambientais díspares, mas com a indigência de desenvolverem agendas políticas e fóruns de discussão e negociação aprazíveis a todos (Birnie *et al.*, 2009).

Nesse contexto, não admira que este “processo legislativo” seja comumente considerado como essencialmente político, uma vez que “legisla” maioritariamente através de meios diplomáticos, ao invés dos habituais trabalhos levados a cabo por juristas e instituições de direito. Assim, e muito embora o Direito Internacional seja crucial no desenvolvimento da legislação ambiental, esta é essencialmente arquitetada pelos arbítrios políticos e diplomáticos impostos pela comunidade internacional, de onde resultam, não raras as vezes, instrumentos vagos de conteúdo e pouco munidos de normas efetivas que levem os Estados a agirem de forma coerente e íntegra. Por outro lado, «...*periodic meetings of the parties to multilateral treaties (...) constitute ‘ongoing, interactional processes’, and that ‘It is this boarder process and not the formal act of consent that infuses the legal norms generated within with the ability to*



influence state conduct'...» (Brunnée *et al.*, cit. por Birnie *et al.*, 2009: 45), i.e., é precisamente este processo legislativo tendencialmente “político-diplomático” que impele os Estados a agirem, e não propriamente o facto de assinarem este ou aquele instrumento de Direito Internacional.

Posto isto, pode-se avançar com a hipótese de que o problema não parte necessariamente de MEA vagos de conteúdo, como são geralmente caracterizadas, p. ex., as Convenções-Quadro ambientais; elas são tão-somente o reflexo das pretensões das Partes que participam na sua elaboração, o que não descomplexa o problema, antes pelo contrário. Se ao entrar nas negociações de um novo instrumento um Estado não se sentir motivado e/ou tiver como único propósito fazer valer interesses que nada tenham a ver com o Ambiente, então o seu contributo para um acordo robusto será nulo. Entretanto, feitas as devidas negociações e adoptado o novo tratado, não se pode esperar que o tal Estado inicialmente desmotivado tenha simplesmente alterado a sua visão e empenhamento, sendo por isso expectável que muito embora aceite tornar-se “Parte” – lucrando assim com os “proveitos diplomáticos” desse estatuto – tal não quererá necessariamente dizer que irá facilitar o seu desenvolvimento ou cumprir rigorosamente a sua implementação. Assim, o instrumento “vago” permite a esse e a outros Estados evoluir conforme o desejado, tirando partido da máxima do Multilateralismo que encara a cooperação internacional como um procedimento que avança através do consenso, deixando pouco espaço de manobra aos demais que têm estratégias como a “ambição” e o “comprometimento” nas suas agendas ambientais. Este é portanto um processo perverso, que não só debilita os MEA e as ações levadas a cabo, mas que também influencia diretamente outras questões relacionadas com o Multilateralismo Ambiental, como p. ex., o processo da elaboração dos tratados (“*Treaty-making process*”), demorando-o e tirando-lhe credibilidade.

Por seu lado, a fragilidade de organismos como o UNEP e o CSD, que deveriam ter, à partida, poderes e influências institucionais e jurídicas consideravelmente maiores do que lhes são presentemente atribuídas, é outra das grandes falhas do sistema ambiental internacional, e em particular da ONU. É certo que a distinção destes dois organismos na esfera ambiental faz *jus* aos progressos que desde a década de 70 e 90, respetivamente, têm sido notados nas suas áreas de intervenção, porém estão longe de, e principalmente no cenário atual, conseguirem delinear e aplicar em pleno um plano estratégico ambicioso que o Ambiente e o Multilateralismo Ambiental tão urgentemente necessitam. O simples facto de tanto o UNEP como a CSD reportarem à ECOSOC em vez de diretamente à UNGA é, por si só, um sinal da “debilidade” destes organismos, sendo admitido pela maioria dos críticos deste sistema que as suas “vozes” são, nesse contexto, notoriamente contidas, situação que se agrava particularmente no caso do UNEP, devido ao seu estatuto oficial de “*Programa*” em vez de “*Agência Especializada*”, com todas as agravantes que tal lhe coíbe.

Mas a principal falha – que acaba, de certa forma, por influenciar as outras já mencionadas, e também as demais – é, sem sombra para dúvidas, a descoordenação e incoerência com que o sistema institucional delineado para o Ambiente tem vindo a ser rotulado, e com razão. De resto, a supra-abordagem ao sistema ambiental da ONU demonstra isso mesmo: uma quantidade desmedida de MEA, que não raras as vezes dão origem a um novo Regime, e inúmeros Atores (e dentro deles, os diversos organismos da ONU), todos eles com alguma competência, objetivo ou mandato, e com mais ou menos ênfase e autonomia, nas diferentes problemáticas ambientais.



Assim, e apesar das diversas tentativas de se reestruturar a governação internacional ambiental ao longo das últimas duas décadas, os progressos foram obviamente limitados; note-se inclusive que «...while governance discussions continued, they were never explicitly on the political agenda...» (Ivanova, 2011: 5), o que tem feito desta questão tão real e efetivamente preocupante para a comunidade internacional, um problema, na prática, “fantasma”. Com efeito, só recentemente surgiu uma oportunidade política evidente para reformular o quadro institucional internacional para o Ambiente, nomeadamente através da *Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável* (“Conferência Rio+20”), que se realizou na cidade do Rio de Janeiro precisamente 20 anos depois da original. Esta teve como um dos seus marcos a rubrica “*Institutional Framework for Sustainable Development*”, de onde importa reconhecer o seguinte: abarcou dois pontos de especial relevância, uma vez que, a serem concretizados, poderiam alterar definitivamente o quadro da governação internacional ambiental, sendo eles a transformação da CSD num Conselho para o Desenvolvimento Sustentável, o qual seria o «...authoritative, high-level body for consideration of matters relating to the integration of the three pillars of sustainable development...» (UNCSD, 2012:9), ou, numa perspetiva que se anteviu mais ambiciosa, «...to establish a UN specialized agency for the environment with universal membership of its Governing Council, based on UNEP, with a revised and strengthened mandate (...) on an equal footing with other UN specialized agencies...» (grifo meu) (UNCSD, 2012: 10).

As expectativas neste domínio estiverem assim temporariamente centradas nos resultados que da “Conferência RIO+20” pudessem advir, fossem eles mais arrojados ou perfeitamente inúteis, pois «...even a decision for no reform will have enduring consequences and will shape the actions of the global community over the next twenty years...» (Ivanova, 2011: 5). No entanto, desde cedo que a reunião parecia estar predestinada a poucos avanços, principalmente após o lançamento “*Rio+20 Zero Draft – The Future We Want*” (10 de janeiro de 2012), que originou uma série de prognósticos maioritariamente diminutos. Com efeito, e apesar de lhe atribuírem algum potencial, os principais críticos da matéria identificaram uma série de falhas neste “*Zero Draft*”, as quais, em alguns casos, tendiam a ser notavelmente alarmistas, o que demonstrou bem, por um lado, a expectativa que existia em torno da Conferência, e por outro, o receio de que fosse mal sucedida. Além disso, o “*Zero Draft*” fez também com que as opiniões dos Estados acerca do assunto comesçassem a surgir, e aí a situação tornou-se verdadeiramente delicada: p. ex., a propósito da atualização do estatuto do UNEP a “Agência Especializada” da ONU, os EUA observaram subtilmente que era preferível «...avoid the distraction of trying to set up something new and untested...» (Duyck, 2012, consulta online), enquanto que a Índia constatou que «...elevating UNEP to the status of a UNEO or a specialized environmental agency, would give disproportionate weight to the environmental pillar of sustainable development...» (Duyck, 2012, consulta online), que por sinal era, e continua a ser, o único dos três oficialmente não-representado por uma organização ou agência internacionais.

Assim, e por muito que se quisesse acreditar que as previsões mais derrotistas poderiam conhecer um revés nas últimas horas que antecederem o acordo final da Conferência – o que, aliás, não seria uma estreia –, os resultados finais acabaram por corresponder largamente às expectativas negativas, e muito embora alguns tenham



tentado adoptar a postura do “antes pouco do que nada”, a maioria da opinião pública não ficou convencida. É óbvio que a reestruturação do quadro institucional ambiental da ONU não era, por si só, o “remédio para todos os males”, mas seria sem dúvida um desenvolvimento de extrema importância, sem o qual se prevê muito difícil, senão mesmo impossível, futuros sucessos da governação internacional ambiental. Assim, o consenso em elevar o CSD num Conselho para o Desenvolvimento Sustentável, apesar de um pequeno avanço, parece com efeito “nada” quando comparado com o que poderia ter sido feito, enquanto que a diminuição abrupta do número de artigos inicial do “Draft” para o acordo final mais não fez do que dar razão aos cépticos do Multilateralismo Ambiental.

Resta saber o que podemos esperar do futuro das Relações Internacionais do Ambiente e, portanto, da governação internacional ambiental: finalizada a Conferência que tanto se ambicionava como ponto de viragem, a comunidade internacional depara-se agora com um enorme impasse. Terá o Multilateralismo Ambiental como o conhecemos força suficiente para fazer frente a uma “crise ambiental” crescente e a contornos socioeconómicos cada vez mais preocupantes? Terão os Estados o discernimento necessário para continuar a respeitar a governação ambiental internacional conforme esta precisa, mas sem ter, no entanto, as alterações institucionais que poderiam torná-la mais forte e coesa? Com efeito, pensa-se que a verdadeira solução está precisamente numa intervenção governativa ao mais alto nível: é aos governantes que cabe a função de legislar e assegurar que os seus programas nacionais são desenvolvidos e implementados em conformidade com os objetivos ambientais acordados no seio da comunidade internacional no geral, e das Nações Unidas em particular, da mesma forma que é também a eles – aos *governantes* – que cabe a função de avançar, sem receios de “crises diplomáticas” ou de ferir suscetibilidades, com medidas multilaterais efetivas e coerentes que possam vir a ser mais do que promessas seladas com aplausos. É preciso encontrar-se um consenso, é certo, para que todos possam aplicar algo que assintam e, acima de tudo, compreendam, mas ainda mais importante será deixar de permitir que interesses económicos e/ou o egoísmo de algumas Nações boicotem negociação atrás de negociação, onde não raras as vezes acaba por vencer a conveniência de poucos em lugar do bem-estar de muitos.

Referências Bibliográficas

Barros-Platiau, Ana Flávia; Varella, Marcelo Dias; Schleicher, Rafael T. (2004). *Meio Ambiente e Relações Internacionais: Perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate*. Revista Brasileira da Política Internacional, nº 47-2 (pp. 100-130).

Birnie, Patricia; Boyle, Alan; Redgwell, Catherine (2009). *International Law and the Environment*. Third Edition. New York: Oxford University Press.

Bruch, Carl; Mrema, Elizabeth (2006). *Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*. UNEP Division of Environmental Conventions.

Dodds, Felix; Howell, Megan; Strauss, Michael; Onestini, Maria Onestini; Maruma, Elizabeth; Bourdy, Anne (2007). *Negotiating And Implementing Multilateral Environmental Agreements (MEAs): A Manual For NGOs*. UNEP Division of Environmental Law and Conventions (DELIC).



Duyck, Sébastien (2012). *First reading of the Rio+20 Zero Draft elements on governance – not yet the future we want*. Consult. 25 Jan. 2012, disponível em <http://rioplustwenties.org/?p=1036>.

Gehring, Thomas (2008). *Treaty-Making and Treaty Evolution*. In: Bodansky, Daniel; Brunée, Jutta; Hey, Ellen (2008). *The Oxford Handbook of International Law*. New York: Oxford University Press (pp. 467-497).

Ivanova, Maria (2011). *Global Governance in the 21st Century: Rethinking the Environmental Pillar* [Versão Eletrónica]. Consult. 16 Jan. 2011, disponível em [http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/IEG%20Paper-Ivanova-Final%202 .pdf](http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/IEG%20Paper-Ivanova-Final%202.pdf).

Ivanova, Maria; Roy, Jennifer (2007). *The Architecture of Global Environmental Governance: Pros and Cons of Multiplicity* [Versão Eletrónica]. In Hoffmann, Walter; Swart, Lydia (Eds.). *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate* (pp. 48-66). New York: Center for UN Reform Education. Consult. 13 Jun. 2011, disponível em <http://www.centerforunreform.org/node/251>.

Kanie, Norichika (2007). *Governance with Multilateral Environmental Agreements*. In: *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate*. Center for UN Reform Education (pp. 67-86).

Leary, David Kenneth; PISUPATI, Balakrishna (2010). *The Future of International Environmental Law*. United Nations University.

Le Prestre, Philippe (1997). *Ecopolítica Internacional*. Trad. Jacob Gorender (2000). São Paulo: SENAC.

MITCHELL, Ronald B. (2002-2011). *International Environmental Agreements Database Project*. Consulta online em <http://iea.uoregon.edu/> (30 Maio de 2011).

Neuhaus, Esther; Harry Born, Rubens (2007). *Governança Ambiental Internacional: Perspectivas, cenários e recomendações*. Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS).

O'Neill, Kate (2009). *The Environment and International Relations*. United Kingdom: Cambridge University Press.

Powell, Lindsey (2003). *In Defense of Multilateralism*. Yale Center for Environmental Law and Policy. New Haven, CT.

Redgwell, Catherine (2008). *National Implementation*. In: Bodansky, Daniel; Brunée, Jutta; Hey, Ellen (2008). *The Oxford Handbook of International Law*. New York: Oxford University Press (pp. 922-946).

Ruiz, José Juste (1992). *La Evolución del Derecho Internacional del Medio Ambiente*. *Autonomies*, nº15. Barcelona.

Sand, Peter H. (2008). *Evolution of International Environmental Law*. In: Bodansky, Daniel; Brunée, Jutta; Hey, Ellen (2008). *The Oxford Handbook of International Law*. New York: Oxford University Press (pp. 30-43).

Sands, Philippe (2009). *Principles of International Environmental Law*. Second Edition. United Kingdom: Cambridge University Press.



Schmidt, Luísa (2008). *Ambiente e Políticas Ambientais: Causas e desajustes*. In: Silva, Filipe Carreira; Wall, Karin; Cabral, Manuel Villaverde; Aboim, Sofia (2008). *Intinerários - A Investigação nos 25 anos de ICS*. Instituto Superior de Ciências Sociais. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais (pp. 285-314).

Soromenho-Marques, Viriato (2005). *Metamorfoses - Entre o Colapso e o Desenvolvimento Sustentável*. Mem Martins: Publicações Europa-América.

Soromenho-Marques, Viriato (1998). *O Futuro Frágil - Os desafios da crise global ambiental*. Mem Martins: Publicações Europa-América.

Steiner, Andrej; Martonakova, Henrieta; Guziova, Zuzana (2003). *Environmental Governance Sourcebook*. Slovak Republic: UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States.

University of Joensuu - Department of Law (2007). *Multilateral Environmental Agreement Negotiator's Handbook*. Finland: University of Joensuu.

United Nations (UN). *Structure and Organization*. Consulta online em <http://www.un.org/en/aboutun/structure/index.shtml> (7 Junho 2011).

UNCSD (2012). *The Future We Want - Zero draft of the outcome document*. Consulta online em <http://www.uncsd2012.org/futurewewant.html#1> (1 Fev. 2012).

United Nations Environment Programme (2006). *Training Manual on International Environmental Law*. Division of Environmental Policy Development and Law (UNEP).

United Nations Environment Programme (UNEP). Consulta online em <http://www.unep.org/> (7 Junho 2011).

Wolfrum, Rüdiger; Matz, Nele (2010). *Conflicts in International Environmental Law*. Germany: Springer.

ⁱ Ver, p. ex., as "Rules of Procedure" da Convenção sobre a Diversidade Biológica: <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-rules-procedure.pdf>.

ⁱⁱ Nesse sentido, existem já alguns modelos que poderiam ser adaptados às realidades nacionais e/ou regionais: o "Earth Negotiations Bulletin" (<http://www.iisd.ca/voltoc.html>), que disponibiliza boa parte da documentação associada ao Multilateralismo Ambiental, ou outras do género, como o "Environmental Treaties and Resource Indicators" (<http://sedac.ciesin.columbia.edu/entri/index.jsp>) ou o "IEA - Database Project" (<http://iea.uoregon.edu/page.php?file=home.htm&query=static>).

ⁱⁱⁱ "Focal Point", ou antes "National Focal Points" são os organismos ambientais, representadas por pessoas e designadas pelos Governos nacionais, que servem de contacto principal entre o Estado e o Secretariado do MEA em causa. Por exemplo, no que diz respeito às "Convenções do Rio", os "Focal Points" portugueses variam entre o ICNB, o Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas (CECAC), o Departamento de Alterações Climáticas, Ar e Ruído (DACAR), e o Ministério da Agricultura (ver <http://www.cbd.int/doc/lists/nfp-cbd.pdf>; <http://maindb.unfccc.int/public/nfp.pl>; <http://www.unccd.int/focalpoints/focalpoints.php>).

RECONSIDERANDO AS ORIGENS DA CONSTRUÇÃO DO REGIONALISMO NA ÁFRICA AUSTRAL, TRINTA ANOS DEPOIS. POR UMA LEITURA CONSTRUTIVISTA DAS ORIGENS DA SADC

José Abel Moma

mjoseabel@yahoo.fr

Mestre em Ciência Política (opção: Relações Internacionais e Política Comparada) pela Ohio University dos Estados Unidos de América. Licenciado em Filosofia pela Faculdade Saint Pierre Canisius, afiliada à Universidade Gregoriana de Roma. Docente em Relações Internacionais do Instituto Superior de Ciências Sociais e Relações Internacionais de Luanda e em Ciência Política do Instituto Superior João Paulo II da Universidade Católica de Angola.

Resumo

A criação da SADCC tem despertado um debate acerca das reais origens do modelo de regionalismo da África Austral. Este artigo desenvolve a ideia de que as origens da SADC compreendem ao mesmo tempo factores endógenos e exógenos. Assim, o regionalismo da África Austral é entendido, em termos de teoria, como o resultado duma articulação construtivista de factores internos e externos que determinaram o surgimento da SADCC e a sua transformação em SADC.

Palavras chave:

África Austral; SADC; SADCC; Estados da Linha de Frente; Regionalismo; Construtivismo

Como citar este artigo

Moma, José Abel (2012). "Reconsiderando as origens da construção do regionalismo na África Austral, trinta anos depois. Por uma leitura construtivista das origens da SADC". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 2, outono 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n2_art6

Artigo recebido em 18 de Junho de 2012; aceite para publicação em 5 de Novembro de 2012



RECONSIDERANDO AS ORIGENS DA CONSTRUÇÃO DO REGIONALISMO NA ÁFRICA AUSTRAL, TRINTA ANOS DEPOIS. POR UMA LEITURA CONSTRUTIVISTA DAS ORIGENS DA SADC

José Abel Moma

Introdução

A origem da SADC (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral) continua sendo objecto de discussão, porquanto se, de um lado, autores como Lee (2003) afirmam que a SADCC (Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral), enquanto organização antecessora da SADC¹, é uma criação ocidental, do outro, investigadores como Mandaza e Tostensen (1994) consideram que a SADCC foi concebida pelos estados da África Austral a partir da sua própria experiência de cooperação nos *Estados da Linha de Frente* (que designava os países membros da aliança política criada nos anos 70 contra o domínio de regimes de minoria branca na África austral). Assim, questionando sobre a compreensão da criação da SADCC perante a evidência de factores internos e externos, o presente trabalho explora os termos do debate sobre a origem dessa organização regional a partir da hipótese segundo a qual a SADCC resulta de uma articulação construtivista, pelos Estados da África Austral, da sua experiência de cooperação regional e da contribuição ocidental. Portanto, os factores internos e externos intervenientes no processo de criação da SADCC são aqui reconsiderados sob os conceitos de *continuidade* dos mecanismos prévios de cooperação regional e a de *adaptação* dos modelos internacionais de regionalismo.

O presente trabalho de reconsideração das origens da SADC é uma proposta de compreensão teórica da criação desta organização regional, baseado nas evidências apresentadas tanto pelos autores que afirmam a inspiração ocidental da SADCC como por aqueles que defendem que ela é o resultado da cooperação regional nos Estados da Linha de Frente. Deste modo, o desenvolvimento do trabalho incidirá na exploração das duas posições divergentes sobre as origens da SADC, compreendendo-as como polarizadas, e na proposta de uma perspectiva unificadora, iluminada pelo construtivismo. Esta abordagem resultará na proposição de questões e possíveis aplicações da contribuição construtivista no estudo do regionalismo na África Austral na década de 80 e 90.

¹ Para o presente artigo, a SADC é considerada como *continuidade* da SADCC. Assim, falaremos da SADCC para nos referirmos a aspectos ligados a origem da organização regional, e reservaremos a SADC para nos referirmos a manifestação actual e renovada da organização.



1. O conceito de regionalismos

A presente análise do regionalismo da África Austral na década de 80 está baseada no entendimento de que existe uma diferença entre os conceitos de regionalismo e de regionalização. Enquanto o segundo expressa mais a dimensão económica, o primeiro enfatiza aspectos políticos de cooperação entre os estados (Mansfield e Milner, 1999: 591). É nesta perspectiva que Fawcett (2005: 24, tradução nossa) propõe o conceito de regionalismo, acentuando a dimensão de intencionalidade política. Com efeito, ela define o regionalismo “como política e projecto pelos quais os estados e não-estados cooperam e coordenam estratégias numa dada região”. Na mesma tradição do carácter político do conceito de regionalismo, abordando-o como uma resposta ao amplo processo de globalização e reconhecendo a diversidade e especificidade desta resposta, Farrell (2005: 2, tradução nossa) tem uma visão pluralista do regionalismo. Ela afirma que o regionalismo é o produto de acções “formatadas, dum lado, pela dinâmica regional interna, e do outro, pelas pressões externas, tais como a globalização, a instabilidade, [e] a segurança”.

Esta possibilidade explorada por Farrell numa abordagem bidimensional do fenómeno do regionalismo constitui a base para nossa consideração dos factores internos e externos da origem da SADC. Assim, neste trabalho assumimos as duas dimensões como sendo essenciais para o entendimento do regionalismo na África Austral.

2. A polarização do debate sobre as origens da SADC

O debate sobre as origens do regionalismo na África Austral ganha mais significado com o facto do tipo de regionalismo da África Austral ter evoluído numa mera *cooperação* (Cardoso, 1991: 80; Haarlov, 1997: 61; Khadiagala, 1994: 229-242) para abraçar um projecto de *integração* regional (Lee, 2003: 44-50; Poku, 2001: 74-78). Esta mudança é institucionalmente simbolizada pela transformação da SADCC em SADC na década de 90. Neste sentido, uma melhor compreensão da SADC passa pelo entendimento da criação da SADCC.

Com efeito, alguns autores sugerem que a SADCC, enquanto precursora da SADC, é o produto duma ideia ocidental “vendida” aos países da África Austral. Embora sejam unânimes nesta afirmação, os mesmos autores divergem quanto ao saber se a SADCC foi apenas uma criação da Europa ocidental ou teve o contributo dos Estados Unidos de América. Por exemplo, como editor da colecção de estudos sobre a SADCC, Amin (1987: 8, tradução nossa) afirma que

“a SADCC não foi apenas uma iniciativa dos Estados da Linha de Frente. Ao contrário, houve um encorajamento forte dos países ocidentais que desejavam tornar a região mais ligada ao ocidente”.

A mesma opinião é partilhada por Mandanza (1987) que, embora reconheça o papel fundacional dos Estados da Linha de Frente na criação da SADCC, observa que a sua origem está marcada por intervenção externa de origem europeia e norte-americana.



Este movimento da década de 80 que punha em causa a iniciativa de formação da SADCC pelos próprios estados da África Austral foi retomado por Lee (2003), afirmando que a organização regional da África Austral resultou de factores externos e realça a sua relativa dependência financeira dos governos ocidentais e instituições financeiras internacionais.

Enquanto alguns autores afirmam que a SADCC é uma criação exógena, outros enfatizam as suas origens internas (regionais). Para estes, a SADCC é o resultado da cooperação dos países da África Austral, em harmonia com a realidade da região. Assim, embora reconheçam que, desde o início do seu estabelecimento, os estados da África Austral procuraram apoios externos (especialmente tecnológico e financeiro), estes autores exploram o facto de que a SADCC é o resultado histórico e político dos chamados Estados da Linha de Frente. Neste sentido, Mandaza e Tostensen (1994: 4, tradução nossa) declaram que “a base mais imediata para a formação da SADCC foram os Estados da Linha de Frente”. A mesma posição é partilhada por Khadiagala (1994: 226, tradução nossa), observando que a “SADCC foi basicamente fundada a partir das estruturas da colaboração política entre os Estados da Linha de Frente”. Na mesma esteira, outros autores tentam explorar a ligação entre os Estados da Linha de Frente e a SADCC (Clough e Ravevhill, 1982: 162; Grungy, 1982: 160; Cardoso, 1991: 74; Mhone, 1991: 181-183; Rukudzo, 2002: 158). Para esses autores, apesar dos seus desafios, a arquitectura de organização regional na África Austral é autêntica e promissora.

Examinando os argumentos principais e a forma do debate sobre as origens da SADCC, compreende-se que ele é alimentado por uma polarização de posições que, todavia, não são incompatíveis, porquanto o conceito de regionalismo deve ser compreendido como sendo um fenómeno dinâmico, que sintetiza e articula elementos endógenos e exógenos. Neste sentido, a explicação histórica de Anglin (1983) sobre as origens do regionalismo da África Austral é menos controversa e oferece uma base coerente para uma reconstrução mais compreensiva das origens da SADCC, mostrando igualmente as condições formais e informais da sua criação.

Assim, seguindo a perspectiva de Anglin, afirmamos que não se pode captar compreensivamente os elementos que deram origem à SADCC se os argumentos se limitarem à polarização da discussão em factores externos e internos. Assim, é necessário desconstruir esta polarização através da compreensão das razões que fazem que os académicos tendam a divergir no concernente às origens da SADCC.

3. Argumentos e evidências sobre as origens da SADCC

Dois aspectos principais podem ser explorados em relação às posições sobre as origens da SADCC: a *natureza dos argumentos* e as *evidências históricas*. Esta análise pode ser feita através da abordagem dos autores mais representativos de cada posição.

Lee (2003) é uma das autoras mais recentes que critica a posição dos defensores das origens internas na formação da SADCC e pode ser tomada como representante dos que asseveram a preponderância de factores exógenos na formação da SADCC. Ela constrói o seu argumento a partir doutros autores que levantaram a mesma questão e apresenta algumas evidências históricas para a afirmação das origens externas da SADCC. Do outro lado, Mandaza e Tostensen (1994) podem ser considerados como



representantes dos defensores da perspectiva centrada nas origens endógenas da SADCC. Com efeito, os seus trabalhos sobre a organização são conduzidos pelo propósito de oferecer evidências da criação da SADCC pelos próprios estados da África Austral.

Relativamente à *natureza do argumento*, enquanto Lee baseia-se em razões *económicas e financeiras*, Mandaza e Tostensen exploram aspectos *políticos*. Lee (2003: 48, tradução nossa) afirma que a organização regional “foi uma criação externa e continua sendo largamente controlada pelos governos ocidentais e instituições financeiras internacionais através da ajuda financeira à organização”. Esta perspectiva, baseada em aspectos económicos e financeiros, é confirmada por uma outra observação na qual ela afirma que “se o financiamento internacional lhe fosse retirado, provavelmente a organização (SADC) não poderia sobreviver” (Ibid.: 49, tradução nossa).

Do outro lado, Mandaza e Tostensen (1994, 1994: 3 tradução nossa) identificam cinco factores que apoiam o argumento da origem interna (regional) da SADCC: a geografia, a história, o contexto sociocultural, a experiência colonial, a aliança dos Estados da Linha de Frente, e o regime Sul-africano do apartheid (como inimigo comum). Eles argumentam que “todos esses factores contribuíram para a fundação duma distinta personalidade e identidade da África Austral, o que apoiou em primeiro lugar a solidariedade política e depois a cooperação económica”.

Em relação às *evidências históricas*, Lee concentra-se na *informalidade* da criação da SADCC, enquanto Mandaza e Tostensen estão mais interessados em discutir a história da *criação formal* da organização. Deste modo, citando autores que têm questionado a vertente endógena do processo da criação da SADCC, Lee refere-se à uma entrevista de Daniel Ndela, consultor Zimbabueano, que reconstrói um conjunto de encontros (nem sempre oficiais) entre dirigentes dos países da África Austral e o Director de Gestão do Fundo da Commonwealth para a Cooperação Técnica, David Anderson, que contribuíram para o desenho da SADCC.

Por seu lado, Mandaza e Tostensen (1994: 17, tradução nossa) concentram os seus estudos de evidências em documentos oficiais, chegando a sugerir que a confusão sobre as origens da SADCC vem duma distinção formal entre encontros e conferências:

“O debate sobre as origens da SADCC deriva da confusão entre Conferência Coordenadora de Ajuda da África Austral (SAACC), que é o encontro, e a instituição que é a SADCC.”

Percebido neste sentido, observa-se que enquanto as duas posições respondem à uma mesma questão principal sobre as origens da SADCC, elas concentram-se e dão respostas à diferentes subquestões. Dum lado, há a preocupação em responder à subquestão sobre as *origens informais*, enquanto do outro lado, responde-se à subquestão sobre as suas *origens formais*.

Estudadas as duas posições, a partir da natureza dos argumentos e as evidências históricas, é importante reconhecer a influência externa na criação da SADCC. No entanto, este reconhecimento não pode ir tão longe ao ponto de negar a relativa



autonomia dos estados da África Austral em definir o tipo de cooperação regional que melhor lhes ajudaria a atingir os seus objectivos. Como foi observado por Mandaza (1987: 215, tradução nossa), se a SADCC teve ou não origens externas, não devemos nos esquecer que esta organização “pode na verdade reflectir as aspirações do povo africano e assim gerar uma cooperação regional genuína na África Austral”. Esta percepção pode servir de incentivo à uma compreensão das origens da SADC a partir duma perspectiva construtivista.

4. Por uma compreensão construtivista das origens da SADC

A observação de Mandaza é compatível com um aspecto essencial do fenómeno de regionalismo que é a afinidade identitária dos estados membros. Na acepção de Hettne (1999), o conceito de regionalismo implica uma dimensão política apoiada pela afinidade identitária entre os estados. Com efeito, este autor vai longe ao ponto de usar o conceito de Benedict Anderson de *‘comunidades imaginadas’*, para apoiar o seu entendimento de regiões como entidades simbolicamente construídas:

“tal como a formação de identidades étnicas e nacionais, a identidade regional é dependente do contexto histórico [...] e como as nações e as etnias, as formações regionais [...] também têm uma qualidade subjectiva, e podem consequentemente ser vistas como ‘comunidades imaginadas’ ” (Hettne, 1999: 9, tradução nossa).

Este contributo de Hettne no entendimento do regionalismo capta aspectos importantes do caso da África Austral, que são muitas vezes subconsiderados por aqueles que sublinham as origens exógenas da criação da SADC. Assim, uma abordagem construtivista da questão sobre as origens da SADC pode ajudar-nos a captar estes elementos de conflito e identidade, que determinaram a sua criação, sem ignorar os factores internos e externos. De facto, a história da criação da SADC ilustra como “a região não é uma forma estática, mas dinâmica no seu desenvolvimento e aberta para a mudança e adaptação” (Farrell, 2005: 8, tradução nossa). Neste sentido, a partir duma perspectiva construtivista, a região da África Austral deve ser estudada em termos de *continuidade* e *adaptação*.

Em termos de *continuidade*, não podemos compreensivamente entender a criação da SADC sem ter em consideração a história imediata da cooperação regional na África Austral antes da formação da SADCC. Esta história é fundamentalmente marcada pela existência dos Estados da Linha de Frente. Depois duma das suas vitórias mais significativas, a independência do Zimbabué em 1980, os membros desta aliança deram-se conta que os seus esforços contra o regime Sul-africano do apartheid não podiam ser eficazes diante do seu poderio económico (Thompson, 1986; Khadiagala, 1994). Daí que a declaração que proclama a criação da SADCC foi assinada sob o título de: “por uma libertação económica” (Mandaza; Tostensen, 1994: 116, tradução



nossa)². Esta declaração indica-nos a intenção de mitigar a dependência económica de muitos estados da região em relação à África do Sul.

Considerando os contornos da sua origem, a SADCC pode ser vista como um projecto regional contra o domínio do regime Sul-africano do Apartheid. É dentro desta visão que se entende a observação de Poku (2001: 100, tradução nossa), segundo a qual “na prática, o sentimento anti Sul-africano mais do que interesses económicos juntou os países da SADCC.” Neste sentido, o tipo de regionalismo inicialmente adoptado, caracterizado por baixos níveis de integração e a ênfase dada à cooperação, pode ser entendido dentro do contexto regional de confrontação com os interesses do poder hegemónico regional – a África do Sul. Daí que nos seus estudos sobre o modelo de regionalismo adoptado pelos países da África Austral até a sua transformação de Conferência de Coordenação para Comunidade de Desenvolvimento, Haarlov (1997: 61, tradução nossa) afirma que a África Austral adoptou “a perspectiva de cooperação”. Mais adiante ele caracteriza este modelo de cooperação da África Austral nos seguintes termos:

“a maneira de operar da [SADCC] é incremental, de procura de consenso e descentralizado, ambos na administração de áreas regionais de cooperação e na execução de projectos.” (Ibid.: 61, tradução nossa).

A consideração do contexto regional de cooperação entre os países da África Austral antes da criação da SADCC é importante, porquanto ajuda a explicar a necessidade de contribuição externa no processo de criação desta organização. De facto, nas décadas de 70 e 80 a maior parte dos novos estados independentes da África Austral tinha uma relativa dependência económica da África do Sul. Com efeito, este país constituía o poder económico “hegemónico” da região. Como observado por Khadiagala (1994: 23, tradução nossa), “em quase todas as medidas de capacidade económica (excepto na extensão e população), existe uma imensa disparidade entre a pobreza e fraqueza dos estados da SADCC e a riqueza e poder da África do Sul”. A dependência económica dos países da SADCC era essencialmente manifesta na insuficiência de infra-estruturas de transporte e comunicação e nos baixos níveis de industrialização, comparativamente à África do Sul (Khama, 1981; Mandaza e Tostensen, 1987).

Essa situação de “dependência” pode explicar a necessidade do recurso ao apoio de actores externos à região, para o alcance do objectivo de libertação económica dos países da África Austral. Assim, a estratégia fundamental da SADCC foi a de atrair ajuda financeira e técnica externa para prosseguir com os projectos internos definidos pela organização.³ Esta necessidade de apoio externo concorre para uma explicação parcial do contacto dos estados da África Austral com actores externos durante a fase da criação da SADCC. Como reconhecido pelo antigo presidente da Tanzânia, Julius Nyerere:

² in Appendices, ‘Southern Africa: Toward Economic Liberation’.

³ Por exemplo, Lee nota que na década de 80, 90% do orçamento da SADCC vinha da sua cooperação com países ocidentais e instituições financeiras internacionais.



“Nós tivemos importante apoio técnico de indivíduos não africanos a quando da criação da SADCC, mas a SADCC foi formada da iniciativa pessoal do antigo presidente Seretse Khama, com o pronto e entusiástico apoio dos outros líderes dos Estados da Linha de Frente” (in Mandaza e Tostensen, 1994: 17).

O facto de os estados da África Austral receberem apoio técnico e financeiro dos países ocidentais para a criação da SADCC pode ser parcialmente explicado em termos duma perspectiva racionalista. Para tal, as relações entre os países da África Austral e os países ocidentais podem ser entendidas no âmbito da maximização de interesses. Com efeito, se dum lado, Mandaza e Tostensen chamam irónico a SADCC, constituída por estados politicamente ligados à União Soviética e ideologicamente inclinados para o socialismo, ter recebido o apoio técnico e económico de actores ocidentais tais como a Comunidade Europeia e a Commonwealth; do outro lado, o interesse ocidental em apoiar a SADCC é explicado por Lee em termos duma estratégia de distração. Ela compreende que a SADCC foi uma estratégia dos estados ocidentais para cobrir o seu apoio ao regime sul-africano do apartheid (Lee, 2003)⁴.

Embora essa explanação racionalista tenha a sua razão de ser, ela torna dicotómicas as origens da SADCC, concentrando-se exclusivamente em factores externos ou internos. Assim, a aplicação da perspectiva teórica construtivista ao debate sobre as origens da SADC pode contribuir para uma explicação mais compreensiva do regionalismo da África Austral e da sua evolução.

No âmbito desta perspectiva teórica, entendemos que o regionalismo construído pelos estados da África Austral é uma articulação dos modelos de regionalismo existentes e a experiência acumulada de cooperação regional entre os mesmos estados. Com efeito, as primeiras trocas de experiência entre os líderes africanos e técnicos não africanos, durante a fase de concepção da SADCC, não podem ser entendidas apenas como uma maximização estratégica dos interesses dos países da África Austral. As contribuições externas e internas fazem parte dum *processo de aprendizagem e de socialização* que ainda caracteriza a arquitectura da construção do regionalismo da África Austral.

Neste sentido, o facto dos países da África Austral procurarem apoio dos países ocidentais, apesar do facto de eles discordarem com algumas das posições políticas e económicas ocidentais, não é irónico. Pelo contrário, isto revela uma profunda estrutura das relações internacionais e cooperações regionais. Como sublinhado por Wendt (1995: 71-72, tradução nossa),

“as estruturas fundamentais da política internacional são sociais mais do que estritamente materiais [...] e [...] estas estruturas formatam as

⁴ Falando sobre a criação conceptual da SADCC, enquanto autores como Lee (2003) mencionam o envolvimento directo de indivíduos ligados a Commonwealth, a ajuda técnica e económica não foi apenas concedida pelos estados da commonwealth. Mandaza e Tostensen (1994) apresentam uma lista exaustiva de apoio económico e político vindo de diferentes entidades, incluindo os Estados Unidos de América (durante a Administração Cárter) e do Reino Unido. De facto, a lista por eles proposta estende-se aos seguintes estados e organizações internacionais: A União Europeia, os países Nórdicos, os Estados Unidos de América, a Commonwealth, as Nações Unidas, a USSR / CMEA, e o Japão.



identidades e interesses dos actores, e não apenas o seu comportamento”.

O facto de o regionalismo não ser uma realidade nova, mas já ter sido experimentado por outros estados no contexto societal das relações internacionais, modifica as condições de emergência e estabelecimento de novas organizações regionais. Com efeito, as novas experiências de integração ou de cooperação regional não ignoram as experiências anteriores. As estruturas das novas organizações regionais de cooperação são informadas e formatadas pela experiência acumulada doutras que as antecederam. Assim, os recém-chegados à realidade do regionalismo aprendem e interiorizam os modelos existentes.

Contudo, a *interiorização* não é uma simples repetição de modelos. Como para as sociedades intra-nacionais, a sociedade internacional é caracterizada pela dinâmica de novos actores que não são somente formatados pelas estruturas existentes, mas também informam as mesmas estruturas, de tal modo que os modelos (estruturas) regionais não são simplesmente copiados pelos novos agentes. Como afirmado por Acharya (1997: 320, tradução nossa), “o impacto de ideias e normas, especialmente se elas surgem fora dum dado contexto socio-político regional, depende em larga maneira da identidade auto-definida dos actores locais.” Assim, pode-se afirmar que, tal como os modelos sociais, os regionalismos são *adaptados* no mesmo acto de sua *adopção*.

O argumento da adaptação criativa ultrapassa a dicotomia entre factores endógenos e exógenos na criação da SADC. De facto, a adaptação supõe a intervenção (neste caso articulação ou síntese) de factores internos e externos. Isto implica a referência aos modelos existentes de regionalismo e a inovação dos actores, que *adaptam* os modelos que eles *adoptam*. Como observado por Poku (2001: 9, tradução), na sua interpretação do construtivismo, “enquanto as propriedades estruturais da vida social são constituídas e reconstituídas por agentes, elas são também constitutivas desses mesmos agentes.” A prova da adaptação do regionalismo da África Austral é o facto de que, no princípio, os países da África Austral adoptaram um tipo de regionalismo concentrado na cooperação (Lee, 2003; Haarlov, 1997; Khadiagla, 1994). Se eles simplesmente tivessem de repetir o modelo europeu, talvez a SADCC tivesse sido caracterizada por um regionalismo dirigido pela perspectiva integradora de mercado. Como bem observado por Cardoso (1991: 80),

“o próprio nome (Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento) escolhido para a organização reflecte a estratégia de passos progressivos e concertados adotada, bem como a resistência que, até agora, a SADCC tem colocado às tentativas de a transformar num organismo clássico de integração regional, com predomínio dos aspectos de natureza comercial”.

Do mesmo modo, a lenta mudança do ocidente, manifesta no apoio à SADCC, não pode ser explicada apenas em termos racionalistas. A atitude ocidental não foi apenas um engajamento visando a distração dos países da África Austral, como sublinhado por Lee (2003). O engajamento ocidental deve ser situado num largo contexto de perda da



legitimidade internacional do apartheid e da interiorização internacional do novo papel do regionalismo, não apenas no sentido de cooperação entre os estados, mas também no sentido da cooperação entre regiões.

A focalização nos interesses económicos e políticos dos países ocidentais em relação à África Austral (Asobie, 1985) impediu certos autores de explorar o facto de que na década de 80 o regime sul-africano do apartheid não estava apenas a perder a sua legitimidade interna, mas também a sua legitimidade internacional. Embora os meados da década de 80 tenham constituído o píncaro do desconforto ocidental para com a África do Sul, as suas raízes podem ser situadas muitos anos antes⁵. Esta situação fortaleceu o isolamento da África do Sul não apenas na África Austral, como também noutras regiões de África e do mundo.

Essa legitimidade à que nos referimos não pode ser reduzida aos interesses económicos (ver Hurd, 2007). Daí a possibilidade de uma perspectiva construtivista ajuda-nos a compreender, por exemplo, o envolvimento dos estados Nórdicos na África Austral. De facto, é de algum modo redutor afirmar que esses estados foram apenas motivados por interesses económicos. Como foi observado por Sellstrom (1989: 13, tradução nossa),

“O engajamento dos [países nórdicos] deve ser primeiramente compreendido como uma posição política em relação aos dois regimes obsoletos e inumanos ainda existentes na África Austral depois da Segunda Guerra, isto é, o colonialismo e o apartheid.”

O caso do apoio dos Estados Nórdicos à SADCC mostra como a abordagem racionalista capta e explica apenas uma parte da realidade, enquanto falha na compreensão de elementos importantes do ambiente regional e internacional que mudou o cálculo dos estados.

A aplicação da abordagem construtivista para a compreensão da criação da SADCC não complementa apenas a perspectiva racionalista. Ela também tem um carácter heurístico no estudo do regionalismo da África Austral. Embora isto vá para além dos limites do objecto de estudo do presente trabalho, pode ser mencionado que, aplicando a abordagem construtivista, descobre-se uma certa coerência no regionalismo da África Austral, mesmo quando falamos da mudança de SADCC para SADC (duma perspectiva meramente cooperativa para outra mais integrativa). De facto, os modelos de regionalismos, tal como as identidades e os interesses são *socialmente construídos*. A adaptação desses modelos implica que tais estruturas convencionais são absorvidas pelo contexto social da realidade que os adopta. Os recém-chegados não podem ignorar a experiência dos outros; Eles aprendem com os predecessores. No entanto, o processo de aprendizagem é activo; ele formata os modelos existentes. Este processo da adaptação social implica factores internos e externos.

Outro aspecto que pode ser iluminado por uma leitura construtivista é o da eficácia da SADCC e da sua relação com outras organizações regionais, sobretudo europeias. Com efeito, embora a tendência da literatura sobre a SADCC medir o sucesso desta organização, focalizando-se em aspectos económicos, seja logicamente justificada, o

⁵ Ver Gibb (1987, p. 396).



sucesso de uma organização de cooperação regional não pode ser reduzido à aspectos económicos. Neste sentido, a abordagem construtivista pode ajudar a levantar algumas questões e explorar outras explicações sobre a arquitectura de cooperação regional na África Austral e a sua relação com outras organizações regionais e actores internacionais. Por exemplo, pode-se interrogar sobre o quanto a SADCC terá contribuído para a mudança de percepções entre os países da África Austral e os países ocidentais. Quão legítima se tornou a intervenção ocidental na região Austral através da cooperação com a SADCC? Quão diferente se tornou a percepção dos estados da África Austral sobre os antigos poderes coloniais e seus aliados? Enquanto a resposta à essas questões pode não ser ainda evidente, a abordagem construtivista parece estar melhor equipada para a sua compreensão.

Conclusão

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que o debate sobre as origens internas e externas da SADC é largamente motivado pela dicotomia e polarização dos argumentos e evidências históricas. Se alguns autores centram-se em aspectos formais e políticos, outros focalizam-se nas dimensões informais e económicas. Embora a leitura racionalista sobre a criação da SADC não deve ser descartada, ela ilumina apenas alguns aspectos da criação da SADC, deixando de fora outros, como os construídos socialmente, que são fundamentais na compreensão do sentido teleológico da SADC baseado nos factores etiológicos da SADCC. Assim, uma abordagem construtivista ajuda a compreender que faz parte da natureza da construção de organizações regionais como a SADC envolver factores internos e externos.

Esses factores foram aqui articulados, usando os conceitos de continuidade e de adaptação. A SADCC é uma continuidade dos mecanismos prévios de cooperação regional na África Austral. No entanto, essa cooperação assumiu novas formas, novas ideias, e novas normas; ela foi também uma adaptação criativa dos modelos existentes de regionalismo. Neste sentido, a reconsideração das origens da construção do regionalismo na África Austral, a partir da abordagem construtivista, articulando os factores endógenos e exógenos, pode servir de base para uma explicação da transformação da SADCC em SADC e sobretudo do papel da SADCC na mudança de percepções entre os estados da África Austral e os países ocidentais.

Referências Bibliográficas

- Acharya, A. (1997). «Ideas, identity, and institution-building: From the 'Asean way' to the 'Asia-Pacific way'?». *The Pacific Review*. Vol. 10, Nº 3: 319-346.
- Anglin, D. (1983). «Economic Liberation and Regional Cooperation in Southern Africa: SADCC and PTA». *International Organization*. Vol. 37, Nº 4: 681-711.
- Asobie, H. (1985). «The EEC and South Africa». In: O. ALUKO & T. SHAW (Eds.), *Southern Africa in the 1980s*. Boston: George Allen & UNWIN: 171-193.
- Cardoso, F. J. (1991). «SADCC e interdependência económica na África Austral: realidades e perspectivas». *Estudos Afro-Asiáticos*. Vol. 20: 61-83.



- Chitala, D.(1987). «The political economy of the SADCC and imperialism's response». In: S. AMIN, D. CHITALA, & I. MANDAZA (Eds.), *SADCC: Prospects for Disengagement and Development in Southern Africa*. New Jersey: The United Nations University / Zed Books: 13-36.
- Clough, M. & Ravenhill, J. (1982). «Regional cooperation in southern Africa: The southern African Development Coordination Conference». In: M. CLOUGH (Ed.), *Changing Realities in Southern Africa: Implications for American Policy*. Berkeley: Institute of International Studies: 161-186.
- Farrell, M. (2005). «The global politics of regionalism: An Introduction». In: M. Farrell, B. Hettne, & L. Langenhove (Eds.), *Global Politics of Regionalism*. Ann Arbor MI: Pluto Press: 21.
- Fawcett, L. (2005). «Regionalism from an historical perspective». In: M. Farrell, B. Hettne, & L. Langenhove (Eds.), *Global Politics of Regionalism*. Ann Arbor MI: Pluto Press: 21-37.
- Gibb, R. A. (1987). «The effect on the countries of SADCC of economic sanctions against the Republic of South Africa». *Transactions of the Institute of British Geographers*. Vol. 12, Nº 4: 398-412.
- Grundy, K. (1982). «South Africa in the political economy of southern Africa». In: G. M. Carter & P. O'Meara (Eds.), *International Politics in Southern Africa*. Bloomington: Indiana University Press: 148-178.
- Haarlov, J. (1997). *Regional cooperation and integration within industry and trade in southern Africa*. USA: Avebury.
- Hettne, B. (1999). «Globalization and the new regionalism: The second great transformation». In: B. Hettne, A. Inotai, & O. Sunkel (Eds.), *Globalism and the New Regionalism*. New York: St. Martin's Press, Inc / United Nations University, p. 1-24.
- Hurd, I. (2007). *After anarchy: legitimacy and power in the United Nations Security Council*. Princeton: Princeton University Press.
- Khadiagala, G. (1994). *Allies in adversity: The Frontline States in southern African security 1975 - 1993*. Athens: Ohio University Press.
- Khama, S. (1981). «Introduction». In: A. J. NSEKELA (Ed.), *Southern Africa: Toward Economic Liberation*. London: Rex Collins: vii-xix.
- Lee, M. (2003). *The political economy of regionalism in southern Africa*. Lansdowne / Boulder: University of Cape Town Press / Lynne Rienner Publishers.
- Mandaza, I. (1987). «Perspectives on economic cooperation and autonomous development in Southern Africa». In: S. Amin, D. Chitala, & I. Mandaza (Eds.), *SADCC: Prospects for Disengagement and Development in Southern Africa*. New Jersey / London: The United Nations University / Zed books Ltd: 211-230.
- Mandaza, I., & Tostensen, A. (1994). *Southern Africa: in search of a common future*. Gaborone: Printing & Publishing Company of Botswana.
- Mansfield, E., & Milner, H. (199). «The new wave of regionalism». *International Organization*. Vol. 53, Nº 3: 589-627.



Mhone, K. (1991). «Law as a Factor for Regional Integration within SADCC». *Pula: Botswana Journal of African Studies*. Vol. 7, Nº 1: 180-190.

Poku, N. (2001). *Regionalization and security in Southern Africa*. New York: Palgrave.

Rukudzo, M. A (2002). «Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC): rumo a Integração política e Económica». *Impulso*. Vol. 31: 155-164.

Sellstrom, T. (1989). «Some factors behind Nordic relations with southern Africa». In: B. Oden & H. Othman (Eds.), *Regional Cooperation in Southern Africa: A Post-Apartheid Perspective*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies: 13-46.

Thompson, C. B. (1985). *Challenge to imperialism: the Frontline States in the liberation of Zimbabwe*. Boulder: Westview Press.

Wendt, A. (1995). «Constructing International Politics». *International Security*. Vol. 20, Nº 1: 71-81.

CONTRATERRORISMO OFENSIVO O “TARGETED KILLING” NA ELIMINAÇÃO DE ALVOS TERRORISTAS: O CASO DOS EUA E DE ISRAEL

Hermínio Matos

hjmatos@psp.pt

Investigador e Docente do ICPOL – ISCPSI (Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna). Docente convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP). Doutorando e Mestre em História, Defesa e Relações Internacionais, ISCTE/Academia Militar. Auditor do Curso de Defesa Nacional. Mestre e Doutorando em História, Defesa e Relações Internacionais (ISCTE–IUL e Academia Militar). Pós Graduado em História, Defesa e Relações Internacionais (ISCTE–IUL/AM). Curso Superior de Medicina Legal e Ciências Forenses (INML/FMUL). Licenciado em Antropologia (ISCTE–IUL). Curso de Defesa Nacional (IDN). Curso de Gestão Civil de Crises (IDN). Curso de Análise de Dinâmicas Regionais de Segurança e Defesa (IDN). Curso de Contraterrorismo (ISCPSI).

Resumo

Face ao empreendedor “projecto global terrorista”, alguns Estados têm adoptado medidas de contraterrorismo ofensivo que, embora enquadradas em estratégias nacionais de segurança e defesa, contemplam o emprego da força militar e o uso de força letal contra actores não estatais – indivíduos, grupos ou organizações terroristas – que se encontram para além das suas fronteiras territoriais.

A reformulação do paradigma da segurança (re) configurou, nalguns casos, as políticas de resposta ao terrorismo. É o caso do *targeted killing* – ou execução de alvos seleccionados – por parte dos EUA e Israel.

As acções de *targeted killing* – essencialmente, mas não só, através do ataque por *drones* – no Paquistão e no Líbano, empreendidas pela administração norte-americana, ou a resposta israelita ao terrorismo palestino, suscitam o mais aceso debate quanto à sua eficácia e legalidade. O presente artigo pretende, assim, não só um enquadramento analítico desta temática, mas também o alcance e impacto das estratégias contraterroristas destes dois países.

Palavras chave:

Contraterrorismo Ofensivo; *targeted killing*; Israel; Estados Unidos

Como citar este artigo

Matos, Hermínio (2012). " Contraterrorismo Ofensivo. O “*targeted killing*” na eliminação de alvos terroristas: o caso dos EUA e de Israel". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 2, outono 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n2_art7

Artigo recebido em 16 de Abril de 2012; aceite para publicação em 5 de Novembro de 2012





CONTRATERRORISMO OFENSIVO O "TARGETED KILLING" NA ELIMINAÇÃO DE ALVOS TERRORISTAS: O CASO DOS EUA E DE ISRAEL

Hermínio Matos

*"O Estado de Israel confiou pouco, muito pouco mesmo, nas profecias bíblicas.
É também por isso que ainda hoje existe, quando alguns – eles sim presos na
espuma de mitos religiosos – o querem apagar do mapa."*
PEREIRA, JOSÉ TELES, 2008

*"Targeted Killing It is the ultimate prevention (...) a policy of
taking them out to lunch before they have you for dinner."*
O'CONNOR, T., 2011

*"If the Arabs put down their weapons today, there would be no more violence...
If the Jews put down their weapons today, there would be no more Israel."*
GOLDA MEIR

O Problema

A envolvente da acção terrorista traduz uma relação simbiótica cuja génese ideológica, e por conseguinte fundacional, se esteira, alternada ou cumulativamente, em processos de índole identitária – étnica, religiosa ou cultural –, que convergem, em última análise, para um mesmo fim: a alternância, manutenção ou exercício de um Poder¹.

É neste sentido, e sob a égide de um proclamado movimento jihadista global de matriz islamista, que se esteira o ambicioso projecto, político-religioso, que visa instituir uma *"teocracia pan-islâmica e a restauração do califado"* (Bakker, 2008: 69), reforçando, assim, os ditames que há muito renunciaram, quer o *"fim da história"* (Fukuyama, 2007), quer o axioma *Huntingtoniano* do *"choque civilizacional"* (Huntington, 2001).

Face a este empreendedor *"projecto global terrorista"*, alguns Estados têm adoptado, no âmbito das mais díspares estratégias contraterroristas, modelos de resposta ofensiva que, embora enquadrados em estratégias nacionais de segurança interna, contemplam também, nalguns casos, o emprego da força militar, de forma autónoma ou em coordenação, e o uso de força letal contra actores não estatais – indivíduos, grupos ou organizações terroristas – para além das suas fronteiras territoriais.

¹ Conceito, aqui, em toda a sua plenitude, não obstante a sua indefinição conceptual. Para Joseph Nye, por exemplo, *"o poder é um conceito contestado. Não há uma definição que seja aceite por todos os utilizadores do termo, e a escolha da definição de cada um reflecte os seus interesses e valores. Há quem defina poder como sendo a capacidade de criar, ou resistir à mudança"* (Nye, 2012: p. 24). Similarmente, *"pode ser definido como o conjunto de meios capazes de coagir os outros a um determinado comportamento. (...) Há uma pluralidade de meios susceptíveis de impor uma conduta havendo, assim, uma vasta gama de poderes caracterizados pelos meios que lhes dão fundamento respectivo"* (Lara, 2011: 256).



Se bem que os exemplos mais conhecidos sejam os Estados Unidos e Israel, casos que em particular analisaremos, alguns estados europeus poderiam também ser referidos, quer pela sua acção individual nesta matéria, quer no quadro de organizações internacionais de segurança e defesa a que pertencem, de que a NATO/OTAN é exemplo maior.

Este tipo de acções não é, porém, um fenómeno recente. A acção militar contra actores não estatais esteve intimamente relacionada com a hegemonia colonial de algumas potências europeias, sobretudo no decurso da segunda metade do século XX, como resposta à ofensiva subversiva de movimentos insurgentes e de libertação. Eminentemente de cariz militar, traduziam-se então por operações militares de larga escala ou a simples eliminação de líderes desses grupos insurgentes².

Na perspectiva insurgente, por seu lado, era então dada primazia à acção de guerrilha e contra-guerrilha – como modo de “acção terrorista”³ – então vista pelos grupos de libertação como “doutrina insurreccional” (Rapoport, 1971: 55) eficaz contra a potência colonizadora.

O terrorismo de inspiração religiosa, em especial o de matriz islamista, ter-se-á iniciado no final da década de setenta do século passado, precipitado pela convergência de três eventos ocorridos em 1979: a Revolução Iraniana, o começo de um novo século islâmico e a invasão do Afeganistão pelo exército soviético (Rapoport, 2004: 61). Assim denominada, esta “quarta vaga do terrorismo”, cuja marca distintiva se consagrou com os ataques de 11 de Setembro de 2001, conferiu à “al-Qaeda e movimentos associados” (AQAM⁴), então como agora, o lugar de topo na lista de ameaças à segurança internacional⁵.

De acordo com Jenkins (2012: 1-3)⁶, esta “Galáxia Jihadista” – ela própria um “alvo em movimento” – confere à al-Qaeda, e movimentos a esta associados, o estatuto de arqui-inimigo do Ocidente, mantendo divididos académicos e especialistas, hoje mais do que nunca, quer quanto ao seu potencial estratégico e operacional, quer quanto ao grau de ameaça que ainda configura.

A al-Qaeda, para lá do alcance da sua acção terrorista – aqui entendida, muito mais, na perspectiva do uso do “poder duro”⁷ – soube projectar, também, e de forma melhor conseguida que o próprio Ocidente, aquilo a que Joseph Nye (2004; 2009; 2012)

² Como exemplo, entre outras, as actividades da CIA no Chile, Cuba, Guatemala ou Panamá nesse período.

³ Entre aspas, dado que, nessa altura e frequentemente, os elementos de grupos insurgentes ou “movimentos de libertação” eram, também, vistos como “combatentes da liberdade” ou “*freedom fighters*”.

⁴ Na terminologia anglo-saxónica, *al-Qaeda & Associated Movments*.

⁵ Para um excuro profundo sobre as “vagas terroristas”, preconizadas por Rapoport, Cf. Rapoport, David C. (1971) *Terrorism & Assassination*. Toronto: Canadian Broadcasting Corporation; [ed.] (2001) *Inside Terrorist Organizations*. London: Frank Cass e (2005) *Terrorism: Critical Concepts in Political Science*, 4 vols. London: Routledge.

⁶ Neste sentido, as perspectivas de análise da organização, para além de não consensuais podem, também, ser múltiplas: “*al Qaeda is many things at once and must therefore be viewed in all of its various dimensions. It is a global terrorist enterprise, the center of a universe of like-minded fanatics, an ideology of violent jihad, an autonomous online network. It is a virtual army. Increasingly, it is a conveyer of individual discontents*”.

⁷ Ou “Hard Power”. Para Nye, o poder duro relaciona-se com o uso da força e da coerção. Basicamente, podem ser diferenciados do seguinte modo: “O poder duro é empurrar; o poder suave é puxar.” (Nye, 2012: p. 39). Sobre este assunto, Cf. Gray, Colin S. (2011) *Hard Power and Soft Power: The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21st Century*. Carlisle: Strategic Studies Institute, US Army War College.



designou de “poder suave”⁸, ou seja, “*the ability to get what you want through attraction rather than coercion*”. Nalguns casos até, fazendo uso de ambos os poderes e cujos resultados – em vectores tão diferenciados como o recrutamento, a radicalização violenta ou o treino terrorista – permitiram à organização uma implantação e influência ideológica à escala global, factores integrantes do exercício desse “Poder Inteligente”⁹, tornando-a naquilo a que alguns denominam já de *poder supra-estadual*¹⁰.

A muito consagrada visão imperialista norte-americana contrasta com a ideia de que a intervenção no Afeganistão, em 2001, e a invasão do Iraque, em 2003, serviram a velha máxima que postula que o “poder suave” dos Estados Unidos está em declínio (Nye, 2004 e 2012).

Propomo-nos efectuar uma análise da dinâmica e alcance de estratégias contraterroristas que contemplem, por um lado, o uso do instrumento militar aplicado à execução de alvos terroristas – em grande parte direccionada para indivíduos que se constituem como alvos de “valor elevado” – e, por outro, o papel central que a *Intelligence* desempenha, quer na prevenção, quer na acção contraterrorista ofensiva.

A nossa análise centrar-se-á, em especial, tendo em conta duas estratégias contraterroristas que contemplam o uso deste instrumento de acção: a dos Estados Unidos e a de Israel.

No primeiro caso, e com maior “eficácia” após 2009, o uso do “*targeted killing*”¹¹ no Paquistão e no Líbano. Relativamente a Israel, a resposta contraterrorista face à ameaça do terrorismo palestino – em especial a proveniente de grupos como o *Hamas (Izzedim al-Qassam Brigades)* ou a Brigada dos Mártires de *al-Aqsa (al-Fatah)* – ou do *Hezbollah* libanês.

Antiterrorismo versus Contraterrorismo

A resposta de um Estado ao fenómeno terrorista é o resultado da convergência de acções de carácter preventivo, pró-activo e reactivo. Porém, amiúde persistem dúvidas quanto ao enquadramento conceptual, e diferenciações – se as houver –, dos termos antiterrorismo e contraterrorismo.

⁸ O poder suave, resumidamente, pode ser entendido como “a capacidade de afectar os outros através dos meios de cooptação de enquadramento de objectivos, persuasão e a atracção positiva com o intuito de obter os resultados desejados. (...) Os tipos de recursos associados ao poder suave incluem com frequência factores intangíveis” (Nye, 2012: 39-40). Importa referir, ainda, que “poder suave” e “poder brando” são os termos usados, alternada e respectivamente, nas obras deste autor, de 2009 e 2012, traduzidas para a Língua Portuguesa, sendo que em ambos os casos derivam do conceito de “*Soft Power*”.

⁹ Grosso modo, *poder inteligente* é considerado como “a combinação do poder duro da coerção e do pagamento com o poder suave da persuasão e da atracção.” (Nye, 2012: 14).

¹⁰ Cf. Designação usada por Guedes, Armando M. (2012), “*Política e Segurança: teorias e conjunturas da actualidade*”. Comunicação oral apresentada em 14 de Março no Seminário *O Poder Político e a Segurança*. Lisboa: ISCPSI.

¹¹ “A *targeted killing* is the intentional, premeditated and deliberate use of lethal force, by States or their agents acting under colour of law, or by an organized armed group in armed conflict, against a specific individual who is not in the physical custody of the perpetrator. (...) States have adopted policies, either openly or implicitly, of using targeted killings, including in the territories of other States”. Cf. United Nations HRC (2010), “*Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston*”. General Assembly: Human Rights Council -HRC/14/24Add.6, 28 May, p. 4. Todavia, “targeted killing” is not a term defined under international law. Nor does it fit neatly into any particular legal framework. It came into common usage in 2000, after Israel made public a policy of “targeted killings” of alleged terrorists in the Occupied Palestinian Territories”, Cf. Idem, *Ibid*.



Na perspectiva de Baud, o contraterrorismo é a actividade *"qui est l'ensemble des mesures destinées à combattre le terrorisme en amont de l'action terroriste. Il est la composante préventive de l'action et implique une combinaison de mesures politiques, des méthodes très pointues d'infiltration des réseaux et de recherche de renseignement active"* (Baud, 2005 : 298). Compreende, assim, as medidas destinadas a prevenir ou anular o fenómeno a montante da acção terrorista. É a componente pró-activa que contempla, entre outras, a infiltração de redes ou células e a pesquisa e recolha activa de informações através de fontes humanas (HUMINT).

O antiterrorismo *"rassemble les moyens de lutte en aval de l'action terroriste. Il est la composante préemptive et réactive de l'action, et résulte souvent d'un échec d'une stratégie de contreterrorisme."* (Baud, 2005: 298-299). É a componente reactiva¹², a jusante da acção terrorista, posta em prática, quase sempre, após o insucesso de uma acção contraterrorista.

Loureiro dos Santos considera que essa dicotomia conceptual fica resolvida pelo uso do termo englobante "resposta ao terrorismo", onde estabelece quatro "eixos estratégicos de actuação simultânea", sendo que um deles releva para a componente de gestão e estabilização, em caso de sucesso da acção terrorista, incidindo, sobretudo, nas "medidas de emergência e socorro a desencadear" (Santos, 2009: 165-171).

Os restantes três eixos de actuação estratégica estariam assim reservados a actuar sobre:

- 1) "causas profundas" do terrorismo, procurando os (re)equilíbrios ao nível das "medidas políticas, económicas e sociais";
- 2) combate ideológico, contra a radicalização violenta e o recrutamento terrorista; e
- 3) a perspectiva ofensiva, em que intervém, no essencial, a área das informações, as polícias e o sistema judiciário – o instrumento militar, supletivamente ou em situações que requeiram o emprego de meios excepcionais (Santos, *Ibidem*).

Um documento do Estado-Maior Conjunto norte-americano define separadamente ambos os conceitos: antiterrorismo como "as medidas defensivas destinadas a reduzir a vulnerabilidade de pessoas e bens a ataques terroristas"; contraterrorismo como as "medidas ofensivas destinadas a prevenir, impedir e responder ao terrorismo"¹³. Nesta perspectiva, o "combate ao terrorismo é o somatório de acções – de "índole" antiterrorista e contraterrorista – tomadas com vista a impedir a ocorrência do fenómeno terrorista em toda a extensão da ameaça"¹⁴.

Porém, e tendo em conta as formulações anteriores, a relação de simbiose que entre os conceitos – e ambos os vectores de actuação – se estabelece pode, nalguns casos,

¹² Na perspectiva "recovery" e na de intervenção táctica ou de *Intelligence*, em especial em casos de ataques múltiplos e coordenados ou caso haja fortes indícios, ou a ameaça confirmada, de novos ataques.

¹³ Cf. U.S. Joint Chiefs of Staff (1993), *Joint Tactics, Techniques and Procedures for Antiterrorism* - JP 3-07.2, 25 de June, p. I-1 [tradução nossa]. No mesmo documento, é também reafirmada a conceptualização de terrorismo, postulada na DOD Directive O-2000.12, como *"The calculated use of violence or threat of violence to inculcate fear; intended to coerce or to intimidate governments or societies in the pursuit of goals that are generally political, religious, or ideological"*.

¹⁴ Cf. *Ibidem* [tradução nossa].



conduzir a perspectivas de análise divergentes que influenciam, no imediato, quer uma clara percepção do fenómeno, quer a adequação dos meios de resposta. Neste sentido, adoptamos a seguinte perspectiva integrada de conceptualização¹⁵, quer do fenómeno quer da resposta:

"Terrorism is a gray-area phenomenon, something between crime and war, state violence and insurgent violence, conflict and violence, and propaganda and direct action. It is often intermeshed with other phenomena, such as migration, competition for resources, social movements and social protest, political and religious ideology, mass media and electronic communication, ethnic conflict and identity or single-issue politics, subversion, insurgency and revolution, and self-determination of peoples and nations. (...) Countering terrorism is intimately related to understanding the nature of the terrorist phenomenon and how it fits into the wider security environment. How we conceive of terrorism determines to a great extent how we go about countering it and what resources we devote to the effort."(Crelinsten, 2009: p. 39).

Esta divergência conceptual – que amiúde radica, muito mais, num confronto de índole semântica – é suprida, hoje, pelo uso generalizado do termo “contraterrorismo” que encerra, independentemente da sua procedência operacional ou linguística, ambos os vectores – de prevenção e resposta – em qualquer das suas fases.

Necessariamente, a eficácia contraterrorista está, pois, dependente de uma correcta percepção, quer da natureza, quer das implicações estratégicas do fenómeno num quadro abrangente de segurança, objectivos que, uma vez alcançados, permitirão não só delinear estratégias de resposta adequadas, mas convocar também os recursos mais eficazes para o seu combate.

Os Contornos da Ameaça

A al-Qaeda é actualmente uma estrutura híbrida, flexível e de extrema versatilidade em termos organizacionais, percebida pelo seu descentralizado modo de acção, o que se traduz por uma transversalidade nodular, pouco conectada e celularmente difusa que lhe permite, com base nos seus nódulos regionais e locais, a formação de novas entidades, a partir das já existentes ou nestas replicadas, estruturalmente simples mas complexas no modo de acção, e verticalmente não dependentes, para fins operacionais e logísticos, de quaisquer comando ou liderança para o planeamento e execução de ataques terroristas (Matos, 2012).

¹⁵ Na tentativa de uma edificação conceptual da ciência política, o terrorismo pode considerar-se “(...) uma técnica de acção usada contra alvos humanos, selectivos ou indiscriminados, através de meios especialmente violentos, ou a efectiva ameaça do seu uso, ou especificamente contra alvos não humanos, como infra-estruturas físicas, críticas ou simbólicas, instilando um clima de terror e de insegurança que afecta não só os alvos primários, as suas vítimas directas, como também os seus alvos potenciais, coagindo indirectamente, desse modo, a acção de governos ou organizações e influenciando a opinião pública a favor da prossecução dos seus objectivos políticos, ideológicos, criminais ou religiosos”; Cf. (Matos 2012, 2011).



A organização, e os grupos a esta afiliados, configuram o elemento-chave da ameaça global que há muito representa o terrorismo jihadista¹⁶ – de amplitude internacional¹⁷ e matriz islamista –, o qual se implanta e dissemina sob o chapéu ideológico da tão proclamada "Jihad Global"¹⁸, empreendida contra o Ocidente, em geral, e contra Judeus e Cruzados¹⁹, em particular.

A al-Qaeda, ao nível da sua estrutura central²⁰ – a montante e a jusante dos já "prosaicos" modelos hierárquico e em rede –, parece ter adoptado um *design* próximo da "estrutura em Duna" (Mishal & Rosenthal, 2005: 275-284), cuja (re)configuração se situa para lá da estrutura piramidal, que a organização deteve na primeira fase da sua existência²¹, e da estrutura em rede que adoptou até aos ataques de 11 de Setembro de 2001. Essa metamorfose transformou a organização numa estrutura híbrida e versátil, cuja volubilidade lhe tem permitido, por um lado, uma implantação física global, mas estruturalmente ausente, e por outro, uma liderança "presente", embora virtualmente à distância (Matos, 2012). Ou seja, o conceito de organização em duna é inspirado pelo carácter desterritorializado de um (novo) Mundo globalizado que potencia a adopção, por parte de grupos terroristas, destas dinâmicas organizacionais:

"The Dune movement is almost random, moving from one territory to another, affecting each territory, changing its characteristics and moves on to the next destination (...) act in a dynamics of a fast-moving entity that associates and dissociates itself with local elements while creating a global effect. The never ending associative connections link the Dune Al Qaeda as a Dune Organization in a decentralized and networked way with unknown number of affiliated groups. This network is temporary, attaches and detaches, moving onward after changing the environment in which it has acted. Afterward, it moves on while looking for another

¹⁶ Praticado por indivíduos, grupos ou organizações que professam, para além da fé islâmica, um activismo político-ideológico a partir de uma interpretação radical e revivalista, em particular a visão salafista, dos ensinamentos do Corão. (Matos, 2011: p.15). O termo "Terrorismo Jihadista" é habitualmente usado para nomear uma variante do terrorismo internacional que se baseia numa interpretação extremista do Islão para fundamentar os seus objectivos políticos e ideológicos, sendo que a sua origem e campo de acção não se restringem a nenhuma área geográfica em particular. Não deve, contudo, ser equiparado a outras formas de terrorismo islamista, como é o caso, por exemplo, do grupo *Hamas*, cujos objectivos, bem diferentes dos de bin Laden e da al-Qaeda, se movem em redor de objectivos políticos particulares: a causa palestiniana (Matos, 2011: 15-16; Moghadam, 2008: 94).

¹⁷ O terrorismo internacional é aquele que se pratica com a intenção deliberada de afectar a estrutura política de mais do que um país ou região, ou mesmo à escala mundial. Quando os seus intervenientes tenham estendido o seu campo de acção a um número significativo de países ou áreas geográficas. Importa ressaltar que o terrorismo internacional, nestes termos, engloba necessariamente o terrorismo transnacional. Cf. (Matos, 2011: 14-15; Reinares, 2005: 2). No mesmo sentido, aquele que "involves more than one nation, either in terms of national identity of the perpetrators or victims, or when the attack is committed on the territory of a third-party country, or if a state sponsor of terrorism is involved in the attacks". Cf. Ganor (2005: 57).

¹⁸ Significa, na língua árabe, "esforço na procura do caminho de Deus; o Islão mais radical interpreta-o por Guerra Santa contra os inimigos da fé islâmica". Cf. Costa, Hélder Santos (2003), *O Martírio no Islão*. Lisboa: ISCSP, p.36.

¹⁹ Tendo por referência Israel e os Estados Unidos, respectivamente.

²⁰ Liderança de topo e intermédia: isto é, para além da estrutura dirigente, também o quadro de operacionais, experientes e altamente treinados, responsáveis por áreas tão distintas como o recrutamento e radicalização, assuntos religiosos, operações financeiras, propaganda e comunicação estratégica, treino terrorista e planeamento de operações externas em áreas como a Europa, África, etc.

²¹ Desde a sua criação, em 1988, até aos ataques terroristas no Quênia e na Tanzânia, em 1998. Na sua génese, esteve o "Gabinete de Assuntos Afegãos" – o MAK ou *Makhtab al-Khidamat* – criado por *Abdullah Azzam* durante o confronto com os soviéticos.



suitable environment for the Dune to act in." (Mishal & Rosenthal, 2005).

A ameaça do terrorismo islamista procede, de acordo com alguns especialistas, de três círculos sobrepostos: o primeiro, mais central, é constituído pelos membros do núcleo da rede al-Qaeda²² e pelos seus afiliados; um segundo, constituído por grupos etno-nacionalistas, que partilham a ideologia da al-Qaeda mas têm objectivos locais ou regionais; por último, um terceiro ciclo, mal definido mas provavelmente o maior e mais perigoso, onde se incorporam indivíduos e grupos que praticam o chamado "terrorismo freelancer" (Bures citando Errera, 2011: 37-39)²³.

Nesta topologia, assaz abrangente, caberiam também os frequentemente denominados "lone-wolf" (ou "lobos solitários"), indivíduos que cometem actos terroristas e: 1) operam individualmente; 2) não têm ligações a nenhum grupo ou organização terrorista; 3) actuam sem influência directa de um líder ou estrutura hierarquizada; 4) usam tácticas e métodos por si concebidos e implementados, sem influência ou supervisão de terceiros (COT, 2007). Nos chamados "freelancer", as acções são perpetradas por indivíduos que, embora sem ligação concreta a uma organização terrorista, actuam sob a orientação táctica e operacional de um dos seus membros (Jenkins, 2011: VII).

Na análise prospectiva de um especialista, a al-Qaeda, embora enfraquecida, mantém os objectivos de uma campanha terrorista global. Não logrando, actualmente, efectuar ataques em larga escala, o que é difícil de planear e implementar, a organização investe no recrutamento "homegrown" para a prossecução de uma Jihad individual, a partir de um terrorismo que designa de "do-it-yourself" (Jenkins, 2011; Matos, 2012).

Tomando como referência de análise o contexto europeu, e em concreto a ameaça do terrorismo endógeno ou "home grown", é interessante a perspectiva que a classifica em três tipos de células que podem ser encontradas na Europa:

Figura 1 - Tipos de células terroristas a operar na Europa

	AUTONOMY	SELECTION
Chain of command	Directed	Top-down
Guided	Takes initiative, but seeks approval	Self-recruited, but "link to jihad"
Self-starter	Autonomous	Self-selected

Fonte: Neumann & Brook (2007: p. 26)

As "células de comando", formadas e dirigidas pelo topo da estrutura hierárquica, têm como objectivo levar a cabo acções planeadas pelo comando da organização e executadas sob a sua coordenação. Os seus operacionais, em algum momento do seu percurso terrorista, foram treinados pela organização em campos existentes ou construídos para o efeito, podendo manter-se "adormecidas" até à sua activação.

²² Habitualmente designada por al-Qaeda Central ou "al-Qaeda Core".

²³ Errera, Philippe (2005) "Three Circles of Threat", Survival 47 (1), pp.71-88.



As “células dirigidas”, genericamente auto-recrutadas e auto-radicalizadas, gozam de autonomia de iniciativa mas buscam a aprovação da organização, vendo nisso não só um meio de integração na estrutura como, no futuro, o acesso a apoio logístico ou financeiro. Embora não integradas formalmente na estrutura organizativa, existem pontos de contacto – doutrinário, logístico ou operacional – com a organização, ou com alguns dos seus membros, para fins de supervisão e controlo.

As “células autónomas” – criadas de forma “automática” ou espontânea – são, exclusivamente, auto-recrutadas e auto-radicalizadas. Os seus membros não possuem qualquer ligação à organização e adquirem formação e treino por sua iniciativa, quase sempre em “campo virtual”, pelo que grande parte das suas iniciativas se quedam, não raro, pelas fases de planeamento e abordagem do alvo.

Porém, este último tipo de células torna-se exponencialmente perigoso pela capacidade de imersão no meio social. Actuando de forma autónoma, e pouco concertada, a sua visibilidade é menor e a possibilidade de monitorização dos movimentos dos seus membros ocorre apenas quando ideologias ou narrativas mais radicais são exacerbadas ou são cometidas acções que indiciem a sua disponibilidade para a actividade terrorista (Neumann & Brook, 2007: 23-26) ²⁴.

Uma outra perspectiva, mais redutora, concebe esta ameaça a partir de dois subtipos: os “outsiders” e os “insiders”. O primeiro integraria indivíduos exilados, refugiados ou estudantes com entrada e permanência duradoura em países da Europa Ocidental; o segundo, indivíduos de segunda e terceira geração de imigrantes da diáspora muçulmana (Bures, citando Leiken, 2011: 38).

Esta variante da ameaça está, indubitável e intimamente, relacionada com a diáspora da comunidade islâmica há muito radicada na Europa. Não podemos, contudo, estabelecer entre ambas um nexos de causalidade, tanto mais que a sua franja radical é uma percentagem reduzida de uma comunidade maioritariamente integrada.

A formação destas células na Europa pode ser estruturada, em nosso entender, também do seguinte modo:

Células externas de penetração: constituídas por pequenos grupos de indivíduos, apresentando já algum grau de organização, que penetram nas fronteiras de um Estado ou região – apoiando-se na comunidade islâmica aí radicada para, no mínimo, actividades de apoio logístico, meio de cobertura ou financiamento –, tendo um alvo previamente estabelecido. É uma ameaça externa, de carácter imprevisível e de difícil detecção e controlo, dada a heterogeneidade da sua formação e grau de profissionalização dos seus membros. Em geral, penetram no país alvo em data próxima da execução do ataque, necessitando apenas do tempo suficiente às manobras de abordagem, reconhecimento, contra-vigilância, teste de segurança e execução do mesmo ²⁵. Estas células são, habitualmente, compostas por elementos de várias nacionalidades mas em que uma delas prevalece ²⁶.

²⁴ Também citado por Bures (2011: 37-38).

²⁵ Quase sempre, algumas destas acções são efectuadas por outros elementos do grupo terrorista, habitualmente designados por “célula de informações”, a qual não deve manter, por razões de segurança e visando o sucesso da operação, qualquer contacto com os elementos da célula que executará o ataque.

²⁶ Tomemos como exemplo a “célula de penetração” responsável pelos ataques, em 2001, em território norte-americano: embora “comandada” pelo egípcio Atta, dos seus 19 membros, 14 eram de nacionalidade saudita. Cf. McDermott, Terry (2005) *Perfect Soldiers. The 9/11 Hijackers: Who They Were, Why They Did It*. New York: Harper Collins Publishers.



Células endógenas: integram este subtipo as células autónomas, activas ou ainda “adormecidas”, formadas a partir de elementos da comunidade imigrante, de primeira ou segunda geração, que emergem em contextos de partilha de valores étnicos, nacionalistas ou religiosos, assentes e potenciados por relações de amizade, vizinhança ou mesmo familiares e que têm, não raro, percursos prévios ligados à criminalidade o que facilitou ou precipitou a sua captação, doutrinação e radicalização violenta. São células que se vão formando no seio das comunidades de bairro, conectadas via internet – através das redes sociais e fóruns de discussão islamista –, com grande possibilidade de “camuflagem” dos seus membros dada a sua inserção social e familiar. Possuem, pela sua natureza, grande capacidade de mobilidade, quer em movimentos pendulares entre a Europa e os países de origem familiar, quer no interior das fronteiras internas desta.

Contraterrorismo Ofensivo: da eficácia ao efeito “boomerang”

A eficácia de uma estratégia contraterrorista, no âmbito de um determinado contexto, pode mostrar-se quase ou totalmente ineficaz quando aplicada a um outro, dada a heterogeneidade do fenómeno, na perspectiva quer dos sujeitos, quer do objecto da acção.

"Even relatively ineffective terrorist attacks can do grave harm. The damage can be measured in lives lost or injuries, in property damage and other material costs, or in something less easily quantifiable – the fear that another attack is coming. (...) mounting effective counters to terrorism is an especially difficult task. Because of the stealth and surprise that accompanies terrorism, the anonymity of the attackers, and the frequent willingness of terrorists to die for their cause, tackling terrorism is daunting at best. (...) The list of possible counterterrorism strategies is long and growing, in part because of the evolving dynamics of the terrorist threat" (Banks et Alii, 2008: 3).

É neste sentido que Crelinsten²⁷ nos apresenta diferentes enfoques de actuação que, embora dirigidos a um mesmo fim – a resposta contraterrorista –, permitem erigir estratégias mais adequadas, quer no que concerne às especificidades do fenómeno em cada momento e actor específico, quer quanto à profundidade e alcance da sua aplicação. De outro modo dito, se esta visa objectivos a curto prazo – análise de grupos, capacidades e meios de actuação, motivações, alvos, etc. – ou, pretendendo um alcance mais amplo e a longo prazo, deve gizar um quadro de análise e actuação que integre factores tão diversos como os de natureza social, religiosa, política ou económica que configuram o contexto de actuação terrorista, por forma a melhor perceber e actuar sobre as suas causas, capacidades de actuação e contra-resposta face à acção contraterrorista de um Estado (Crelinsten, 2009: 45).

Igualmente importante, é que no decurso da formulação de uma política contraterrorista se tenham em conta não só as perspectivas de análise básicas –

²⁷ Crelinsten, Ronald (2009), *Counterterrorism*. Cambridge: Polity Press.



tempo, espaço, tipos de poder e modos de intervenção do opositor – mas também as seguintes relações dicotómicas: ofensivo/defensivo, reactivo/proactivo, local/global, a partir das quais se pode adequar, quer o enfoque de actuação, quer a intensidade da resposta. (Crelinsten: 44-47).

Grosso modo, Crelinsten subdivide o espectro contraterrorista em cinco variantes: coerciva, proactiva, persuasiva, defensiva e “longo prazo”.

O contraterrorismo coercivo, aquele que aqui mais nos importa, de cariz eminentemente ofensivo, assenta em dois grandes modelos: o *War Model*²⁸, no qual tem primazia o emprego do instrumento militar, e o *“Criminal Justice”*²⁹, claramente assente na acção das polícias e do sistema judiciário³⁰.

Os defensores do modelo “criminal” argumentam que o terrorismo deve ser tratado como qualquer outra forma de criminalidade organizada e violenta. A defesa do modelo “militar” assenta no pressuposto de que o modelo anterior não detém, em grande parte dos casos, a capacidade e os meios para lidar com a ameaça, razão pela qual os seus protagonistas devem ser vistos como combatentes – dado terem como alvo, indiscriminado, a população civil – e os instrumentos de resposta os adequados a um conflito armado.

Se bem que ambos os modelos estão relacionados com o monopólio do uso da força pelo Estado, quer num quer noutro, porém, existem limites de actuação: no primeiro, as decorrentes da legislação penal e processual penal; no segundo, a força militar só deve ser usada contra alvos combatentes ou, por extensão, contra indivíduos que a estes forneçam apoio militar.

Para GANOR, um especialista mundial em contraterrorismo, a definição de qualquer política contraterrorista deve procurar dar resposta a três grandes objectivos:

- 1) A eliminação do terrorismo;
- 2) A minimização dos danos causados pela acção deste;
- 3) Prevenir a escalada da acção terrorista (Ganor, 2005: 25-27).

Nessa perspectiva, a “equação terrorista”³¹, paradoxalmente, conduz-nos ao dilema que reveste a “equação contraterrorista”: aquele em que, paralelamente ao incremento de uma acção ofensiva, que vise reduzir as capacidades de acção de um grupo ou organização, fará corresponder um aumento dos seus níveis de apoio, adesão e motivação. Assim, uma estratégia contraterrorista deve procurar o equilíbrio entre os meios destinados, por um lado, a anular a capacidade operacional de uma organização

²⁸ “The war model of counterterrorism treats terrorism as if it were an act of war or insurgency. Because wars are usually fought between states, countering terrorism within a war model implies that the terrorist group represents the equivalent of a state.” Cf. Crelinsten(2009: 72-73).

²⁹ “A criminal justice approach to counterterrorism treats terrorism as a crime. This makes perfect sense, since most terrorist acts constitute crimes defined in criminal codes.” Cf. Crelinsten (Idem: 52).

³⁰ Aqui, visto no seu conjunto; i.e., *corpus* legislativo, autoridades judiciárias, sistema prisional, subsistemas de prevenção e investigação criminal, informações, etc.

³¹ Traduzida pela fórmula: [*Terrorismo* = *Motivações* + *Capacidades Operacionais*]; Cf. Ganor (2005: 41-43).



para a actividade terrorista, por outro, reduzir, ao mínimo, os níveis de motivação para a sua consecução³².

A adopção por parte de um Estado de uma política ofensiva de contraterrorismo deve, igualmente, ter em conta o “efeito boomerang”. De acordo com Ganor (2005: 129-130), a teoria do “efeito boomerang” estabelece que uma investida ofensiva contra uma organização terrorista pode desencadear uma escalada de resposta – mais ataques e, frequentemente, mais letais – por parte da organização.

Os partidários do uso de medidas ofensivas, não obstante, argumentam que essa proposição não é válida dado que a variável que limita o espectro de acção e *modus operandi* de uma organização terrorista é a sua capacidade operacional para efectuar ataques e não, em particular, o seu grau de motivação.

Nesse sentido, “the motivation of terrorists is always high and attacks are committed solely as result of operational readiness. A serious blow to the terrorist organization`s infrastructure will jeopardize its operational capability, and even if it elevates the organization`s motivation to commit a counter-attack, it will not be able to act on it” (Ganor, *Ibidem*).

Em síntese, este é um assunto que está longe de reunir consenso. Há muito que se reclama a importância da “decapitação” – por eliminação ou captura – de membros das estruturas dirigentes de uma organização terrorista. Afirma-se que, desse modo, ficarão enfraquecidas, quer a sua capacidade para o planeamento e execução de acções terroristas, quer a sua integridade e coesão organizativa. Julgamos, todavia, que essa eficácia logrará maiores resultados quando a organização alvo configure estruturas hierárquicas mais ou menos definidas. No caso da al-Qaeda, e da *nebulosa terrorista*³³ com esta relacionada, os resultados poderão ser menos eficazes, dado o carácter volúvel³⁴ e pouco conectado³⁵ do seu modelo organizacional.

Respostas Ofensivas

A ameaça do terrorismo apanhou o Ocidente desprevenido; os mais prosaicos meios de fazer a guerra mostram-se hoje, neste particular, de pouca ou nula eficácia (Statman, 2004: p. 179). É este impasse conflitual que Adriano Moreira definiu como a imbricada “relação entre o Sistema Internacional e o Contexto Estratégico mundial é a evidente distância entre a *definição normativa* do sistema e a *realidade mundial* em desencontro

³² “(...) the offensive activity raises the organization`s motivation to continue perpetrating, and perhaps even to escalate, terrorist activity in retaliation and in response to the country`s actions. (...) Planning and carrying out effective offensive counter-terrorism activity is a complex task and difficult to achieve.” Cf. Ganor (*Idem*: 43).

³³ Termo há muito proposto por DENÉCÉ, Éric *et al.* [dir.] (2002). *Guerre Secrète Contre Al-Qaeda*. Centre Français de Recherche sur le Renseignement. Paris: Ellipses Édition, p. 29 e pp.161-163.

³⁴ Esta volubilidade organizacional, que Jessica Stern designou de “*The Protean Enemy*”, permitiu à al-Qaeda resistir – pelo menos até quase à morte de bin Laden – às sucessivas operações contraterroristas, militares e de *Intelligence*, empreendidas contra a cúpula da organização na zona afegano-paquistanesa. Cf. Matos, Hermínio J. (2012) “*E Depois de bin Laden? Implicações Estratégicas no Fenómeno Terrorista Internacional Uma Reflexão*”. Politeia, Ano VIII, pp. 9-38. Lisboa: ISCPSI, p. 24; STERN, Jessica, “*The Protean Enemy*”, *Foreign Affairs*, 82 (4), 2003, pp. 27-40.

³⁵ Para uma análise ampla, e detalhada, dos modelos organizacionais das estruturas terroristas, ver GUEDES, Armando Marques (2007), *Ligações Perigosas. Conectividade, Coordenação e Aprendizagem em Redes Terroristas*. Coimbra: Almedina. Nesta perspectiva também, Matos (2010), “*O Sistema de Segurança Interna: O Caso Português*”, in Moreira, Adriano e Ramalho Pinto [coord.] *ESTRATÉGIA*, Vol. XIX, pp.173-246. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, p. 206 e ss. [citando GUEDES, 2007, pp. 47-58].



com a definição" (Moreira, 2011: 433), facto que nos conduz, inexoravelmente, a um "desfasamento entre a realidade e a dimensão da ameaça por via da sua subestimação" (Tomé, 2010: 37).

Parece haver, assim, um elemento perturbador, e porventura paradoxal, no combate ao fenómeno terrorista: por um lado, constata-se a emergência e disseminação de grupos, a adopção de estratégias e modelos organizacionais complexos que permitem, quer uma maior resistência, quer uma maior eficácia da acção terrorista; por outro, a implementação de modelos contraterroristas que, em simultâneo, logram obter resultados mais eficazes, contudo discutíveis, e suscitar as mais acesas controvérsias quanto à sua legitimidade e legalidade.

Nesse sentido, a reformulação do paradigma da segurança, aqui na sua perspectiva holística, pode (re)configurar as políticas de resposta ao terrorismo, correndo-se o risco, neste caso, da "militarização das dimensões não-militares da segurança"³⁶. É que, "com o marco simbólico da queda do Muro de Berlim, a comunidade internacional, habituada a um equilíbrio de terror, é forçada a reconhecer a importância de outros actores do sistema internacional" (Garcia, 2010: 72), nos quais se integram, *inter alia*, grupos e organizações terroristas como a al-Qaeda e movimentos associados.

A questão que se coloca, no imediato, é a de saber se as respostas de alguns Estados, através da adopção de medidas activas de contraterrorismo ofensivo – como, por exemplo, o uso do "*targeted killing*" – não serão elas mesmas uma outra forma de terrorismo?

Como escreve Guedes Valente, a propósito dessa relação dialogal, e por vezes antitética, entre *Segurança Nacional* e a defesa, inalienável, dos direitos fundamentais, "nem a segurança pode ser subestimada, nem os direitos fundamentais sacrificados sem qualquer limite." (Valente, 2010: 55).

Destarte, e tal como plasmado num relatório das Nações Unidas³⁷ elaborado pelo relator Philip Alston³⁸ sobre "Execuções Extra-Judiciais, Sumárias ou Arbitrárias"³⁹, é admissível hoje no plano internacional a aplicação desse tipo de instrumento como resposta ofensiva contra o terrorismo internacional, *per se*, ou ainda em conflitos armados que confrontam o Estado e actores não-estatais, cenários em que, dada a especificidade da ameaça, os já prosaicos ditames da guerra e da paz nos remetem agora para o conceito (re)emergente de "guerra assimétrica"⁴⁰, precisamente aquele em que se revela necessária a projecção da força militar, ainda que o "campo de batalha" se situe agora, não já no território do agressor ou da vítima, mas no interior de Estados terceiros, onde os primeiros procuram refúgio e apoio a todos os níveis.

³⁶ Tomé (2010: 37).

³⁷ Cf. United Nations (2010), *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston*. General Assembly: Human Rights Council -HRC/14/24Add.6, 28 May, pp. 3-5.

³⁸ Relator Especial, entre Agosto de 2004 e Julho de 2010, no Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Actualmente, esse papel é desempenhado (desde Julho de 2010) pelo sul-africano Christof Heyns .

³⁹ Tradução nossa.

⁴⁰ Para GARCIA (Cit. Rupert Smith, 2010: 86), "*classificar uma guerra como assimétrica é um eufemismo, pois a arte na prática da guerra está em conseguir [sempre] uma assimetria em relação ao inimigo*" (parêntesis e sublinhado nosso); "*A guerra assimétrica (...) explora sobretudo o factor surpresa, recusa as regras de combate impostas pelo adversário, utiliza meios imprevistos e actua em locais onde a confrontação não devia ser provável*", requisitos essenciais em qualquer estratégia de acção de uma organização terrorista (Garcia, *Ibid.*).



Referimo-nos, em concreto, ao uso do "targeted killing"⁴¹ como instrumento de acção ofensiva em estratégias contraterroristas de alguns países, como é o caso dos Estados Unidos e de Israel⁴².

O Relatório das Nações Unidas define assim este instrumento de acção:

"A targeted killing is the intentional, premeditated and deliberate use of lethal force, by States or their agents acting under colour of law, or by an organized armed group in armed conflict, against a specific individual who is not in the physical custody of the perpetrator. (...) Such policies have been justified both as a legitimate response to terrorist threats and as a necessary response to the challenges of asymmetric warfare. In the legitimate struggle against terrorism, too many criminal acts have been re-characterized so as to justify addressing them within the framework of the law of armed conflict. New technologies, and especially unarmed combat aerial vehicles or drones, have been added into this mix, by making it easier to kill targets, with fewer risks to the targeting State." (UN Report, 2010: 3).

Adoptamos a concepção de Melzer (2008: 3-5) a qual refere que, para que seja designada como tal, uma acção de "targeted killing" deve possuir cinco requisitos:

- 1) o uso de força letal;
- 2) a premeditada e deliberada intenção de matar (dolo directo);
- 3) a selecção prévia de alvos individuais;
- 4) a não custódia física do alvo;
- 5) a imputabilidade da acção a um sujeito do direito internacional.

Assim, para lá da definição proposta pelo relatório das Nações Unidas mas dela não muito distante,

"The term 'targeted killing' denotes the use of lethal force attributable to a subject of international law with the intent, premeditation and deliberation to kill individually selected persons who are not in the physical custody of those targeting them" (Melzer, Idem: 5).

⁴¹ Optámos por manter a terminologia anglo-saxónica por nos parecer que a tradução do termo perderia, se não a sua eficácia conceptual, pelo menos o seu alcance "psicológico". Outras designações compreendem, entre outros, termos como "assassinio selectivo", "eliminação de alvos seleccionados", "execuções extra-judiciais" e "alvos selectivos".

⁴² Outros países, como a França, Rússia e Reino Unido, fizeram (ou fazem ainda) uso desta "técnica de acção ofensiva". Também a OTAN, no âmbito do seu espectro de actuação, de que o Afeganistão é o exemplo mais actual.



A teoria da “guerra justa”, hoje enquadrada pelos ditames do Direito Internacional Humanitário, pela Lei Internacional dos Conflitos Armados, pela Carta das Nações Unidas e pelas Convenções de Genebra, associa à legítima defesa os princípios da necessidade e da proporcionalidade. As Nações Unidas proíbem a ameaça ou o uso da força contra a independência ou a integridade territorial de outros Estados. Contempla, porém, duas exceções:

- 1) o direito, individual ou colectivo, de resposta a um ataque armado, consagrado no art.º 51.º da Carta, permitindo o uso da força apenas como resposta a um ataque armado ou, em última instância, como “defesa antecipatória” (preemptiva) a um ataque armado iminente;
- 2) o uso da força em operações de segurança colectiva, previamente autorizadas pelo Conselho de Segurança.

Ancorada no tríptico dessas “três subespécies da tendência securitária – o *“Movimento Lei e Ordem, a Tolerância Zero e o Estado-polícia”* – as “novas ameaças e os novos perigos (...) estão a colocar em causa o Direito Penal comum e a legitimar a defesa de um Direito Penal do inimigo, fundado na dogmática do Direito Penal do autor, (...) que deve ser visto como um inimigo porque representa um perigo, uma ameaça, um risco à segurança”. Corremos, assim, o risco da transformação do “terrorismo como gérmen da esquizofrenia belicista” e, desse modo, potenciador da resposta contraterrorista no seu modo mais ofensivo (Valente, 2010: 62-67).

Se bem que a esteira jurídica que entorna esta questão mantém vivo um profundo e incessante debate, em especial à luz do direito internacional humanitário e dos direitos humanos, a nossa perspectiva de análise apenas incidirá sobre as questões técnicas e táticas que envolvem este modo de acção contraterrorista.

O Processo de Selecção de Alvos

De acordo com a doutrina militar norte-americana, um “alvo” é uma entidade ou objecto cuja abordagem é susceptível de execução imediata ou futura (FM 3-60, 2010: 1-1). Nesta categoria, assaz abrangente, podem ser incluídas forças militares, móveis ou estáticas, estruturas físicas, infra-estruturas críticas ou outras capacidades que se mostrem indispensáveis à prossecução dos objectivos estratégicos ou operacionais do adversário ou inimigo (JP 3-60, 2002: 1-2).

O processo de selecção de um alvo – “*Targeting*” – compreende, assim, o conjunto de acções tendentes a identificar, seleccionar e delinear prioridades, actuais ou futuras, de alvos que, uma vez executados, possam destruir, danificar ou diminuir as capacidades do opositor (FM 3-60: Ibidem).

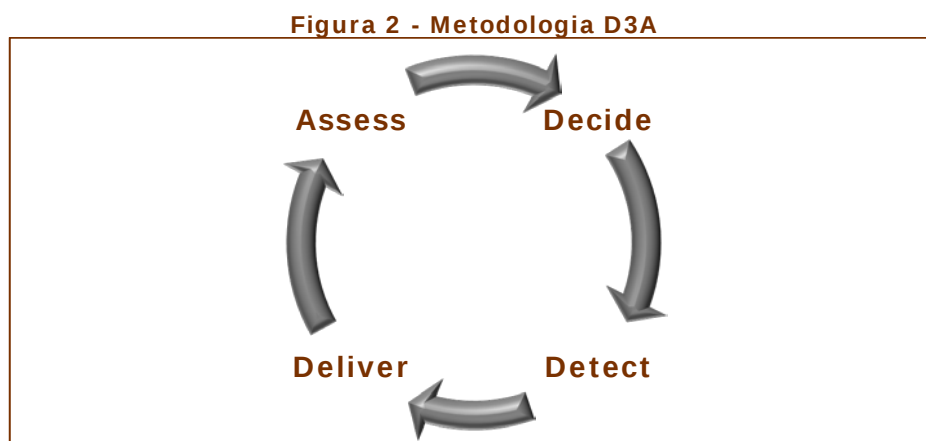
Nas capacidades do alvo incluem-se, necessariamente, os meios humanos à sua disposição, sejam eles os indivíduos pertencentes a um exército – regular ou insurgente – ou a uma organização terrorista. As vantagens que resultam do processo de selecção do alvo são, entre outras, a possibilidade de identificar as fontes ou



recursos que permitem a um opositor, na perspectiva conflitual, exercer a sua acção e utilizar os seus recursos e capacidades, facto que torna a sua aplicação extremamente eficaz no âmbito do contraterrorismo ofensivo.

Assim, a selecção de “alvos de valor elevado”⁴³ visa a abordagem – eliminação ou captura – de indivíduos que integrem posições de chefia ou liderança, ou se constituam como mais-valia em termos técnicos ou operacionais, no seio de uma organização terrorista.

O processo é concebido, essencialmente, em quatro fases:



Fonte: Elaboração própria, Cf. FM-3-60 (2010: p. 2-1)

A metodologia D3A percorre o seguinte ciclo:

- 1) **DECIDE** - decidir (a escolha do alvo);
- 2) **DETECT** - detectar (e “fixar” o alvo);
- 3) **DELIVER** - condução das operações (abordagem do alvo);
- 4) **ASSESS** – efeitos/danos na abordagem (“aquisição” do alvo).

A dinâmica deste processo, cujo ciclo pode ser mais ou menos extenso, pode também ser simplificada na fórmula: “*Find, Fix and Finish*”⁴⁴.

A perspectiva ofensiva da HUMINT: sucessos e (alguns) desaires

Em 31 de Dezembro de 2009, *Humam Khalil al-Balawi*, um médico jordano que supostamente teria sido recrutado pelo GID⁴⁵ como agente duplo para infiltrar a

⁴³ *High-Value Target* (HVT): “Those assets that the Enemy Commander requires for successful completion of his mission”; *High-Payoff Target* (HPT): “Those HVT`s that must be acquired and successfully attacked to achieve the Friendly Commander`s mission” Cf. FM 3-60 (2010), *The Targeting Process*, p. 2-2.

⁴⁴ “*Find*: find the enemy; *Fix*: Ensure the enemy stays (is fixed) in that location; *Finish*: Defeat the enemy”. Cf. Peritz, Aki, Eric Rosenbach (2012) *Find, Fix, Finish. Inside The Counterterrorism Campaigns That Killed Bin Laden and Devastated Al-Qaeda*. New York: PublicAffairs.

⁴⁵ Serviço de Informações Jordano, cujo acrónimo designa *General Intelligence Department* ou *Mukhabarat*. Uma das vítimas de *al-Balawi* foi exactamente o seu “handler”, agente dos serviços jordanos e primo do Rei da Jordânia *Abdullah II, Ali bin Zeid*.



organização terrorista al-Qaeda, cometeu um ataque suicida⁴⁶ fazendo-se explodir na base militar de Khost, no Afeganistão, eliminando toda a equipa que constituía a base da CIA naquela região, e que então o aguardava para um contacto destinado à recolha de informação.

Este incidente ilustra bem o terreno complexo em que a *intelligence*⁴⁷, em especial nas acções HUMINT, se move no âmbito do contraterrorismo.

Na luta contra o fenómeno terrorista, e em especial o de matriz islamista, o alcance tecnológico que hoje grande parte dos serviços de informações mundiais detêm ficam incompletos sem esse vector fundamental da actividade de *Intelligence* que é a HUMINT.

No âmbito do processo de selecção de alvos terroristas, a *Intelligence* tem um papel determinante em todas as suas fases. Porém, é na infiltração de fontes humanas de informação em grupos ou organizações terroristas – ou pelo menos no seu meio de actuação – que o processo se torna de difícil abordagem, não só pelo segredo e hermetismo que geralmente envolve esta actividade, mas também pelas características específicas – linguísticas, étnicas e religiosas – que envolvem o circuito do terrorismo jihadista.

Em última instância, a *Intelligence* persegue o primado da prevenção terrorista: a localização e identificação de elementos de uma organização terrorista, cujo conhecimento, prévio ou atempado, permitirá, por um lado, anular a sua acção, por outro, desarticular a sua estrutura e capturar os seus membros.

A grande valência da *Intelligence* no contraterrorismo é, pois, a de recolher e disponibilizar informação sobre indivíduos, líderes, células ou grupos terroristas, por forma a facilitar o seu desmembramento.

Paradoxalmente, nem sempre a eliminação de um alvo terrorista é a opção mais inteligente. A informação que pode ser recolhida – sobre a estrutura da organização, os seus membros, planos de acção, etc. – a partir da “entrevista” de elementos capturados é valiosa⁴⁸.

“Many intelligence and military officials argue that detaining and interviewing terrorists suspects is the most effective way to finish them, since they can provide information that will allow the find-fix-finish cycle to begin again; the debriefing of one suspect can aid in locating, isolating, capturing, or killing others” (Peritz & Rosenbach, 2012: 8 e 207-218).

⁴⁶ De acordo com a gravação feita por *al-Balawi* imediatamente antes do ataque, o mesmo proclamava vingar a morte do líder do grupo terrorista *Tehrik-e-Taliban Pakistan* (TTP), *Baitullah Mehsud*, em Agosto de 2009, alvo de uma acção de “*targeted killing*” efectuada por *Drones*. Cf. Warrick, Joby (2011) *The Triple Agent, The al-Qaeda Mole Who Infiltrated The CIA*. New York: Doubleday.

⁴⁷ Aqui, em toda a extensão do conceito: as informações como processo (grosso modo, o denominado “ciclo das informações”), como produto final desse processo (conhecimento; *Knowledge*) e na perspectiva funcional das organizações que a executam. Cf. Matos (2011: 16).

⁴⁸ Como exemplo, lembremos os interrogatórios feitos a *Khalid Sheik Mohammed* e, mais tarde, a *Abu Faraj al-Libi*, que poderão ter conduzido à identificação e localização do “correio pessoal” de bin Laden – *Abu Ahmed al-Kuwaiti* – e, consequentemente, à eliminação do líder da al-Qaeda em Maio de 2011.



A HUMINT assume, assim, uma importância fulcral no contraterrorismo. A obtenção de informação proveniente de fontes ligadas⁴⁹ às estruturas das organizações terroristas permite o acesso a informação precisa e actualizada sobre a sua constituição, capacidades e planos de acção (Ganor, 2012: 155-156).

Em regra, as acções de *targeted killing* estão integradas num plano de acção mais vasto – para lá do espectro de actuação das “forças especiais” – com especial ênfase na área da HUMINT e das “*Covert*⁵⁰ & *Clandestine*⁵¹ Operations”, não sendo raro, no caso dos EUA, que caiba à CIA a condução das operações de “*targeted killing*” no terreno, incluindo a coordenação e condução dos ataques por *drones*.

O “Targeted Killing”

Estados Unidos

Os Estados Unidos percorreram, no que concerne à reformulação das suas políticas externa e de segurança e defesa, um longo caminho entre os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 e o presente.

Tal como expresso na sua Estratégia Nacional Contraterrorista de 2011⁵², a administração norte-americana enfrenta hoje “o mundo tal como ele é”⁵³, mas não desiste do esforço de o tornar no “mundo que pretendemos”⁵⁴.

Enquadrados na resposta militar dos EUA aos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, ainda que sob a eufemística denominação de “Guerra Global Contra o Terrorismo”(GWOT), os raids aéreos nas zonas montanhosas do Afeganistão, onde então se supunha estarem refugiados os membros da cúpula da al-Qaeda, são a génese daquilo a que mais tarde, numa ofensiva claramente dirigida contra alvos terroristas seleccionados, se viria a designar por *targeted killing*.

Não obstante o espectro de actuação contraterrorista da administração norte-americana se estender um pouco por todo o globo, o uso deste instrumento está reservado a teatros de operações mais específicos, de que são exemplo o Afeganistão, o Paquistão, o Iémen e a Somália.

⁴⁹ Esta “ligação” da fonte à organização pode traduzir-se de dois modos: um processo de infiltração HUMINT, em que o movimento de infiltração se opera de fora para dentro da organização. De modo contrário, a “penetração” de uma organização é obtida quando se consegue “recrutar” alguém que já está no seu interior ou a ela tem acesso. Frequentemente, ambos os termos – infiltração e penetração – são usados aleatória e alternadamente. O processo de infiltração é mais difícil de concretizar, se bem que no âmbito do contraterrorismo o sucesso seja de difícil obtenção em ambos os casos.

⁵⁰ “Covert operations are defined as an operation that is so planned and executed as to conceal the identity of or permit plausible denial by the sponsor. A covert operation differs from a clandestine operation in that emphasis is placed on concealment of the identity of the sponsor rather than on concealment of the operation”; Cf. U.S. Department of Defense (2010) *Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Publication 1-02, p.88.

⁵¹ “Clandestine operation as an operation sponsored or conducted by governmental departments or agencies in such a way as to assure secrecy or concealment. A clandestine operation differs from a covert operation in that emphasis is placed on concealment of the operation rather than on concealment of the identity of the sponsor. In special operations, an activity may be both covert and clandestine and may focus equally on operational considerations and intelligence-related activities.” Cf. Idem, *Ibid.*, p. 56.

⁵² U.S. *National Strategy for Counterterrorism*, Washington D.C.: White House, June 2011, pp. 1-2.

⁵³ “The World as It Is”. Cf. U.S. *National Security Strategy*, Washington D.C.: White House, May 2010, pp. 7-9 [tradução nossa].

⁵⁴ “The World We Seek”. Cf. U.S. *National Security Strategy*, Washington D.C.: White House, May 2010, pp. 9-16 [tradução nossa].



Paquistão & Iémen

Numa análise sucinta dos resultados obtidos pelos EUA no âmbito da resposta contraterrorista – através do *targeted killing* por meio de *drones*⁵⁵ – no interior do Paquistão e Iémen, constata-se um aumento exponencial do número de ataques, para o período entre 2004-2012, particularmente a partir de 2008. A estimativa (em alta) para o período entre 2004 e 2012, e em concreto para o território paquistanês, indica um total de 3.191⁵⁶ mortes, entre “militantes”, “civis” e “desconhecidos”. Importa referir, também, o crescendo de “precisão” na execução dos alvos “elegidos”, uma vez que, para 2012, o número de baixas “civis” – os amiúde designados “danos colaterais” –, de acordo com a referida fonte dos dados, é nulo.

A entrada da administração Obama coincide com o aumento, quer do número de ataques, quer do número de mortes entre militantes ou líderes terroristas⁵⁷.

Assim, entre 2004 e 2012, os EUA eliminaram, através da execução de alvos selectivos, quarenta e nove indivíduos afectos às estruturas dirigentes dos Taliban, da al-Qaeda e da rede Haqqani⁵⁸.

No caso particular do Iémen, desde Novembro de 2002 que os EUA iniciaram a sua campanha de ataques por *drones*. Nessa data, a primeira vítima foi *Qaed Salim Sinan al-Harethi*. Desde então, foram lançados cinquenta e um ataques que se traduziram num total de duzentos e sessenta e sete alvos terroristas eliminados, entre líderes e quadros operacionais, e oitenta e duas baixas civis⁵⁹.

Israel

Numa analogia com a metáfora usada por Nye⁶⁰, poderíamos dizer que Israel dorme com um elefante⁶¹ a seu lado; o problema, porém, é se o animal se vira durante o sono.

O projecto de instituição do Estado de Israel conheceu *ab initio* um incessante confronto político-militar com os estados árabes vizinhos, em especial com aqueles que circunscrevem geograficamente as suas fronteiras, a maioria das vezes sob a forma de acções terroristas empreendidas contra alvos civis ou militares, no interior do seu território, ou contra interesses económicos, infra-estruturas críticas ou cidadãos israelitas para além das suas fronteiras.

⁵⁵ Fabricados pela *General Atomics Aeronautical Systems Inc.*, em San Diego, os mais usados pelos EUA são o MQ-1B Predator (CIA) e o MQ-9 Reaper (USAF). Habitualmente designados por UAV (Unmanned Aerial Vehicle), servem também para operações de ISR (*Intelligence Surveillance and Reconnaissance*) e VISINT (Visual Intelligence). Ambos podem ser equipados com mísseis *Hellfire*, sendo que no caso do MQ-9 Reaper pode ainda fazer uso de bombas guiadas por *laser*. Cf. Llenza, Michael Steven (2011) “*Targeted Killings in Pakistan: A Defense*”, *Global Security Studies*, pp. 47-59, Vol. 2 (2), pp. 48-49.

⁵⁶ Fonte dos dados: <http://counterterrorism.newamerica.net/drones> (reportados a 01 de Outubro de 2012).

⁵⁷ Em 2008, 35 ataques; em 2009, 53; em 2010, 117; em 2011, 64; e em 2012, 39 ataques. No total, para o período 2008-2012, um total de 308 ataques. Fonte: <http://www.longwarjournal.org/pakistan-strikes.php> (reportados a 1 de Outubro de 2012).

⁵⁸ Fonte: Idem, *Ibid.*

⁵⁹ Fonte: <http://www.longwarjournal.org/multimedia/Yemen/code/Yemen-strike.php> (reportados a 4 de Outubro de 2012).

⁶⁰ Cf. Nye (2012), *Op. Cit.*, p. 26: “(...) os canadianos queixam-se de que viver ao lado dos Estados Unidos é como dormir com um elefante. (...) se o monstro se virar, isso será prejudicial”.

⁶¹ Em especial, e para além da “velha” ameaça proveniente do terrorismo palestino, o Líbano, Egipto, Síria e Irão.



Deste modo, a ameaça terrorista que impende sobre Israel materializa-se hoje, essencialmente, a partir de organizações ou grupos como o Hamas, particularmente através do seu “braço armado” – as Brigadas *Izzedim al-Qassam* –, a Brigada dos Mártires de *al-Aqsa*, e ainda pelo grupo xiita libanês *Hezbollah*.

Nessa perspectiva, a sua estratégia de resposta contraterrorista tem um cariz eminentemente ofensivo, materializado pela acção da IDF (Israel Defense Forces), da *Intelligence* e dos seus corpos policiais.

Em 27 de Dezembro de 2011, a página da IDF⁶² dava conta da eliminação de dois alvos terroristas, *Rami Daoud Jabar Khafarna* e *Hazam Mahmad Sa'adi Al-Shakr*, membros do grupo sunita Hamas, os quais preparavam um ataque terrorista na fronteira de Israel com o Egipto (península do Sinai). A IDF classificou o ataque, efectuado por um avião da Força Aérea, de “cirúrgico”, acrescentando ainda no seu comunicado oficial⁶³ que

*“The IDF will not allow any attempt to harm the State of Israel and IDF soldiers, and will continue to operate against anyone who uses terror against the State of Israel. The Hamas terror organization is solely responsible for any terror activity emanating from the Gaza strip.”*⁶⁴

Em certa medida, poderíamos considerar a operação “Wrath of God”⁶⁵ a marca distintiva nas acções de *targeted killing* efectuadas pelo Estado de Israel. A operação “Ira de Deus”, executada pelo *Mossad*, tinha uma ordem de missão expressa: “Committee X”⁶⁶ made the historic, but top secret decision to assassinate any Black September terrorists involved, directly or indirectly, in planning, assisting, or executing the attack at the Olympics. (...) The mission was not to capture anyone. It was out-and-out revenge – to terrorize the terrorists”⁶⁷

Casos mais recentes, como o da eliminação do líder militar do Hamas *Mahmoud al-Mabhouh* no Dubai, em Janeiro de 2010, ou o ainda recente caso do cientista nuclear iraniano, *Mostafa Ahmadi-Roshan*, em Janeiro deste ano, confrontam, de um lado, as dificuldades que se colocam no âmbito de estratégias contraterroristas em que o papel da *Intelligence* oscila entre a eficácia objectiva visada pelos fins contraterroristas e, por outro, os constrangimentos legais, diplomáticos e políticos que, em casos de insucesso como os referidos, podem fragilizar a imagem e o posicionamento de um Estado face à comunidade internacional.

A figura seguinte (fig.3) ilustra a ampla e articulada comunidade de informações israelita.

⁶² Israel Defense Forces: Forças de Defesa de Israel, termo que engloba as forças do Exército, Marinha e Força Aérea daquele país. Cf. www.idf.il/.

⁶³ Mensagem inscrita, sempre, no final de notícias que se relacionam com a actividade terrorista empreendida contra Israel. Neste sentido, a acção de “targeted killing”, enquadrada no âmbito da resposta contraterrorista, é assumida publicamente por Israel.

⁶⁴ Cf. “IAF aircraft target two Global Jihad affiliated-terrorists in northern Gaza who prepared attacks on Israel-Egypt border”, (27/12/2011): <http://www.idf.il/1283-14340-EN/Dover.aspx>.

⁶⁵ “Ira de Deus”. Nome da operação levada a cabo pelo *Mossad* contra os responsáveis dos ataques terroristas perpetrados contra a equipa olímpica israelita em Munique, em 1972, pelo grupo Black September, cuja eliminação do seu líder, *Ali Hassan Salameh* (“The Red Prince”), só se viria a consumir a 22 de Janeiro de 1979, no Líbano, sete anos após o início da retaliação do “longo braço da Justiça de Israel”.

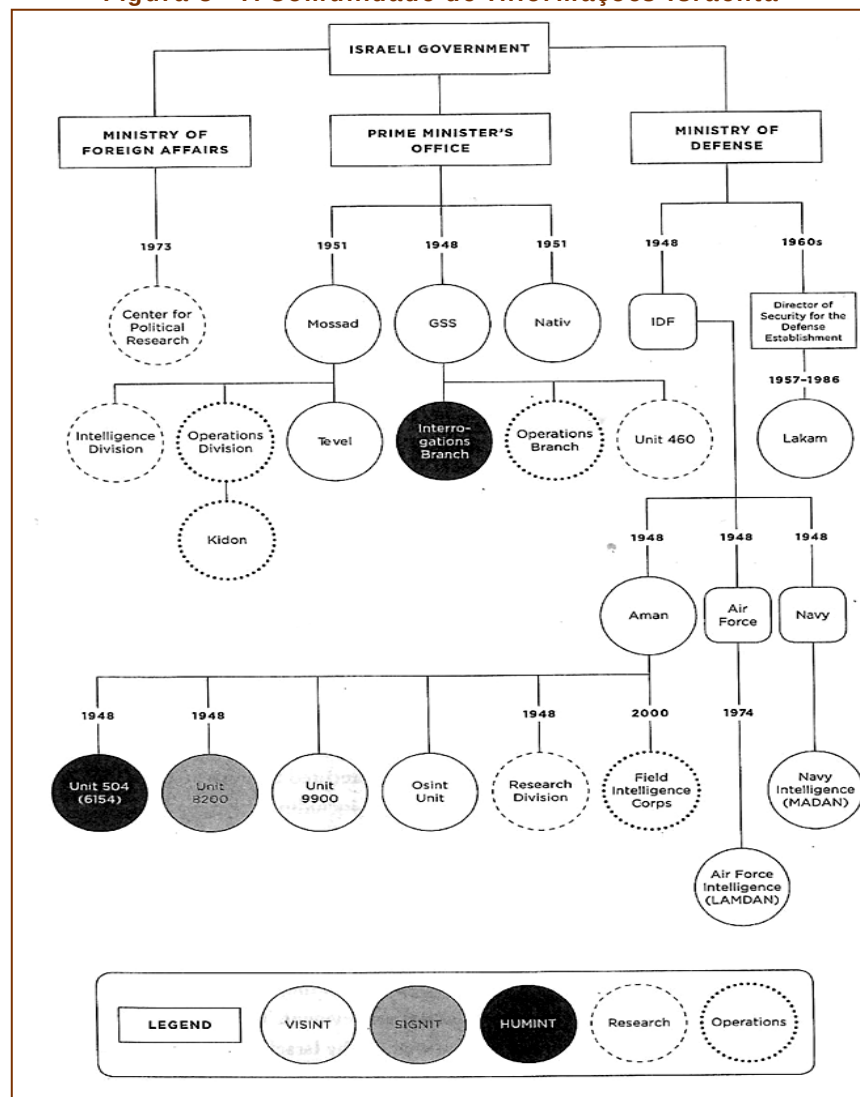
⁶⁶ O “Comité X” tinha um carácter altamente secreto e era presidido por Golda Meir e Moshe Dayan.

⁶⁷ Cf. Raviv, Dan, Yossi Melman (1990) *Every Spy A Prince, The Complete History of Israel's Intelligence Community*. Boston: Jaffe Book, p. 186; Payne, Ronald (1990) *Mossad, Israel's Most Secret Service*. New York: Bantam Press.



Tendo em conta que a maior actividade terrorista provém das áreas controladas pela Autoridade Palestiniana, Israel atribui grande importância à protecção das fronteiras do seu território e às acções que visam obstar a sua infiltração. Frequentemente, a IDF penetra nas áreas de jurisdição palestiniana para efectuar detenções ou intervenções armadas contra alvos terroristas, podendo o alvo ser um indivíduo ou uma estrutura física onde haja informação que este(s) se refugie(m). Neste último caso, as operações contemplam mesmo o uso de apoio aéreo (preferencialmente helicópteros) para a destruição física do local, sendo este tipo de acções designadas por "house demolitions"⁶⁸. Este tipo de intervenção é susceptível de acarretar elevados danos colaterais, ou seja, a eliminação física de alvos civis e a destruição física de complexos contíguos. Em geral, ocorrem como resposta ao lançamento de "rockets", a partir da Faixa de Gaza, contra o Estado de Israel.

Figura 3 - A Comunidade de Informações Israelita



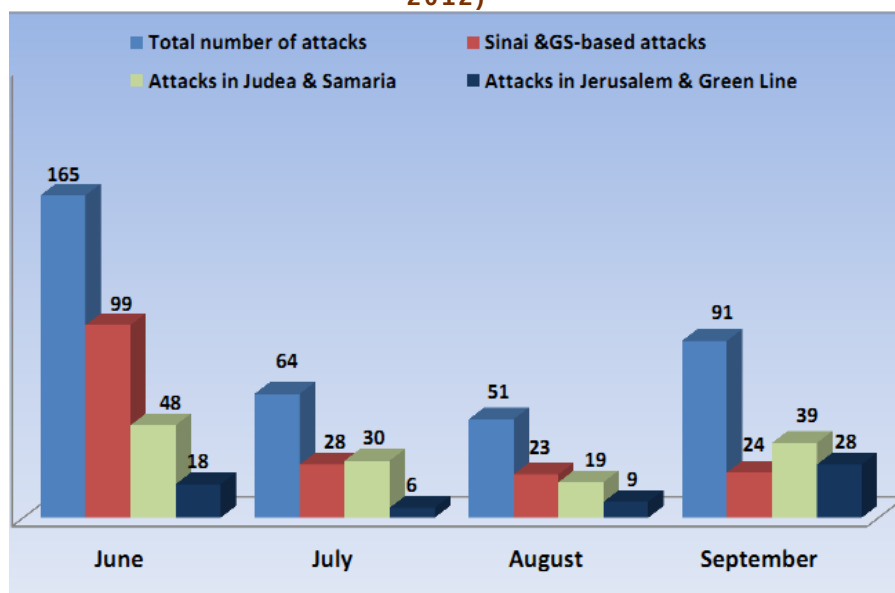
Fonte: Pedahzur (2010: p. 4)

⁶⁸ Cf. Benmelech, Efraim *et alli.* (2009), "Counter-Suicide-Terrorism: Evidence from House Demolitions", Cambridge: National Bureau of Economic Research, Working Paper n.º 16493, pp. 1-4.



Para além deste método de “fogo pesado”, são os ataques à bomba e os ataques suicidas as ameaças mais letais contra alvos israelitas. A figura 4 ilustra a actividade terrorista empreendida contra Israel, entre os meses de Junho e Setembro de 2012, em zonas “demarcadas” como a Judeia e Samaria, o Sinai e a Faixa de Gaza e Jerusalém. Embora o número de ataques desencadeados seja significativo para o período em causa, o seu grau de letalidade é muito baixo, ou quase nulo, salvo raras excepções, resultado não só da longa experiência do Estado de Israel contra o fenómeno terrorista, como também da intensificação das medidas de protecção e resposta ofensiva há muito por este empreendidas.

Figura 4 - Perspectiva dos ataques terroristas ocorridos em Israel (Junho–Setembro de 2012)⁶⁹



Fonte: www.shabak.gov.il

De acordo com o relatório supra, e embora o mês de Outubro tenha sofrido um incremento da actividade terrorista relativamente aos meses de Julho e Agosto, o número total de ataques conseguidos neste mês fica muito aquém dos 165 que se verificaram em Junho.

Porém, para o período em análise, e tendo em conta o total de 371 ataques levados a cabo nos quatro meses, “apenas” se verificou a morte de um militar das Forças de Defesa de Israel, e ferimentos num outro, bem como ferimentos ligeiros em quatro agentes das forças policiais.

Síntese Conclusiva

No âmbito de estratégias contraterroristas mais ofensivas, outras técnicas de acção poderiam ser indicadas como estando relacionadas com o *targeted killing*, como é o

⁶⁹ Israel Security Agency (2012), *Monthly Summary – September 2012 Report*, p. 2. Disponível em: www.shabak.gov.il. [Acedido em 10 de Outubro].



caso do “*shoot to kill policing*”, em geral mais afecta à intervenção das forças policiais em contexto urbano⁷⁰ ou, ainda, as “*extraordinary renditions*”⁷¹ que podem mostrar-se particularmente úteis na área de *Intelligence* pela informação oportuna que podem fornecer sobre a actividade terrorista.

Todavia, nenhuma estratégia contraterrorista se mostrou plenamente eficaz na resposta ao fenómeno terrorista. Ainda que sob a égide dos modelos mais ofensivos, a capacidade para anular, ou sequer prever, fenómenos como os de Madrid, Londres ou, mais recentemente, os de Oslo e Toulouse, é quase inexistente.

Uma análise qualitativa (ataques planeados vs ataques falhados) quanto à eficácia de células independentes, por exemplo em solo europeu, permitiria concluir que estas são menos eficazes do que aquelas que, embora autónomas – como as células de Madrid e de Londres – estabelecem conexões com outras estruturas terroristas. Estruturas difusas e pouco organizadas, reduzidas ao indivíduo no caso do terrorismo individual (*lone-wolf*), podem constituir um sério obstáculo à monitorização e controlo das suas actividades por parte das forças e serviços de segurança.

O caso recente de Mohammed Merah, cidadão francês de ascendência argelina responsável pelo assassinato de sete pessoas na região francesa de Toulouse, entre as quais três crianças de origem judaica, ilustra bem a ameaça proveniente do terrorismo “espontâneo” ou de “gatilho”.

Só um distanciamento temporal permitirá perceber as ligações deste indivíduo a outros grupos terroristas, ou o seu papel, amiúde invocado, numa tentativa de infiltração em grupos extremistas gizada pelo DCRI⁷² ou pela DGSE⁷³. É assunto que reservamos para uma análise posterior mais aprofundada.

Entretanto, “O falhado pode contentar-se e resignar-se com a sua sorte, a vítima pode exigir reparação, o vencido pode preparar-se para o assalto seguinte. Pelo contrário, o **perdedor radical** isola-se, torna-se invisível, cuida dos seus fantasmas, concentra a sua energia e espera pela sua hora. (...) **é, por uma vez, senhor da vida e da morte**” (Enzensberger, 2008: 10 e 17).

Esta é, pois, uma ameaça invisível, silenciosa...para a qual não estamos ainda preparados. Este exército de “perdedores radicais” detém, ainda que por uma única vez e num derradeiro momento, o comando da acção.

Referências Bibliográficas

Banks, William C. *ET ALLII*. (2008). *Combating Terrorism, Strategies and Approaches*. Washington: CQ Press.

⁷⁰ De que é exemplo maior o caso de Jean Charles de Menezes, abatido a tiro em Londres a 22 de Julho de 2005, no rescaldo dos ataques bem sucedidos de 7 de Julho e dos ataques falhados, empreendidos em 21 de Julho, por erro sobre a pessoa. A polícia britânica, supondo tratar-se de um terrorista, e face à relutância deste em acatar as ordens de paragem da polícia – o que fez avolumar ainda mais as suspeitas sobre si –, foi alvejado mortalmente (entre 5/9 disparos, a curta distância, na cabeça).

⁷¹ “extraordinary rendition occurs when American Authorities render an individual without the consent of the host country. (...) Renditions, extraordinary or otherwise, have advantages. First and foremost, rendition is one way of removing terror suspects from the streets. (...) The act of rendition may also disrupt terrorist plots in their planning phases, as individuals critical to the successful planning of a terrorist operation are incapacitated”. Cf. Peritz, Rosenbach, 2012: 64.

⁷² Direction Centrale du Renseignement Intérieur.

⁷³ Direction Générale de la Sécurité Extérieure.



- Baud, Jacques (2005). *Le Renseignement et la Lutte Contre le Terrorisme*. Paris: Lavauzelle.
- Benmelech, Efraim ET ALII. (2009). "Counter-Suicide-Terrorism: Evidence from House Demolitions", Cambridge: National Bureau of Economic Research, Working Paper n.º 16493, pp. 1-4.
- Bures, Oldrich (2011). *EU Counterterrorism Policy, A Paper Tiger?* Farnham: Ashgate.
- Byman, Daniel (2011). *A High Price, The Triumphs and Failures of Israel Counterterrorism*, New York: Oxford University Press.
- Costa, Hélder Santos (2003). *O Martírio no Islão*. Lisboa: ISCSP.
- COT- Institut Voor Veiligheids Crisismanagement (2007). "Lone-Wolf Terrorism". Disponível em : <http://www.transnationalterrorism.eu/tekst/publications/LoneWolf%20Terrorism.pdf>.
- Crelinsten, Ronald (2009). *Counterterrorism*, Cambridge: Polity Press.
- Denécé, Éric et al. [dir.] (2002). *Guerre Secrète Contre Al-Qaeda*. Centre Français de Recherche sur le Renseignement. Paris: Ellipses Édition.
- Enzensberger, Hans Magnus (2008). *Os Homens do Terror, Ensaio Sobre o Perdedor Radical*. Lisboa: Sextante Editora.
- Frankel, Matt (2011). "The ABCs of HVT: Key Lessons from High Value Targeting Campaigns Against Insurgents and Terrorists". *Studies in Conflict & Terrorism*, 34 (1), pp. 17-30.
- Fukuyama, Francis (2007). *O Fim da História e o Último Homem*, Lisboa: Gradiva.
- Ganor, Boaz (2012). "Dilemmas and Challenges for the Israel Intelligence Community in Fighting Terrorism", in Gilboa, Amos, Ephraim Lapid [ed.] *Israel's Silent Defender, An Inside Look at Sixty Years of Israeli Intelligence*. Jerusalem: Gefen Pub House.
- _____ (2005). *The Counter-Terrorism Puzzle, A Guide for Decision Makers*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Garcia, Francisco Proença (2010). *Da Guerra e da Estratégia, A Nova Polemologia*. Lisboa: Prefácio.
- Gray, Colin S. (2011). "Hard Power and Soft Power: The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21st Century". Carlisle: Strategic Studies Institute, US Army War College.
- GUEDES, Armando Marques (2007). *Ligações Perigosas. Conectividade, Coordenação e Aprendizagem em Redes Terroristas*. Coimbra: Almedina.
- Huntington, Samuel P. (2001). *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*. Lisboa: Gradiva (2.^a edição).
- Jenkins, Brian Michael (2012). "Al Qaeda in Its Third Decade, Irreversible Decline or Imminent Victory?". Santa Monica: Rand Corporation.
- _____ (2011). "Stray Dogs and Virtual Armies, Radicalization and Recruitment to Jihadist Terrorism in the United States Since 9/11". Santa Monica: Rand Corporation.



Lara, António de Sousa (2011). *Ciência Política, Estudo da Ordem e da Subversão*. Lisboa: ISCSP (6.ª edição).

Llenza, Michael Steven (2011). *"Targeted Killings in Pakistan: A Defense"*, Global Security Studies, pp. 47-59, Vol. 2 (2), pp. 48-49.

Matos, Hermínio J. de (2010). *"O Sistema de Segurança Interna: O Caso Português"*, in Moreira, Adriano e Ramalho Pinto [coord.] *ESTRATÉGIA*, Vol. XIX, pp.173-246. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.

Matos, Hermínio J. de (2011). *O Terrorismo Internacional de Matriz Islamista. A Intelligence no Contraterrorismo*. Trabalho de Investigação Final do CDN2010. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

Matos, Hermínio J. de (2012). *"E Depois de bin Laden? Implicações Estratégicas no Fenómeno Terrorista Internacional Uma Reflexão"*. Politeia, Ano VIII, pp. 9-38. Lisboa: ISCPSI.

McDermott, Terry (2005). *Perfect Soldiers. The 9/11 Hijackers: Who They Were, Why They Did It*. New York: Harper Collins Publishers.

Melzer, Nils (2008). *Targeted Killing in International Law*, New York: Oxford University Press.

Mishal, Shaul & Rosenthal, Maoz (2005). *"Al-Qaeda as a Dune Organization: Toward a Typology of Islamic Terrorist Organizations"*. Routledge: Studies in Conflict & Terrorism, 28, pp. 275–293.

Moghadam, Assaf (2008). *The Globalization of Martyrdom Al Qaeda, Salafi Jihad and the Diffusion of Suicide Attacks*. Maryland: The Johns Hopkins University Press.

Moreira, Adriano (2011). *"O Sistema Internacional e o Contexto Estratégico Mundial"*, in Moreira, Adriano e Ramalho, Pinto [coord.] *Estratégia*, Vol. XX, pp. 433-438. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.

Neumann, Peter R., Brook, Rogers (2007). *"Recruitment and Mobilisation for the Islamist Militant Movement in Europe"*. King's College London. Disponível em: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/terrorism/docs/ec_radicalisation_study_on_mobilisation_tactics_en.pdf.

Nye, Joseph S. (2004). *"Soft Power and American Foreign Policy"*. Political Science Quarterly, Vol. 119, N.º 2, pp. 225-270.

Nye, Joseph S. (2009). *Liderança e Poder*. Lisboa: Gradiva.

Nye, Joseph S. (2012). *O Futuro do Poder*. Lisboa: Temas & Debates.

O'Connor, T. (2011). *"Covert Action and Targeted Killing"*, *MegaLinks in Criminal Justice*. Disponível em: <http://www.drtoconnor.com/3440/3440lect07asecure.htm>

Otto, Rolando (2012). *Targeted Killings and International Law*. New York: Springer.

Payne, Ronald (1990). *Mossad, Israel's Most Secret Service*. New York: Bantam Press.

Pedahzur, Ami (2010). *The Israeli Secret Services & The Struggle Against Terrorism*, New York: Columbia University Press.



Pereira, José A. Teles (2008). *"Aliados do Armagedão"*, Recensão in *Relações Internacionais*, 19 (Setembro): pp. 223-226, p. 226.

Peritz, Aki, Eric Rosenbach (2012). *Find, Fix, Finish. Inside The Counterterrorism Campaigns That Killed Bin Laden and Devastated Al-Qaeda*. New York: PublicAffairs.

Rapoport, David C. (2005). *Terrorism: Critical Concepts in Political Science*, 4 vols. London: Routledge.

_____ (2004). *"The Four Waves of Modern Terrorism"*, in Cronin, Audrey K. & Ludes, James M. (ed.) *Attacking Terrorism. Elements of a Grand Strategy*. Washington: Georgetown University Press, pp. 46-73.

_____ [ed.] (2001). *Inside Terrorist Organizations*. London: Frank Cass.

_____ (1971). *Terrorism & Assassination*. Toronto: Canadian Broadcasting Corporation.

Raviv, Dan, Yossi Melman (1990). *Every Spy A Prince, The Complete History of Israel's Intelligence Community*. Boston: Jaffe Book.

Reinares, Fernando (2005). *"Conceptualizando el Terrorismo Internacional"*. Madrid: Real Instituto Elcano, ARI 82, p.2.

Santos, José A. Loureiro dos (2009). *"Responder ao Terrorismo – Cooperação Inter-Departamental na Luta Contra o Terrorismo: Opções para Uma Estrutura Integrada de Resposta ao Terrorismo e Outras Criminalidades Transnacionais"*, in AAVV, *Terrorismo Transnacional, Estratégias de Prevenção e Resposta*. Lisboa: Prefácio, pp. 163-171.

STERN, Jessica (2003). *"The Protean Enemy"*, *Foreign Affairs*, 82 (4), pp. 27-40.

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 16-12-2011: http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_art3.

U.S. Army (1993). *Joint Tactics, Techniques and Procedures for Antiterrorism*, (JP 3-07.2), Joint Chiefs of Staff, 25 de June.

_____ (2002). *Joint Doctrine for Targeting* [JP 3-60] Joint Chiefs of Staff, 17Jan.

_____ (2010). *Field Manual* [FM 3-60] – *The Targeting Process*, Washington: Headquarters, Department of the Army.

U.S. Department of Defense (2010). *Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Publication 1-02.

U.S. *National Security Strategy* (2010). Washington D.C.: White House, May.

U.S. *National Strategy for Counterterrorism* (2011). Washington D.C.: White House, June.

United Nations HRC (2010). *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston*. General Assembly: Human Rights Council -HRC/14/24Add.6, 28 May.

Valente, Manuel M. Guedes (2010). *Direito Penal do Inimigo e o Terrorismo, o "Progresso ao Retrocesso"*. Coimbra: Almedina.

Warrick, Joby (2011). *The Triple Agent, The al-Qaeda Mole Who Infiltrated The CIA*. New York: Doubleday.

TERRORISMO, ETNICIDADE E EXTREMISMO ISLÂMICO NO SAHEL

Maria Sousa Galito

maria.sousa.galito@hotmail.com

Doutora em Ciência Política e Relações Internacionais
pela Universidade Católica Portuguesa.

Docente e Investigadora da Faculdade de Ciência Política,
Lusofonia e Relações Internacionais da Universidade Lusófona.

Resumo

O terrorismo é uma ameaça na região do Sahel onde os povos e os governantes parecem estar a perder o controlo à situação, mas as verdadeiras raízes da instabilidade são questionáveis. Duas das principais razões são os conflitos étnicos e as clivagens religiosas, sobretudo relacionadas com a difusão do extremismo islâmico entre as populações locais. Este artigo de investigação confronta as teorias e tenta chegar a algumas respostas.

Palavras chave:

Terrorismo; Sahel; Tuaregues; AQIM; Boko Haram

Como citar este artigo

Galito, Maria Sousa (2012). "Terrorismo, etnicidade e extremismo islâmico no Sahel". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 2, outono 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n2_art8

Artigo recebido em 1 de Agosto de 2012; aceite para publicação em 5 de Novembro de 2012



TERRORISMO, ETNICIDADE E EXTREMISMO ISLÂMICO NO SAHEL

Maria Sousa Galito

1. Introdução

O artigo de investigação centra a sua análise no contexto africano do Sahel. Do ponto de vista metodológico, estudam-se algumas hipóteses consideradas pertinentes devidamente fundamentadas com recurso a fontes científicas especializadas.

Primeiro, questiona-se se a instabilidade crescente naquela região estratégica resulta de um problema de fronteiras e, se sim, quais as razões que o possam justificar.

Segundo, se há de facto conflitos étnicos insanáveis e se estes são o principal fundamento do terrorismo ou se é mais uma questão económica, relacionada com a falta de recursos no Sahel.

Terceiro, se a responsabilidade deve ser incutida às clivagens religiosas, nomeadamente aos líderes do extremismo religioso em grupos terroristas como o Boko Haram na Nigéria, a AQIM enquanto célula regional da Al-Qaeda, e os resultam do extremismo islâmico ou autónomo tuaregue.

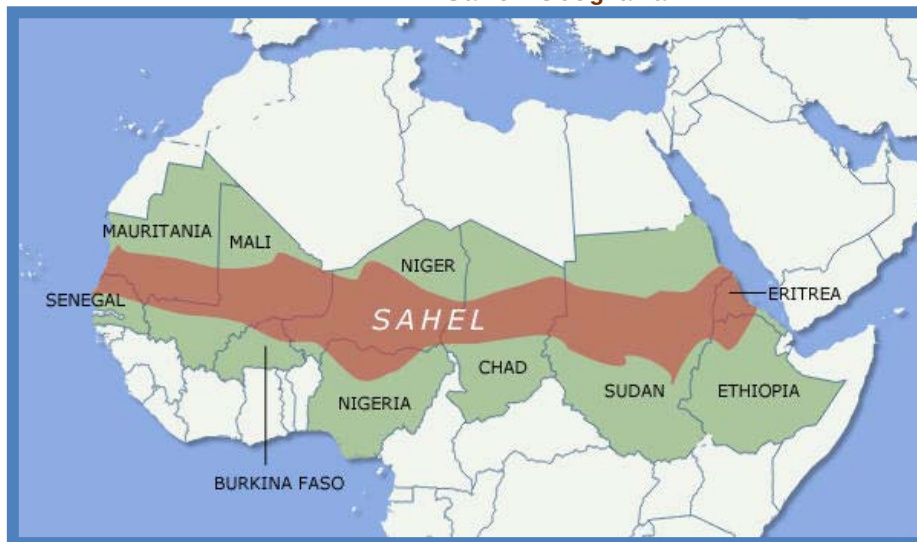
2. Geopolítica do Sahel

O Sahel é uma região que atravessa o continente africano de Este a Oeste. Fica a sul do Magreb e inclui países como o Senegal e a Mauritânia, o Mali e o Níger, Burkina Faso, a Nigéria e o Chade, o Sudão do Sul e o Sudão do Norte, a Eritreia e a Etiópia – tal como se visualiza no Mapa 1.

Outros países podem relacionar-se pela proximidade ou forte relação com o Sahel. A Somália, pela porosidade das suas fronteiras com a Etiópia. Os Estados junto à costa africana entre o Senegal e a Nigéria, ou seja, a Gâmbia, a Guiné-Bissau, a Guiné Conacri, a Serra Leoa, a Libéria, a Costa do Marfim, o Gana, o Togo e o Benim. Ou o próprio Magreb, levando em consideração o conflito do Sahara ocidental; a queda dos regimes do Egipto, da Tunísia e da Tunísia na sequência da “Primavera Árabe” com consequências na mobilidade de mercenários e bombistas de Norte para Sul; e a Argélia com o seu historial marcado pela violência e pelo terrorismo.



MAPA 1: Sahel–Geografia



Fonte: Qantara.de (Deutsche Welle)¹

Trata-se de uma área especialmente ampla, onde habitam diferentes povos e culturas, pelo que não é fácil analisá-la. Algumas características comuns a este espaço podem ser enunciadas, tais como: instabilidade junto às fronteiras políticas, aumento significativo dos focos de violência e incapacidade dos governos nacionais para controlar as actividades do crime organizado – seja porque são instáveis, corruptos ou porque logisticamente estão mal equipados para combater o terrorismo.

O que poderá justificar a situação? Este artigo procura encontrar algumas explicações. Primeiro, a Conferência de Berlim (1884/85) foi um marco histórico neste contexto, pois criou um problema de fronteiras no continente africano. As potências que nela participaram (treze europeias, mais os EUA e a Turquia) preocuparam-se em negociar um acordo que fosse pacífico na balança de poderes da época, mas este não respeitou a realidade político-social de cada grande área, pelo que separou nações e uniu povos rivais sem medir as consequências de tal impacto no longo prazo², para além de ter aberto a porta à exploração massiva e abusiva das populações que lá viviam. O Sahel foi sobretudo administrado pela Grã-Bretanha (Nigéria, Sudão Sul e Sudão Norte) e pela França (Mauritânia, Senegal, Burkina Faso, Mali, Níger, Chade). A Itália teve alguma influência na parte oriental (Eritreia, Etiópia e Somália).

¹ Dorsey, James M (2010). "Islamic Terrorism – Drugs Money Fills al Qaeda Coffers in West Africa". *Qantara.de*, *Deutsche Welle*, Federal Center for Political Education, January 22, URL: <http://en.qantara.de/Drugs-Money-Fills-al-Qaeda-Coffers-in-West-Africa/6973c7042i1p447/>.

² «Estados Artificiais são aqueles em que as fronteiras políticas não coincidem com a divisão das nacionalidades desejadas pelas populações no terreno. Ex-colonizadores ou acordos pós-guerra estabelecidos entre vencedores desconsiderando marcos muitas vezes criaram monstruosidades em que grupos étnicos ou religiosos ou linguísticos eram unidos ou separados sem respeito pelas aspirações dos povos. 80% das fronteiras africanas seguem linhas latitudinárias e longitudinais e muitos estudiosos acreditam que estas divisões artificiais (...) estão na génese da tragédia económica africana.» [Alesina, Alberto *et al.* (2006). "Artificial States". *Harvard University Working Papers*, February, p. 2. URL: http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/files/artificial_states.pdf].



As potências que conseguiram direitos internacionais sobre grandes territórios no Sahel aperceberam-se que a sua presença em África seria mais tolerada se os povos não estivessem unidos contra elas. O objectivo era dividir para dominar, pelo que se aproveitaram das rivalidades locais – e, nalguns casos, exacerbaram-nas. Ao fazê-lo, as empresas europeias poderiam continuar a explorar, sem grandes contrariedades, os recursos naturais indispensáveis aos seus processos de industrialização.

Segundo, no final da II Guerra Mundial, a Grã-Bretanha, a França e a Itália estavam semi-destruídas e deixaram de ter condições de manter um domínio económico e militar sobre o Sahel. A Etiópia participou na Conferência de Bandung em 1955. Não demorou muito tempo até que as independências se sucedessem em catadupa, sobretudo no decurso da década de 60 do séc. XX, e desenvolveu-se o *Movimento dos Não Alinhados* com reuniões regulares. Curiosamente, estabeleceu-se um certo consenso em manter as fronteiras herdadas do colonialismo e a então Organização da Unidade Africana (OUA) foi uma grande apoiante dessa opção estratégica³.

Terceiro, os novos Estados independentes parecem ter concentrado os seus esforços de controlo militar e administrativo das capitais nacionais, deixando o resto do país um pouco ao abandono. Seguem-se fortes migrações e um intenso êxodo rural, sobretudo evidente em regiões áridas ou semi-áridas nas proximidades do deserto do Sahara, pelo que pouco férteis e parcamente povoadas⁴.

De qualquer forma, é importante compreender porque é que as dificuldades subsistem décadas depois da independência. Embora se reconheça a existência de problemas de raiz criados por intervenção externa potencialmente destabilizadora, do ponto de vista teórico seria de prever que estes povos já teriam tido tempo de propor ou mesmo de impor ajustamentos nas suas áreas de influência. Poderá ser um problema de falta de recursos, uma questão económica?

O Sahel tem cerca de 5 milhões de Km² mas se apenas somarmos a área dos dez países analisados na Tabela 1 (Burkina Faso, Chade, Eritreia, Etiópia, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal e Sudão⁵), obtemos cerca de 6,69% da área total mundial. À excepção de países mais populosos como a Nigéria com 164,752 milhões de habitantes e da Etiópia com 88,918 milhões, a grande maioria dos Estados possui menos de quinze milhões, sendo que a Eritreia ronda os cinco milhões e a Mauritânia pouco ultrapassa os três milhões de cidadãos.

³ «Ao manter as fronteiras e o Estado moderno como principais organizadores, os países africanos mantiveram também as condições de consolidação do poder existentes no período colonial. A Organização da Unidade Africana (OUA) endossou os novos países, salientou a importância da manutenção das fronteiras e rejeitou qualquer tipo de autodeterminação, a não ser aquele de países ainda subjugados pelas potências europeias.» [Schneider, Luíza G. (2008). "As Causas Políticas do Conflito do Sudão: Determinantes Estruturais e Estratégicos", *WP Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, Faculdade de Ciências Económicas; p. 14. URL: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/16012/000685618.pdf?sequence=1>].

⁴ «(...) estes novos países não tinham capacidade estatal suficiente, o que reflectiu na concentração de poder nas capitais e em enclaves económicos, deixando o resto dos territórios nacionais sem atenção.» [ID. IBID.].

⁵ Actualmente, o Sudão já está dividido em dois países (Norte e Sul) mas as estatísticas neste quadro seguem as indicações das fontes estatísticas, pelo que se faz referência apenas ao "Sudão" no geral.



TABELA 1

<i>Países</i>	<i>População (milhões) 2012</i>	<i>Área (% Mundo)</i>	<i>Densidade populacional (2012) hab/Km²</i>	<i>PIB PPP per capita (dólares) 2012</i>	<i>Índice dos Estados Falhados (Ranking 2012)</i>
Burkina Faso	15,379	0,18	48	1524,063	41
Chade	10,740	0,86	7	1969,907	4
Eritreia	5,659	0,08	39	776,978	23
Etiópia	88,918	0,74	68	1135,157	17
Mali	16,345	0,83	11	1173,635	79
Mauritânia	3,334	0,69	2	2268,692	38
Níger	15,553	0,85	10	863,457	18
Nigéria	164,752	0,62	147	2722,250	14
Senegal	13,766	0,13	59	1921,495	71
Sudão	33,510	1,7	14	2495,902	3
Total Sahel	367,956	6,69	32	16851,536	--

Fonte: FMI (2012)⁶, Nations Online (1998-2011)⁷ e Fundo para a Paz (2012)⁸

O Sahel inclui regiões áridas ou semiáridas na confluência do deserto do Sahara. Tem vivido períodos de seca regulares o que condiciona territórios com limitadas capacidades agrícolas e que pouco oferecem de alimento ao gado, onde os povos se dedicam à pastorícia. Ou seja, as populações dedicam-se sobretudo ao sector primário mas em condições precárias; registam elevadas taxas de desemprego e sobrevivem num espaço onde a densidade populacional chega a ser muito baixa (o Chade regista uma média de sete habitantes por Km² e na Mauritânia o valor é de dois, sendo que nos dez países em análise a média ronda os 32 habitantes por Km²).

Portanto, a região abrange espaços amplos onde os aglomerados populacionais são escassos, onde é possível circular sem grande supervisão estadual, o que abre uma janela de oportunidade ao terrorismo e às redes internacionais de crime organizado.

Por um lado, o Sahel inclui Estados muito pobres como a Eritreia com um PIB PPP *per capita* de apenas 776,978 dólares e o Níger com 863,457 dólares. Valores mais altos registados na Nigéria e no Sudão são ainda assim médias; justificam-se em parte pelos elevados rendimentos do sector petrolífero, que estão mal distribuídos pela população.

Por outro lado, os Estados ocupam lugares cimeiros (sobretudo o Chade e o Sudão) ou pelo menos desfavoráveis, no ranking do Índice dos Estados Falhados do Fundo para a Paz (IEEFp) do Fundo para a Paz (2012)⁹. Os elevados índices de má governação e de

⁶ INTERNATIONAL MONETARY FUND (2012). "Report for Selected Countries and Subjects". *World Economic Outlook Database*, Data and Statistics, April. URL: <http://www.imf.org/>.

⁷ NATIONS ONLINE (1998-2011). "Countries by Area". *The Nations Online Project*, Earth/Continents, URL: http://www.nationsonline.org/onenworld/countries_by_area.htm.

⁸ THE FOUND FOR PEACE (2012). "The Failed States Index 2012". *FFP on-line*, Washington D.C. URL: <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi2012>.

⁹ A designação "Estado Falhado" é controversa. De acordo com Rotberg (2002), Estados Falhados são tensos, conflituosos e perigosos. Registam aumento da violência criminal e política; perda do controlo sobre as suas fronteiras; crescimento de hostilidades étnicas, religiosas, linguísticas e culturais; guerra



corrupção bloqueiam o progresso económico; e consequentemente, a aplicação de medidas capazes de combater eficientemente o terrorismo.

Mas e no Sahel, existem conflitos étnicos? As fronteiras chegam a ser disputadas com violência, pois os limites não são consensuais e há *lobbies* instalados que lutam acerrimamente pelo domínio dos recursos naturais. Mas será que a base da discussão é étnica, ou este problema é subsequente? Não é fácil responder a esta pergunta. É preciso indagar se, em cada caso, existem duas ou mais etnias (ou apenas grupos populacionais desavindos) e, se sim, se estão em conflito.

Na Nigéria a questão étnica está muito politizada. Cada grupo luta por uma maior representação dos seus interesses em lugares de chefia e de governo, e reivindica uma maior parcela na distribuição dos recursos nacionais. Ou seja, a questão étnica neste momento é incontornável num país que praticamente se divide em dois, norte e sul, também acompanhando a concentração de populações por religião (sendo que a norte reina o islamismo). O Delta do Níger é particularmente afecto a ataques terroristas.

Na Mauritânia vivem membros da etnia Wolof que professam o islamismo, mas o país é sobretudo constituído por árabes berberes subdivididos em duas categorias: os “mouros brancos” e os “mouros negros”¹⁰ que são principalmente muçulmanos. Temos aqui uma questão étnica? O problema da Mauritânia é que leis anti-escravatura não são respeitadas em certas regiões do país, de tão enraizada que certas mentalidades se mantêm entre uma população que, no fundo, se descrimina fortemente com base na cor da pele¹¹. Sendo assim, a questão é mais político-social do que étnica.

Mas e em relação aos conflitos étnicos com os Tuaregues? Antes de mais, os ataques terroristas são perpetrados por extremistas religiosos, pelo que a actuação da parte não se deve confundir com o todo. Em geral são um povo moderado de origem berbere e de vida nómada, que conserva estilos de vida ancestrais ligados à terra e que, na sua maioria, professa a religião muçulmana.

O problema é que os Tuaregues (cuja palavra árabe significa “abandonados pelos deuses”) foram vítimas da Conferência de Berlim, (pois ainda hoje se distribuem ao

civil; uso de terror contra os seus cidadãos; instituições frágeis; infra-estruturas deterioradas ou insuficientes; inabilidade para colectar impostos sem recorrer à coacção; elevados níveis de corrupção; sistema de saúde colapsado; aumento dos índices de mortalidade infantil e declínio da esperança média de vida; não há oportunidades escolares regulares; os níveis de PIB *per capita* são decrescentes; inflação galopante; preferência generalizada por moedas não nacionais; falta de alimentos básicos, o que conduz à fome; aumento de ataques à legitimidade fundamental; líderes seguem os seus interesses próprios; *lobbies* demonstram cada vez menos lealdade pelo Estado; os cidadãos sentem-se marginalizados e falta de pertença à comunidade política; relação colapsada entre população e Estado; e a animosidade é quotidiana. [Rotberg, Robert I. (2002). “Failed States in a World of Terror”. *Foreign Affairs*, July-August, V. 81, N.4, p. 132].

¹⁰ «A complexa política racial da Mauritânia também afecta o terreno em que os Islâmicos operam. A Mauritânia tem três principais grupos raciais: os *Bidan* ou “Mouros Brancos”, que falam árabe; os *Haratin* ou “Mouros Negros” que também falam árabe; e populações negras que não falam língua árabe, incluindo etnias como os Wolof e os Soninke.» [Thurston, Alex (2012). “Mauritania’s Islamists”. *The Carnegie Papers*, Middle East, Carnegie Endowment for International Peace, March, Washington DC, p. 6].»

¹¹ «Os Mouros Brancos são descendentes de escravagistas e que há muito tempo ocupam o topo da hierarquia política e social na Mauritânia, e a escravatura de mouros não brancos tem persistido até o presente apesar das leis que proíbem a prática repetida. Desde os anos 1970, os mouros não brancos tornaram-se cada vez mais vocais na luta contra a escravidão, exigindo uma parcela de poder político. Os líderes islâmicos os activistas têm sido essencialmente Mouros Brancos. No entanto, à medida que os *Haratin* se tornaram mais influente e assumiram papéis de liderança, não só na política mas também como imãs e estudiosos muçulmanos, os islamistas que parecem interessados em usar o Islão como uma plataforma de mobilização política pan-racial podem agora ser capazes de aliciar em novos grupos.» [Thurston, Alex (2012), *op. cit.*, pp. 6-7].



longo do deserto do Sahara em países como a Argélia, o Mali, a Líbia, o Níger e Burkina Faso inclusive o Mali, a Argélia e o Níger). Quando os Tuaregues entram em choque com povos vizinhos, por razões autonómicas e em consequência da actividade das suas guerrilhas, será que tal resulta de um conflito étnico? Sim, mas tal poderia ser evitado com a criação de um Estado que os institucionalizasse e lhes permitisse uma coexistência pacífica na área em que vivem. No entanto, como são pelo menos cinco os Estados que os albergam, tal projecto exigiria uma forte coesão nacional entre os Tuaregues e uma negociação no plano multilateral que incluísse os países envolvidos, e organizações internacionais como a União Africana ou a própria ONU.

Os Tuaregues têm influência nas rotas do deserto da Líbia, mormente a sudoeste e havia membros desta etnia entre os revolucionários contra o regime ditatorial. As mudanças no xadrez geopolítico resultantes da “Primavera Árabe” abriram alas à instabilidade político-social, à falta de governabilidade e à maior liberdade de actuação do crime organizado na região do Sahel e do Magreb, em especial depois da queda de Muamar Kadafi, que antes controlava as rivalidades dos líderes tribais com mão de ferro.

A Líbia vive actualmente um clima de incerteza quanto ao futuro da sua nova democracia, por enquanto incapaz de velar pela ordem e paz social de forma cabal. O país corre o risco de mergulhar num caos generalizado depois da desintegração das alianças locais para derrubar Kadafi, com as milícias a defenderem cada qual os interesses das suas regiões. Os líderes tribais aproveitam o vazio de poder para investir em ataques terroristas e apostar no crime organizado (e seus grandes lucros), inclusive o tráfico de droga, cujos principais fluxos internacionais atravessam as rotas tradicionais do Sahel, os quais provêm da América Latina (sobretudo da região andina; da Colômbia se aludirmos à cocaína), tendo como destino a Europa, mas também o Médio Oriente (onde potências como a Arábia Saudita e o Irão são prováveis receptores de narcotráfico e ao mesmo tempo financiadores de terrorismo).

3. Terrorismo no Sahel – AQIM e BOKO HARAM

A penetração do islamismo fundamentalista e radical na região do Sahel resulta de uma evolução histórica de décadas. Actua sob a forma de diferentes grupos dissidentes, está associado ao tráfico de armas de de drogas, à lavagem de dinheiro e ao apoio estratégico de organizações não-governamentais (ONG) de índole religiosa, humanitária e cultural que actuam na região. Estas ONG surgem muitas vezes sob a capa de instituições de caridade que velam pelos mais necessitados, mas que também *protegem os muçulmanos dos inimigos* e propagam a fé, enquanto fazem angariações de fundos (as fontes são países do Sahel qual Sudão ou da Península Arábica) que depois servem para financiar logisticamente membros de organizações terroristas. Estas ONG chegam a ter filiais no continente europeu e nos EUA, as quais ajudam a globalizar as actividades e a retórica extremista entre as comunidades emigrantes (muitas vezes marginalizadas nos países de acolhimento, o que alimenta o círculo vicioso).

Na região do Sahel destacam-se talvez dois grupos terroristas: a AQIM e o Boko Haram (na Nigéria).



A AQIM (Al-Qaeda no Magreb Islâmico) tem a sua base de poder na Argélia desde a época da guerra civil (1991/2002), já que alguns dos seus líderes eram radicais da Frente Islâmica de Salvação (FIS). O Grupo Salafista para a Pregação e Combate (GSPC) que no fundo deu lugar à AQIM em Janeiro de 2007, tem como estratégia a criação de filiais em rede que propaguem a retórica extremista a nível local mas também global¹² Mas o centro de operações da AQIM tem sido transferido nos últimos anos para o Norte do Mali, onde possui campos de recrutamento e de treino.

Não é de descurar a hipótese da AQIM estar envolvida com os Tuaregues no contrabando e nos tráficos de droga e de armas que atravessam o Mali, mormente na região de Katibat al-Mulathamine. Mesmo quando autores como Black (2009) advogam que “não há clara evidência na relação” entre Tuaregues e membros da AQIM¹³, por falta de uma agenda ideológica comum e por os dissidentes do Mali não serem os principais contrabandistas da região mas antes estrangeiros.

A AQIM está a ganhar fama e consequentemente adeptos na região do Sahel¹⁴. Lohmann (2011)¹⁵ admite que a organização terrorista foi a princípio negligenciado, por se considerar frágil e insulado, mas que tem ganho pujança na última década com base em estratégias de integração bem sucedidas no tecido social regional e nas actividades dos dirigentes (os quais são altamente competitivos entre si, o que pode contribuir para a desintegração interna da estrutura de comando). Mas também pela aproximação à Al-Qaeda que estende os seus tentáculos desde o Médio Oriente.

Quando se discute a Al-Qaeda, recordam-se os ataques às Torres Gémeas e ao Pentágono. Haim Malka (2010) até defende que o terrorismo no Norte de África era localizado e controlado antes da campanha internacional anti-terrorista que resultou dos ataques de 11 de Setembro 2001 nos EUA, mas que depois tudo se alterou¹⁶.

Para confirmar esta ideia, consulte-se o Mapa 2, no qual é possível visualizar o crescimento acentuado do número de ataques terroristas no Norte de África desde o marco histórico internacional de 11 de Setembro de 2001; os quais passaram de 21 (em 2001), para 44 (2004), 104 (em 2005), 204 (em 2009), registando-se uma pequena inversão na tendência de crescida em 2010, ano no qual os ataques terroristas não ultrapassaram a fasquia dos 200 (foram mais precisamente 178).

¹² Cf. Marret, Jean-Luc (2008). "Al-Qaeda in Islamic Maghreb: A «Glocal» Organization". *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 31, N.º 6, June, pp. 541-552.

¹³ Cf. Black, Andrew (2009). "Mokhtar Belmokhtar: The Algerian Jihad's Southern Amir". *Terrorism Monitor*, Vol. VII, Issue 12, May 8, p. 2.

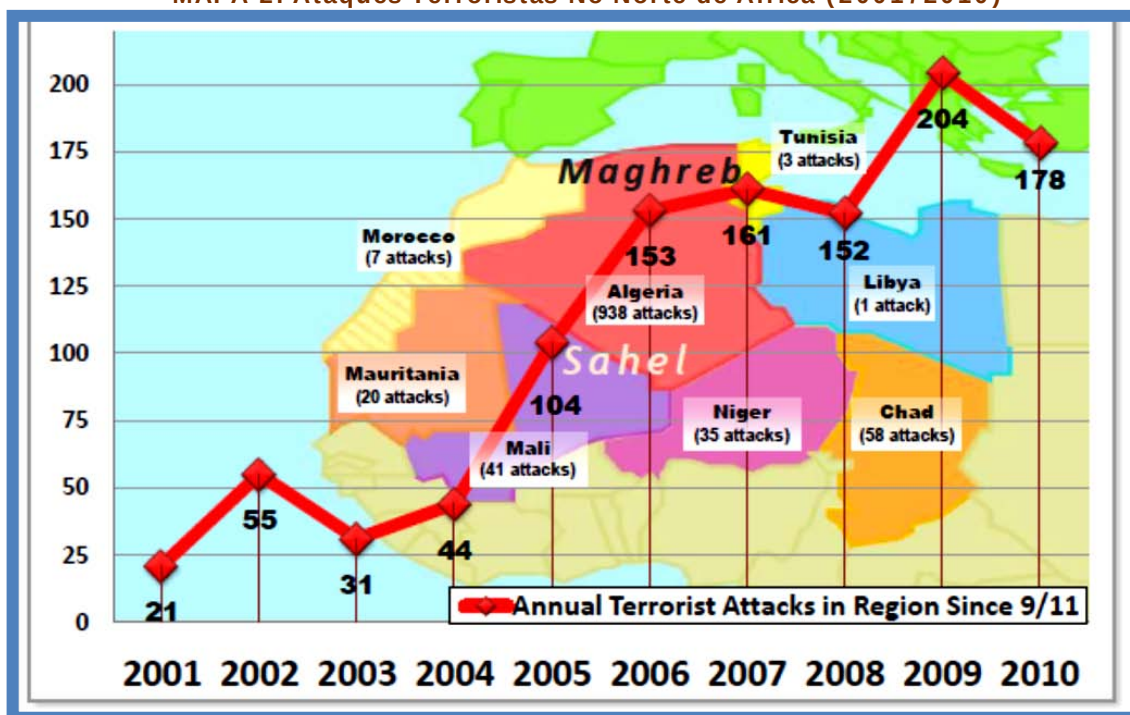
¹⁴ «Qualquer insurgente violento no mundo muçulmano, seja ele um político ou um cidadão comum, e independentemente dos seus motivos, facilmente percebe que tem de agir publicamente em nome da Al-Qaeda se deseja ser levado a sério, se almeja agir com a legitimidade de ser reconhecido pelos outros, e se quer chamar a atenção internacional para as suas actividades.» [Taje, Mehdi (2010). "Vulnerabilities and Factors of Insecurity in the SAHEL". *Sahel and West Africa Club (Swac/OECD)*, West African Challenges, N.º 1, August, p. 6].

¹⁵ «A AQIM foi julgada fraca e isolada, mas conseguiu integrar-se nas comunidades locais e estabelecer uma cooperação com as autoridades governamentais e responsáveis no âmbito da segurança, bem como com traficantes de drogas regionais e outras organizações criminosas. Assim, visa destabilizar a região inteira para promover os seus interesses económicos e políticos ao criar insegurança» [Lohmann, Annette (2011). "Qui sont les Maîtres du Sahara? – Vieux Conflits, Nouvelles Menaces: Le Mali et le Sahara Central entre les Touaregs, Al Qaeda et le Crime Organisé". *Friedrich-Ebert Stiftung, FES Peace and Security Series*, N.º 5, June, p. 9].

¹⁶ Cf. Malka, Haim (2010). "The Dynamics of North African Terrorism". CSIS – Center for Strategic & International Studies, Conference Report, Middle East Program, March, Washington DC, pp. 1-8.



MAPA 2: Ataques Terroristas No Norte de África (2001/2010)



Fonte: Yonah Alexander (2010)¹⁷

Admite-se que a AQIM esteja a adoptar medidas semelhantes às dos colonizadores no séc. XIX que dividiam para governar. Uma estratégia que continua a produzir resultados. Se por alguma razão é difícil controlar grandes espaços onde há demasiados grupos a disputá-los (alguns dos quais não muçulmanos ou que não se identificam com o tipo de práticas extremistas utilizadas pela Al-Qaeda ou pela AQIM) instigam-se os separatismos e nacionalismos que são populares na área de intervenção e facilitam a integração das células terroristas num palco estratégico bastante rentável.

A AQIM dedica-se sobretudo a raptos (em regra de pessoas estrangeiras), sendo que os pedidos de resgate implicam elevadas maquiãs. Mas este grupo terrorista é também um grande intermediário em diferentes tráficos, inclusive o de drogas, de medicamentos fraudulentos, de humanos e de órgãos, que geram rendimentos elevados e cobiça alheia. Sempre que a AQIM vende armas aos insurgentes locais para as suas campanhas militares, mantém o controlo sobre as chefias que lhes devem dinheiro. Manipula as rivalidades entre líderes e povos para que não se unam contra a AQIM nem contra as suas principais fontes de financiamento que brotam do Médio Oriente.

¹⁷ Alexander, Yonah (2010). "Magreb & Sahel Terrorism: Addressing the Rising threat from al-Qaeda and other Terrorists in North and West/Central Africa". *International Center for Terrorism Studies*, Potomac Institute for Policy Studies, January, p. 4.



A AQIM tem beneficiado dos fluxos de armamento e de milicianos procedentes da Líbia, após a queda do regime em consequência da “Primavera Árabe”. Através de elementos extremistas tuaregues, as armas estão a entrar no Mali, já de si um país vulnerável. O que de certa maneira mina o esforço de cooperação antiterrorista que estava a ser estabelecido entre os vizinhos Argélia, Mali e Mauritânia.

Mas, portanto, as rivalidades sociopolíticas e as alianças religiosas são geridas consoante as conveniências e aproveitadas para controlar a situação de uma perspectiva mais ampla. A instabilidade resulta sobretudo da manipulação das rixas internas por parte de grupos terroristas que são muitas vezes financiados e controlados do exterior. Tanto civis como guerrilheiros acabam por ser fortemente manipulados por criminosos mal intencionados que apenas aparentam preocupar-se com a miséria alheia ou com a justiça das proclamações autonómicas mas que, no fundo, são, os usam em função dos seus interesses que muitas vezes até são económicos.

A questão também é eminentemente económica na Nigéria, um país rico em recursos naturais que incluem enormes jazidas de petróleo e de gás natural. Aqui actua o Boko Haram uma organização fundamentalista islâmica que defende a aplicação das leis da *Sharia* e que se aproveita dos elevados índices de corrupção governamentais para agir no país com alguma impunidade¹⁸.

O Boko Haram recebeu cobertura jornalística em Dezembro de 2003, altura a partir do qual despertou a atenção mundial, mas as suas origens podem ser o movimento Maitatsine¹⁹ (nome de um conjunto de revoltas iniciadas por um mártir do nordeste da Nigéria, de nome Mohamed Marwa ou Maitatsine que foi particularmente perigoso na década de setenta do séc. XX e cujos passos foram seguidos nos anos oitenta pelas revoltas de outro mujahidin, Yan Tatsine).

A intensidade (também em número) das actividades mais recentes do Boko Haram mais é considerada “motivo de grande preocupação” para autores como Pham (2012)²⁰.

No Norte da Nigéria as regras são ditadas por etnias de maioria muçulmana, onde os Hausa-Fulani são especialmente influentes, até pelas suas relações internacionais com irmandades muçulmanas em África e no Médio Oriente. O centro operacional do grupo terrorista Boko Haram é a Norte, mas também impõe a sua violência a Sul.

¹⁸ «O governo da Nigéria tem tentado lidar eficazmente com as queixas e as fontes de tensão em todo o país, e há uma crença difundida particularmente entre os nigerianos do norte que o governo continuamente falha em atender às necessidades críticas daqueles que aspiram a um futuro melhor. Enquanto os recursos são limitados, certamente é desigual a distribuição desses recursos, e os níveis de corrupção amplamente reconhecidos entre as elites prejudicam a eficácia do governo. Em contrapartida, a corrupção e combustível uma percepção geral de que os funcionários do governo na aplicação da lei não são confiáveis, o que mina ainda mais a capacidade do governo para influenciar o comportamento de membros locais da comunidade em direcções positivas, longe da tentação das ideologias radicais dos extremistas como o Boko Haram.» [Forest, James J. (2012). "Confronting the Terrorismo of Boko Haram in Nigeria". *Joint Special Operations University – JSOU Reports*, May, p. 111].

¹⁹ Cf. Isichei, Elizabeth (1987). "The Maitatsine Risings in Nigeria 1980-1985: A Revolt of the Disinherited". *Journal of Religion in Africa*, Vol. 17, N.º 3, pp. 194-208.

²⁰ «O ressurgimento do grupo nigeriano islâmico Boko Haram é motivo de grande preocupação. Este grupo orquestrou, desde finais de 2010, uma campanha brutal de atentados em toda a região norte da Nigéria, contra autoridades e instituições públicas, além de visar, com cada vez maior frequência, vítimas inocentes, incluindo crianças. Só em 2011 morreram pelo menos 550 pessoas em 115 atentados, um número aterrador que não cessa de aumentar. Entretanto, o discurso e as táticas do Boko Haram mostram que a organização expandiu a sua influência muito para além da sua base original, a região nordeste da Nigéria. Com efeito, parece estar a transformar-se numa ameaça transnacional, com ramificações noutros grupos fundamentalistas violentos no norte, oeste e leste do continente africano.» [Pham, J. Peter (2012). "A Ameaça Crescente do Boko Haram". *Centro de Estudos Estratégicos de África*, N.º 20, Abril, p.1].



A sul da Nigéria, a população é maioritariamente cristã ou anemista. A principal etnia é a Ijaw e os extremistas que emergem do seu seio são em grande medida dissidentes do exército, com ambições de controlo dos recursos naturais locais. Os Hausa-Fulani são islâmicos e dominam o norte da Nigéria, sendo que possuem fortes relações com irmandades muçulmanas noutras regiões de África e até no Médio Oriente

A instabilidade no Delta do Níger, a sul da Nigéria (e que inclui Estados como Abia, Akwa Ibom, Bayelsa, Cross River, Delta, Edo, Imo, Ondo e Rivers) possui um cariz étnico-político. Não obstante, é a cobiça pela gestão dos recursos naturais locais que coloca em choque grupos rivais nesta região estratégica.

O Delta do Níger é a grande fonte de petróleo da Nigéria. Nele operam várias empresas estrangeiras, as quais são acusadas de explorar as populações locais, as quais possuem uma baixa qualidade média de vida e sobrevivem num contexto de poluição crescente causada pelas emissões de anidrido carbónico, pelas chuvas ácidas e pela queima de gás (*flaring*, emissões de gás associadas à extracção do petróleo). Razão pela qual os membros do Boko Haram obtêm audiência atenta aos seus discursos populistas e inflamados. A população sente-se pobre e injustiçada e com poucos meios para reagir a uma situação de assimetria socio-económica que se prolonga. Pelo que admite recorrer à violência para promover, nem que seja à força, uma maior equidade na distribuição da riqueza nacional.

Mas a questão coloca-se: se desde a independência a Nigéria tivesse sido governada por líderes credíveis sem fama de corruptos, se tivesse sido uma verdadeira Democracia Estado de Direito que garantisse uma equitativa distribuição dos recursos pelas diferentes populações a Norte e a Sul do país, será que teria hoje uma tão grande politização étnica? Será que a população seria tão vulnerável às ideologias extremistas do Boko Haram? É difícil responder a essa pergunta, pois seria necessário testá-lo no terreno. Mas é bem possível que as clivagens não fossem tão evidentes. Bons vizinhos conseguem-se com base na confiança e na reciprocidade fraternal; tal como cidadãos pacíficos se obtêm através de políticas justas e integrativas, que velem pela paz e reflectam a actuação transparente dos seus governantes. Caso contrário, tudo se torna mais complexo e problemático com o passar do tempo.

Neste contexto de alianças espúrias, não é fácil estabelecer uma relação directa e intensa entre grupos como a AQIM e o Boko Haram, mas é possível que a aproximação se esteja a tornar uma realidade no terreno. Alerta-se para a mudança recente de *modus operandi* e de discurso²¹ dos membros do Boko Haram (que tinham preferência por raptos de estrangeiros, apesar de realizarem agora mais ataques suicidas)²², para

²¹ «Mais recentemente, o grupo fundamentalista islâmico Boko Haram, baseado no Norte da Nigéria, tem aumentado a taxa de ataques nacionais contra alvos civis e governamentais e também atingiu (o edifício) das Nações Unidas em Abuja, anunciando que não está apenas preocupado com desenvolvimentos internos mas como uma agenda mais ampla e transnacional (...) o crescimento da actividade extremista islâmica na África Subsariana, e na Nigéria especificamente, começa a ecoar como no Médio Oriente.» [Forest, James J. F. and Giroux, Jennifer (2011). "Terrorism and Political Violence in Africa: Contemporary Trends in a Shifting Terrain". *Perspectives on Terrorism*, Vol. 5, Issues 3-4, September, p. 10].

²² «A transição de Boko Haram passara a usar ataques suicidas sugere que o grupo pode ter relação com outras grandes organizações salafistas-jihadistas. A divulgação de um vídeo de martírio pela fé em Setembro de 2011, um evento mediático não associado a grupos islâmicos radicais regionais, sugere conexões com a AQIM ou com a Al-Shabab, ambos os quais utilizam esta metodologia.» [Cook, David (2011). "The Rise of Boko Haram in Nigeria". *Combating Terrorism Center at West Point – CTC Sentinel*, Vol. 4, Issue 9, September, p. 5].



a maior disponibilidade pública dos membros da AQIM para treinar membros do Boko Haram²³ e para as suspeitas que já reinam entre a população.

Ou seja, independentemente de haver conflitos étnicos ou religiosos (ou de estes apenas aparentarem sê-lo como consequência de outras variáveis), admite-se a possibilidade de soluções para a região envolverem políticas de crescimento económico que confirmem oportunidades de trabalho honesto para as populações carenciadas, e a ascensão ao poder de uma elite menos concentrada em interesses pessoais/grupais e mais nas reais carências do país e das suas populações.

No âmbito da segurança, é certamente necessário mais equipamento na luta contra o terrorismo mas se os níveis de corrupção se mantiverem de pouco vai servir o investimento. É importante negociar uma maior coordenação dos serviços de segurança, tanto a nível interno como regional, pois o esforço precisa ser conjunto entre países caso se almeje algum tipo de sucesso. No fundo, com maior coesão social e “todos a remarem para o mesmo lado”, as dificuldades poderão transformar-se em oportunidades para construir países mais sólidos, democráticos e economicamente estáveis que permitam às suas populações uma vida mais tranquila e segura, livre de terrorismo.

4. Conclusão

As fronteiras dos países no Sahel foram herdadas do colonialismo que as estabeleceu arbitrariamente. Estas foram mantidas depois de proclamada a independência mas são em grande medida artificiais pois não respeitam a forma como os povos se organizam e distribuem no terreno. Governar a capital como se fosse o país tem sido um erro recorrente entre os governantes destes Estados, pois negligencia a supervisão de grandes áreas onde o crime organizado muitas vezes actua livremente. É importante compreender que o Sahel é mormente populoso a sul, sendo que o norte tem uma média muito baixa de ocupação do território (em regra menos de dez habitantes por Km²).

A forma de erradicar o terrorismo no Sahel exige, antes de mais, soluções no âmbito da defesa e segurança, pois sem controlo sobre as actividades desenvolvidas pelo crime organizado (tráfico de armas, de drogas e medicamentos contrafeitos, de seres humanos e de órgãos) será muito difícil manter a ordem nestes territórios. Os povos precisam sentir-se em segurança, mas também necessitam compreender que incorrer em actividades ilícitas tem consequências negativas para as suas vidas.

Os governos destes países devem ser capazes de impor regras que sejam consentâneas com o seu próprio exemplo de actuação, pois se forem corruptos e desordeiros as populações não os respeitam, aliás, imitam-nos. O que nos remete para a segunda questão, a política. Devem promover-se boas práticas de governança num ambiente de paz e de confiança generalizadas.

²³ «Alegadamente, membros do Boko Haram receberam treino na Argélia e na Mauritânia (...) duas áreas de predominância operacional da AQIM (...) membros do Boko Haram alegadamente receberam treino directo da AQIM no Níger depois de aberturas ao grupo por parte da AQIM (...) Se o Boko Haram se vai tornar um franchising da Al-Qaeda ainda é incerto. Há uma forte possibilidade que tal venha a acontecer e, se assim, for, tal acontecerá nos próximos um ou dois anos, atendendo à informação disponível.» [Gourley, Sean M. (2012). "Linkages between Boko Haram and Al Qaeda: A potential Deadly Synergy". *Global Security Studies*, Summer, Vol. 3, Issue 3, p. 10].



O terrorismo tende a propagar-se no seio de populações mal governadas, pobres e desesperadas em função das dificuldades que atravessam. Simultaneamente, não se pode esquecer que o medo é instrumental para atingir objectivos de controlo sobre os recursos naturais e os seus principais canais de distribuição. E se estivermos a falar de petróleo e de gás natural, os rendimentos daqui resultantes são tão elevados que atraem marginais à sociedade dispostos a usar todos os meios para atingir os seus fins.

Outra variável é a étnica, mas esta é mais difícil de balizar. Primeiro, porque nem sempre há uma real divisão étnica entre as populações desavindas. Depois é preciso concluir se de facto há uma disputa insanável resultante da ruptura de relações. Ou se a instabilidade não é verdadeiramente representativa de conflitos étnicos mas fruto de alterações conjunturais ou derivadas de outras circunstâncias.

Ainda temos a dimensão religiosa, que também é cultural. Independentemente do que está escrito nos livros sagrados, há sempre líderes religiosos que os interpretam à sua maneira. Se esta for extremada ou levar a comportamentos fanáticos entre os seus seguidores, podem surgir rivalidades e conflitos que se consideram religiosos mas que são mais político-económicos ou socioculturais, do que a tradução terrena da palavra divina. Isto porque as religiões são diferentes e cada povo adapta-as às suas raízes culturais e hábitos de vida característicos.

Grupos fundamentalistas islâmicos como o Boko Haram e a AQIM almejam a implantação da Sharia, das leis islâmicas. Mas independentemente da leitura religiosa que façam dos textos sagrados ou da sua leitura nas culturas em que actuam, sabe-se que manipulam as populações com vista a controlá-las mais facilmente; para que sigam as suas demandas

Nesta rede de contactos actuam igualmente os fundamentalistas islâmicos e dissidentes dos Tuaregues, um povo nómada com aspirações autonómicas, e que possui controlo significativo sobre as rotas do deserto, pelas quais circulam quase impunemente o contrabando e o tráfico internacional de armas, drogas, medicamentos fraudulentos, de pessoas e de órgãos humanos que são altamente rentáveis mas constituem uma verdadeira ameaça à integridade física e moral dos povos do Sahel.

Enquanto estes elevados níveis de violência, de corrupção, de falta de governança e de valores coexistirem com elevadas taxas de desemprego e uma desequilibrada distribuição dos recursos, dificilmente as medidas governamentais anti-terrorismo e em prol da segurança a nacional serão eficazes, e se poderá incutir uma mudança profícua em prol da paz e dos direitos humanos na região.

Referências Bibliográficas

Alesina, Alberto *et al.* (2006). "Artificial States". *Harvard University Working Papers*, February, pp. 1-39. URL: http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/files/artificial_states.pdf

Alexander, Yonah (2010). "Magreb & Sahel Terrorism: Addressing the Rising threat from al-Qaeda and other Terrorists in North and West/Central Africa". *International Center for Terrorism Studies*, Potomac Institute for Policy Studies, January, pp. 1-75.

Black, Andrew (2009). "Mokhtar Belmokhtar: The Algerian Jihad's Southern Amir". *Terrorism Monitor*, Vol. VII, Issue 12, May 8, pp. 8-11.



Cook, David (2011). "The Rise of Boko Haram in Nigeria". *Combating Terrorism Center at West Point – CTC Sentinel*, Vol. 4, Issue 9, September, pp. 3-5.

Dorsey, James M (2010). "Islamic Terrorism – Drugs Money Fills al Qaeda Coiffers in West Africa". *Qantara.de, Deutsche Welle*, Federal Center for Political Education, January 22, URL: <http://en.qantara.de/Drugs-Money-Fills-al-Qaeda-Coiffers-in-West-Africa/6973c7042i1p447/>

Forest, James J. (2012). "Confronting the Terrorism of Boko Haram in Nigeria". *Joint Special Operations University – JSOU Reports*, May, pp. 1-178.

Forest, James J. F. and Giroux, Jennifer (2011). "Terrorism and Political Violence in Africa: Contemporary Trends in a Shifting Terrain". *Perspectives on Terrorism*, Vol. 5, Issues 3-4, September, pp. 5-17.

Gourley, Sean M. (2012). "Linkages between Boko Haram and Al Qaeda: A potential Deadly Synergy". *Global Security Studies*, Summer, Vol. 3, Issue 3, pp. 1-14.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2012). "Report for Selected Countries and Subjects". *World Economic Outlook Database*, Data and Statistics, April. URL: <http://www.imf.org/>

Isichei, Elizabeth (1987). "The Maitatsine Risings in Nigeria 1980-1985: A Revolt of the Disinherited". *Journal of Religion in Africa*, Vol. 17, N.º 3, pp. 194-208.

Lohmann, Annette (2011). "Qui sont les Maîtres du Sahara? – Vieux Conflits, Nouvelles Menaces: Le Mali et le Sahara Central entre les Touaregs, Al Qaeda et le Crime Organisé". *Friedrich-Ebert Stiftung, FES Peace and Security Series*, N.º 5, June, pp. 1-26.

Marret, Jean-Luc (2008). "Al-Qaeda in Islamic Maghreb: A «Glocal» Organization". *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 31, N.º 6, June, pp. 541-552.

Malka, Haim (2010). *The Dynamics of North African Terrorism*. CSIS – Center for Strategic & International Studies, Conference Report, Middle East Program, March, Washington DC, pp. 1-8.

NATIONS ONLINE (1998-2011). "Countries by Area". *The Nations Online Project*, Earth/Continents, URL: http://www.nationsonline.org/oneworld/countries_by_area.htm

Pham, J. Peter (2012). "A Ameaça Crescente do Boko Haram". *Centro de Estudos Estratégicos de África*, N.º 20, Abril, pp.1-8.

Rotberg, Robert I. (2002). "Failed States in a World of Terror". *Foreign Affairs*, July-August, V. 81, N.4, p. 127-140.

Schneider, Luíza G. (2008). "As Causas Políticas do Conflito do Sudão: Determinantes Estruturais e Estratégicos", *WP Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, Faculdade de Ciências Econômicas; pp. 1-74. URL: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/16012/000685618.pdf?sequence=1>

Taje, Mehdi (2010). "Vulnerabilities and Factors of Insecurity in the Sahel". *Sahel and West Africa Club (Swac/OECD)*, West African Challenges, N.º 1, August, pp. 1-8.

THE FOUND FOR PEACE (2012). "The Failed States Index 2012". *FFP on-line*, Washington D.C. URL: <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi2012>



Thurston, Alex (2012). "Mauritania's Islamists". *The Carnegie Papers*, Middle East, Carnegie Endowment for International Peace, March, Washington DC, pp. 1-25.

EM BUSCA DE ESPAÇOS PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL: O PRAGMATISMO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

Júlio César Borges dos Santos

juliocesarborges@usp.br

Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de São Paulo.

Escreve sobre Relações Internacionais e Direito Internacional.

É professor de cursos de graduação.

É autor do livro: "Introdução ao Estudo das Relações Internacionais e de Curso e Direito Internacional"

Resumo

O artigo tem como ponto de partida a reflexão sobre o pragmatismo da política externa brasileira na primeira década do século XXI, ao mesmo tempo em que discute o exercício de tal iniciativa frente a uma agenda internacional marcada pelas pressões para securitização da mesma, oriundas dos Estados Unidos. Outra discussão desenvolvida no interior do texto diz respeito às consequências da política externa norte-americana com relação à adoção das iniciativas unilaterais e de cunho exclusivamente militar num ambiente internacional no qual ajudou a criar a maior parte das estruturas de governança global existentes.

Palavras chave:

Governança global; Política externa brasileira; Securitização; Agenda Internacional; Relações Internacionais

Como citar este artigo

Santos, Júlio César Borges (2012). "Em busca de espaços para a inserção internacional: o pragmatismo da política externa brasileira na primeira década do século XXI". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 2, outono 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n2_art9

Artigo recebido em 12 de Abril de 2012; aceite para publicação em 5 de Novembro de 2012



EM BUSCA DE ESPAÇOS PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL: O PRAGMATISMO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

Júlio César Borges dos Santos

Introdução¹

A idéia que norteia este artigo é a de que a formulação da política externa brasileira durante a primeira década do século XXI fez uso de um hábil pragmatismo em sua busca pela inserção internacional do Brasil².

A emergência de novos padrões nas relações internacionais durante a primeira década do século XXI é um tema que merece algumas considerações pelo impacto que causa nas leituras que vêm sendo realizadas a respeito, principalmente no que concerne às percepções que provoca nos atores mais relevantes da agenda internacional contemporânea³. De fato, o referido período tem sido marcado pelas circunstâncias que caracterizam o processo de globalização num contexto onde é visível a reconfiguração do poder.

Como consequência de tais desenvolvimentos, observa-se nitidamente a emergência de novos atores – como, por exemplo, o G-20 e o grupo BRICS⁴ -, aptos a exercer e, exercendo de fato novos papéis no interior da agenda internacional. Ao mesmo tempo em que algumas das funções eminentemente estatais passaram a ser exercidas por outros atores, molda-se um novo cenário no qual a governança global⁵ se transforma cada vez mais numa realidade inescapável das relações internacionais contemporâneas.

¹ Embora o governo de Dilma Roussef iniciado em 2011 apresente de modo geral uma política externa convergente com muita das diretrizes de política externa do governo Lula (Visentini 2011), este artigo circunscreve-se temporalmente à primeira década do século XXI.

² Importa ressaltar que o pragmatismo ao qual ora nos referimos em verdade não se constitui em uma novidade como um dos vetores da Política Externa Brasileira, sendo antes um traço definidor da mesma e, portanto, uma característica de continuidade. Para desenvolver esta hipótese, este estudo analisará brevemente a política externa brasileira no que diz respeito às relações bilaterais com os Estados Unidos durante a primeira década do século XXI, bem como as iniciativas concernentes à governança global.

³ G. John Ikenberry e Anne-Marie Slaughter, co-diretores do *Princeton Project on National Security*, expressam de forma clara algumas destas percepções no documento *Forging a World of Liberty under Law*, 2006. Disponível em <http://www.princeton.edu/~ppns/report/FinalReport.pdf>. Para estes estudiosos, de modo geral o mundo na primeira década do século XXI não dispõe um único princípio organizador como o anti-fascismo ou o anti-comunismo. Vale ressaltar que tais padrões, em verdade não surgem necessariamente no século XXI e, sim, vêm sendo moldados desde a queda do muro de Berlim.

⁴ Em 2006, o conceito dos BRICs criado por Jim O'Neal deu origem a um agrupamento, propriamente dito, incorporado à política externa de Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2011, por ocasião da III Cúpula, a África do Sul passou a fazer parte do agrupamento, que adotou a sigla.

⁵ De acordo com a Comissão sobre Governança Global da ONU (1995), entende-se a governança global como "a soma das várias maneiras de indivíduos e instituições, público e privado, administrarem seus assuntos comuns. É um processo contínuo por meio do qual conflito ou interesses diversos podem ser acomodados e a ação cooperativa tem lugar... No nível global, Governança era vista primeiramente como sendo apenas as relações intergovernamentais, mas hoje já pode ser entendida como envolvendo



Embora sem qualquer pretensão de resumir o debate sobre o tema, o objetivo deste artigo é abordar de modo não determinista os desenvolvimentos relacionados à inserção internacional do Brasil do ponto de vista das opções realizadas na formulação de sua política externa na primeira década do século XXI.

Dentro deste quadro analítico, duas questões fundamentais serão abordadas de forma direta. A primeira relaciona-se às relações com os Estados Unidos. A segunda, relacionada à primeira, diz respeito à formulação da agenda de política externa brasileira no contexto das relações globais multilaterais. A idéia que norteia este trabalho é a de que, a despeito da inquestionável hegemonia – sobretudo militar - dos Estados Unidos, a primeira década do século mostrou claramente a existência de espaços para a participação de velhos e novos atores na formulação da agenda internacional.

A ênfase nos temas relacionados à segurança na agenda de política externa norte-americana a partir do final de 2001 e as assimetrias entre esta e os grandes temas da agenda internacional durante a primeira década do século, têm ensejado oportunidade para a redefinição de alguns parâmetros das relações internacionais neste período. Curiosamente, a hegemonia militar dos Estados Unidos não lhes oportunizou, de forma automática, a capacidade de exercitar livremente e sem custo suas prerrogativas como nação mais poderosa do planeta, desgastando sua liderança. O componente militar de sua política externa no referido período afetou profundamente sua capacidade de manobra no interior de um sistema internacional caracterizado pelas peculiaridades inerentes ao processo de globalização, bem como a dinâmica relativa às estruturas de governança global.

Segundo Gelson Fonseca Jr. (2008), apesar de os Estados Unidos disporem de poder real, sendo capazes, portanto, por força de sua vantagem estratégica, de promover unilateralmente qualquer iniciativa militar, estes vêm sofrendo derrotas, sobretudo, porque jamais se mostrariam capazes de trabalhar com eventuais parceiros oferecendo-lhes reciprocidade ao apoio obtido. Neste sentido, a percepção despertada pela análise da política externa norte-americana nas últimas décadas é a de que esta tem perdido de maneira acentuada e crescente, sua capacidade de projetar o chamado *soft power* - “poder brando” -, para nos utilizarmos da expressão de Joseph Nye ao referir-se às modalidades de poder que os Estados Unidos podem exercer. Por conseguinte, parece haver um descompasso entre seus ideais e sua efetiva capacidade de colocá-los em prática.

Vale destacar, juntamente com Stephen M. Walt que, “uma vez que os ideais universais de liberdade e democracia são princípios fundamentais para os norte-americanos, é difícil para seus líderes compreender que outras sociedades não os assimilem prontamente. Mesmo quando tais líderes compreendem que não são capazes de criar *uma espécie de Ásia Central Vahalla*, como reconheceu o Secretário de Defesa Robert Gates em 2009, eles continuam a gastar bilhões de dólares tentando criar uma democracia no Afeganistão, uma sociedade que jamais se constituiu num Estado centralizado, ou mesmo numa democracia”⁶.

organizações não-governamentais, movimentos de cidadãos, corporações multinacionais e o mercado de capitais global.”

⁶ WALT, Stephen M. “Where Do Bad Ideas Come From?”. *Foreign Policy*. January/February 2011. Disponível em http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/02/here_do_bad_ideas_come_from?page=0.1, acesso em fevereiro, 2011.(tradução livre do autor).



Dentro do referido contexto, ou seja, no mesmo período em que os Estados Unidos têm buscado a afirmação de seus interesses unilateralmente⁷, vale destacar as chamadas iniciativas de concertação em torno da discussão dos principais temas da agenda internacional, muitas das quais, lideradas pelo Brasil, como por exemplo, aquelas iniciativas dentro do escopo de reforço e redimensionamento das estruturas de governança global. Por conseguinte, apesar dos esforços norte-americanos no sentido de securitizar a agenda internacional, quando considerada a busca pelo desenvolvimento de melhores padrões de governança global, percebe-se que não se eximiu o debate em torno de temas como meio ambiente, comércio e finanças internacionais, entre outros nos quais as derrotas institucionais norte-americanas são frequentes (Fonseca Jr., 2008).

Face à existência de uma agenda internacional impossível de ser equacionada apenas pelo ponto de vista da segurança internacional e consoante a existência de espaços no sistema internacional os quais não podem ser ocupados tendo em vista apenas os pressupostos de segurança, mostra-se relevante a consideração de outros vetores na conformação da realidade internacional. Verificou-se, neste sentido, o surgimento de diversas iniciativas de cunho multilateral (por exemplo, o G-3, o G-20 comercial, o aumento na relevância do G-20 financeiro no pós-crise 2008/2009).

Segundo Vizentini (2006), as *iniciativas de geometria variável, como as do G-3 e do G-20*, refletiram as iniciativas do Brasil no sentido de articular esforços e flexibilizar ocupação de espaços dentro do sistema internacional, como também sinalizaram o pragmatismo de uma estratégia voltada a ampliar o poder nacional.

A emergência de novos padrões nas relações internacionais na primeira década do século XXI pressupõe, por sua vez, a compreensão de uma agenda marcada pelo surgimento de novos atores e suas interações dentro do sistema internacional. “Novos”, para melhor entendimento deste estudo, está sendo utilizado para nomear a ascensão de atores já existentes no sistema internacional, mas que somente agora, em virtude de seu dinamismo, sobretudo, econômico, adquiriram a capacidade de influenciar mais assertivamente a agenda internacional – como, por exemplo, China, Índia, Brasil, África do Sul e Rússia). Tais atores vêm ocupando paulatinamente os espaços existentes no sistema internacional⁸.

O contexto acima descrito parece confirmar a percepção de que o protagonismo militar dos Estados Unidos não se erigiu como o garantidor de sua liderança incontestada nas searas política ou econômica e, embora indispensável, a nação hegemônica se encontra inevitavelmente atrelada aos desenvolvimentos da agenda internacional – muitos dos quais nem sempre lhes são favoráveis⁹.

Sob o risco de incorrer-se numa simplificação exagerada, pode-se resumir o dilema americano da seguinte maneira: ao virarem as costas para o sistema multilateral, o país hegemônico se arrisca a criar uma realidade na qual se torna totalmente

⁷ Incapazes de conceber respostas criativas aos desafios apresentados por uma agenda internacional que não pode ser equacionada apenas a partir do ponto de vista da segurança internacional.

⁸ Espaços estes, muitas vezes deixados pelos tradicionais atores, os países mais desenvolvidos.

⁹ De acordo com Joseph Nye, o sucesso dos Estados Unidos no mundo – após tantas mudanças – dependerá de sua capacidade de compreender profundamente a natureza do poder e do papel do soft power, ao mesmo tempo em que terão de encontrar um equilíbrio entre o hard e o soft power em sua política externa. Para Nye, o smart power – poder utilizado com sabedoria – não é somente hard ou soft. Smart power é uma combinação de hard e soft power. In “Soft power and Higher Education”, disponível em <http://net.educause.edu/ir/library/pdf/FFP0502S.pdf>.



dispensável a existência de regras para as interações internacionais. Como consequência, tais interações acabam por se realizar dentro de circunstâncias que dificilmente servem a todos os interessados.

Vale ressaltar, neste ponto, os argumentos de Fareed Zakaria (2008) ao analisar a inevitabilidade de uma nova ordem mundial na qual o poder industrial, financeiro e cultural, escapam ao controle da potência hegemônica, vindo a se constituir nos elementos que fortalecem um novo grupo de países capaz de contrabalançar o poder norte-americano.

A dinâmica da agenda internacional na primeira década do século XXI, portanto, serve de justificativa básica para a realização do presente trabalho. Inicialmente, no que se refere à discussão acerca do papel a ser desempenhado pelos Estados Unidos na definição da agenda internacional e as percepções que desperta nos outros atores do sistema internacional. Neste sentido, diversos autores têm procurado equacionar o exercício do poder hegemônico pelos Estados Unidos, bem como o seu relacionamento com os demais atores do sistema internacional. Por sua vez, John Ikenberry (2006) argumenta acerca do quanto a ordem internacional que os Estados Unidos ajudaram a criar se encontra ameaçada diante de sua hesitação frente aos desafios da agenda internacional.

No referido contexto, as linhas de força da estratégia de inserção internacional do Brasil parecem refletir sua percepção com relação às contradições da superpotência na mensuração dos custos benefícios de uma política externa capaz de equilibrar o “soft power” e o “hard power”. De acordo com Mônica Hirst, “as diferenças entre ambos os países no terreno da política mundial tendem a manter-se e mesmo a aprofundar-se diante das prioridades estratégicas globais dos Estados Unidos, traçadas desde o 11 de setembro. Buscando traçar um caminho próprio – e até certo ponto alternativo – de ação, o Brasil vem dando nova ênfase à defesa do multilateralismo para o tratamento de situações de crise de segurança e política internacional. Também tornou-se uma preocupação de sua política externa ampliar o diálogo político com outras potências intermediárias, como África do Sul e Índia, e com potências mundiais, como a China e a Rússia”¹⁰.

Sendo a continuidade uma das premissas definidoras da política externa brasileira, observa-se que esta parece haver assimilado o equívoco da permanência de uma estratégia americana para o hemisfério ainda lastreada em pressupostos estratégicos estabelecidos no século XIX e periodicamente renovados: o de que na visão de grande parte dos formuladores da política externa dos Estados Unidos, o hemisfério continuará *ad infinitum* como zona preferencial de ação¹¹.

¹⁰ Hirst, Mônica. “Os cinco «AS» das Relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. Em ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos (orgs.). Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas, pp.91-17. Vol.1. São Paulo, Saraiva: 2006.

¹¹ Vale ressaltar aqui o ensinamento de Cristina Soreanu Pecequillo acerca das percepções norte-americanas sobre a América Latina: “Comparada a outras regiões, a América latina é razoavelmente mais estável na visão dos EUA, que subestimam de certa forma os impactos desagregadores de seus problemas sociais, interações étnicas crime e problemas fronteiriços. As iniciativas de Bush sênior são uma versão moderna da «América para os Americanos», adaptando os preceitos da Doutrina Monroe, sem profundas alterações na dinâmica das relações hemisféricas ou na percepção dos Estados Unidos sobre seus parceiros regionais”. In “Manual do candidato: Política Internacional”, p216-217. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão - MRE: 2010.



Neste sentido, o pragmatismo exercitado procurou flexibilizar o perfil das relações bilaterais dentro do pressuposto de que ambos os países jamais permitiram que seu relacionamento evoluísse para uma confrontação aberta¹².

A securitização da agenda internacional

Os anos que se seguiram aos ataques terroristas de setembro de 2001 influenciaram profundamente os formuladores da política externa dos Estados Unidos. Ainda que se deva admitir que tal política reflita intrinsecamente diversas tendências internas (entre impulsos, interesses, convicções e desejos semiconscientes de muitas pessoas)¹³, o ano de 2001 pode ser considerado como um momento de inflexão.

Grande parte das iniciativas da política externa dos Estados Unidos passaram a ser condicionadas pela chamada guerra ao terror. Ao mesmo tempo, no que diz respeito à política interna, o próprio sistema democrático norte-americano se viu, desde então, matizado por condicionantes. Enquanto o Congresso aprovou o Ato patriota (Patriot Act) – prorrogado em 2010 durante a administração de Barak Obama –, instrumento jurídico destinado a aumentar os poderes das autoridades policiais na luta contra o terrorismo, externamente os Estados Unidos atacaram o Iraque e o Afeganistão à revelia da Organização das Nações Unidas, num contexto onde a guerra preventiva se tornou imprescindível na visão de Washington.

Confrontados pelo desafio de responder interna e externamente à ameaça do terrorismo, optou o governo norte-americano por uma nova interpretação de alguns dos princípios seminais à existência dos Estados Unidos como, por exemplo, a defesa dos regimes democráticos e a preocupação com os direitos humanos, entre outros. Com efeito, tal percepção das realidades da agenda internacional – sob a preeminência do neoconservadorismo – condicionaria Washington a cometer uma série de equívocos no exercício de sua política externa¹⁴, renegando explicitamente uma postura que os levava ao sucesso no pós-Segunda Guerra Mundial¹⁵.

Após a Segunda Guerra Mundial, trabalharam os Estados Unidos ativamente na estruturação daqueles organismos sob os quais seriam colocadas as esperanças mundiais – e, sobretudo, norte-americanas – de uma ordem capaz de constranger a anarquia característica do sistema internacional. Deste modo os Estados Unidos, segundo Anne-Marie Slaughter (2007), aceitaram constranger a si mesmos – dentro de certas circunstâncias – encabeçando a criação, por exemplo, da Organização das Nações Unidas e, em assim procedendo, não apenas se reforçaram como foram capazes de organizar alianças contra seus adversários.

¹² Cf. Mônica Hirst (op.cit.).

¹³ Cf. MEAD, Walter Russell, *op. cit.* p. 23.

¹⁴ De acordo com Francis Fukuyama, tais princípios integram o inconsciente coletivo norte-americano, sobretudo enquanto continuam sendo enunciados de maneira abstrata. Contudo, o fato de serem abordadas de modo abstrato, permitiu que tais idéias acabassem sendo “desviadas em determinadas direções que as transformaram, quando se mostraram equivocadas, em algo mais do que erros individuais de julgamento”. In “O dilema americano: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo”, pp. 18-19. Tradução de Nivaldo Montigelli Jr.- Rio de Janeiro: Rocco, 2006.

¹⁵ Ainda segundo Fukuyama (op. Cit. p.71), “No período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, o poder americano foi usado não apenas para impedir agressões soviéticas, mas também para criar uma série de organizações e acordos internacionais, das instituições ligadas a Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) à ONU, à OTAN, ao Tratado de Segurança EUA-Japão, Tratado entre Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos (ANZUS), GATT e assemelhados”.



A noção então vigente entre os formuladores da política externa dos Estados Unidos era a de que se mostrava necessário apresentar-se perante seus aliados, desprovidos de qualquer desejo de conquistá-los ou dominá-los, inclusive levando em consideração suas visões e aceitando eventuais contestações. Deste modo, a participação dos Estados Unidos em tais conformações de poder, apesar de aparentemente configurarem-se como restrições em sua capacidade de ação, em verdade se constituíam em fontes de poder (Slaughter, 2007). De acordo com Chanda (2008), sob a liderança de Roosevelt e Truman, os Estados Unidos – então o país mais poderoso do mundo, não apenas em termos militares - optaram pela criação de um mundo cooperativo no qual sua liderança lhes trouxe muitos benefícios.

Com a mudança de percepções acerca de sua postura na conformação da agenda internacional a partir de 2001, Washington abandonou nitidamente os ativos que sua política externa colecionara nas décadas anteriores. Como consequência, a idéia de exercitar uma “hegemonia benevolente” (Fukuyama, 2006) claramente superestimou a capacidade norte-americana de conformar livremente a agenda internacional.

No mesmo sentido em que o primeiro momento pós-Guerra Fria gerara um otimismo que não tardara a transformar-se em ansiedade no interior do sistema internacional, a inflexão da política externa americana após 2001 acabou contribuindo para novas percepções – no restante da comunidade internacional - acerca dos limites do poder hegemônico, sobretudo quando considerados os resultados da opção militar e suas limitações. Curiosamente, Washington continuou a endurecer suas posições nas arenas multilaterais mesmo quando se mostravam perceptíveis as limitações de seu hard power.

O Brasil e a agenda internacional na primeira década do século XXI

A agenda internacional na primeira década do século XXI foi profundamente marcada pelos esforços norte-americanos em moldá-la a partir de suas preocupações com a própria segurança. À luz desta perspectiva, os Estados Unidos deixaram-se capturar pela ilusão de que o exercício da hegemonia militar teria custos facilmente assimiláveis. Em verdade, ao desacreditarem o multilateralismo em benefício de uma visão estritamente vinculada a seus interesses nacionais respaldados meramente pela capacidade militar, ignoraram um dos elementos mais marcantes do processo de globalização por eles encabeçado: a interdependência entre os atores do sistema internacional.

Se é verdade que o processo de globalização assumiu um caráter inexorável, não se pode ignorar a interdependência existente entre a grande maioria dos atores estatais, quaisquer que sejam as suas dimensões. De fato, num mundo globalizado a ordem internacional não pode mais ser definida teoricamente com simplicidade. Distantes o período em que duas ideologias conformavam as disputas internacionais, os fatores de coesão do chamado mundo ocidental já não são capazes de garantir aos Estados Unidos a manutenção de uma ampla rede de aliados, sobretudo num quadro onde este aparenta acreditar que apenas o exercício da hegemonia militar seja suficiente para garantir-lhes a preponderância na definição da agenda internacional.

Dentro do mencionado contexto, as condicionantes que afetam a estruturação de novos padrões para a ordem internacional parecem confirmar a hipótese de que esta escapa



às opções meramente militares. A política internacional nos últimos anos nitidamente conjugou, de maneira complexa, os vetores do unilateralismo hegemônico dos Estados Unidos e os padrões originados da globalização em sua dimensão multilateral.

Na medida em que a potência hegemônica continua a mostrar-se indiferente, ou incapaz de compreender a necessidade de exercitar um padrão de liderança mais abrangente e conforme as complexidades da agenda internacional, surgem espaços na estrutura das relações internacionais onde outros atores parecem se locomover melhor do que a superpotência.

Mostra-se cada vez menos provável que somente o poderio militar possa definir a ordem internacional. Ao mesmo tempo, como afirmou Zakaria, o papel das outras grandes potências tem aumentado gradativamente (2008). De acordo com esta perspectiva, procurou o Brasil definir uma estratégia de inserção internacional extremamente assertiva no sentido de ocupar espaços no interior da agenda internacional onde sua atuação fosse relevante.

No final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e durante todo o governo Lula, o Brasil passou a buscar de maneira mais intensa uma nova dimensão para sua inserção internacional. Contudo, foi de fato durante a administração de Luís Inácio 'Lula' da Silva que o país buscou exercitar uma política externa visivelmente mais atrelada à herança deixada pela chamada Política Externa Independente¹⁶, com elementos do Pragmatismo Responsável¹⁷ do governo Geisel e do Universalismo¹⁸ do governo Figueiredo¹⁹.

Face à complexidade da agenda internacional no começo do novo século, a percepção dos formuladores da política externa brasileira no referido período sugere a existência de um elevado grau de continuidade entre os governos FHC e Lula, uma vez que os esforços de estabilização econômica e inserção internacional do primeiro foram bem aproveitados pelo segundo.

Para ilustrar este aspecto, é importante lembrar o fortalecimento da agenda relativa à América do Sul durante o governo FHC e seus esforços para manutenção do processo de integração num contexto preservação da autonomia frente à hegemonia norte-americana. Tais iniciativas – ensaios de uma percepção mais pragmática das relações internacionais - não foram abandonadas, mas sim aprofundados no âmbito da política externa do governo Lula.

No âmbito do multilateralismo comercial, percebeu-se o realismo das posições de Estados Unidos e União Européia, atrelados inequivocamente aos desígnios de

¹⁶ Para Paulo Fagundes Vizentini a Política Externa Independente foi “uma resposta da diplomacia brasileira às aceleradas transformações internacionais, em particular o surgimento de novos atores e a modificação do caráter dos outros, cujas necessidades e cujos anseios os posicionavam fora da política dos centros dominantes.

¹⁷ De acordo com Luís Felipe de Seixas Corrêa, o “pragmatismo responsável” constituiu-se numa diretriz de política externa a partir da qual “a diplomacia brasileira procurava desvincular-se de encargos ideológicos ou alinhamentos que inibissem o país de buscar as alianças e as relações convenientes que seus interesses unilaterais de natureza política ou econômica demandassem”.

¹⁸ O Diplomacia do Universalismo do governo Figueiredo buscou manter a autonomia do Brasil num cenário internacional pouco favorável, ao mesmo tempo em que apresentava traços de continuidade com os pressupostos do Pragmatismo Responsável.

¹⁹ O Balanço da Política Externa do Governo Lula (2003-2010) afirma que “A política externa, no período de 2003 a 2010, orientou-se pela concepção de que o Brasil deve assumir um papel crescente no cenário internacional, projetando uma imagem externa ativa e soberana”. Disponível no link do site do Ministério das Relações Exteriores (MRE): [Anexo Íntegra Balanço MRE.doc](#).



determinados atores internos – por exemplo os lobbies dedicados à manutenção dos extraordinários subsídios agrícolas. Entretanto, a difusão das demais esferas de poder internacional constituiu-se no sinal mais claro de que surgiram novos espaços de atuação para novos atores – dentre eles o Brasil - na conformação da agenda internacional.

O pragmatismo da política externa brasileira na primeira década do século XXI traduz-se então numa autonomia cuja lógica não se encontra exclusivamente no confronto e, sim, na conjugação de fatores como a cooperação com diversos atores em diversas esferas, bem como no baixo perfil adotado quando diante de questões delicadas no âmbito das relações Norte-Sul. Ou seja, configura-se no período em questão a opção da política externa brasileira na combinação – pragmática - de diversos eixos – além do Norte-Sul – em sua formulação (Pecequillo, 2010).

A articulação de iniciativas como as da conformação do G-3 e do G-20, por exemplo, juntamente com o esforço na valorização das iniciativas no âmbito multilateral (*vis-à-vis* o maior envolvimento nas operações de paz da ONU e, ainda, a utilização efetiva da OMC como foro para dirimir suas controvérsias no âmbito do comércio internacional), consolidam a mencionada postura pragmática da política externa brasileira. Juntamente com atores como África do Sul, China, Índia e Rússia, o Brasil ampliou o alcance de sua participação no debate de muitos dos grandes temas globais²⁰.

O declínio da capacidade norte-americana na articulação de respostas aos desafios lançados pela agenda internacional adquiriu uma nova dimensão quando da crise financeira global de 2008, na qual juntamente ao colapso de importantes instituições financeiras, a atividade econômica ao redor do mundo teve acentuado declínio em sua atividade. Vale observar que mesmo antes da crise, segundo Anup Shah (2010), diversos estudiosos detectavam um novo declínio norte-americano evidenciado principalmente pelo modo como estes vinham enfrentando os desafios no Iraque e Afeganistão, bem como declínio de sua imagem na Europa, Ásia e demais partes do mundo.

A diplomacia brasileira no referido contexto, refletindo as posturas observadas a partir de 2003 quando do surgimento do G-3 e do G-20, buscou ocupar uma posição de protagonismo no seio do debate estabelecido, o que acabou tendo reflexos positivos em determinadas iniciativas destinadas a transformar algumas das estruturas de governança global – como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial – em organismos mais representativos do peso dos países em desenvolvimento.

Observa-se, portanto, que, não obstante a extensão do poder militar norte-americano, suas limitações têm sido expostas de forma dramática, sobretudo no que diz respeito à vulnerabilidade da única superpotência no âmbito da definição dos elementos econômicos e financeiros da agenda global, justamente o espaço no qual o esforço coordenado de novos atores tem contrabalançado a influência dos Estados Unidos.

²⁰ Cf. “*Balanco da Política Externa do Governo Lula (2003-2010)*”, disponível no *link* do site do Ministério das Relações Exteriores (MRE): [Anexo íntegra Balanço MRE.doc](#).



A política externa brasileira: uma inserção internacional pragmática

Obviamente, o aparente declínio dos Estados Unidos não quer significar em qualquer hipótese que este tenha deixado de ser relevante no sistema internacional. Ao contrário, não se pode equacionar qualquer desafio do século XXI sem a realização de considerações cuidadosas a respeito dos vetores da política externa norte-americana. Todavia o que tem se mostrado cada vez mais perceptível é que o exercício desta hegemonia, de maneira paradoxal, nem sempre acompanha as tendências da agenda internacional.

Quaisquer que sejam as circunstâncias por meio das quais o país hegemônico exercita o seu poder, parece estar se consolidando uma realidade na qual novos atores internacionais emergiram dentro de espaços que os próprios Estados Unidos deixaram de ocupar. Ou seja, a ascensão de novas potências e a convivência dos Estados Unidos com as mesmas parece se constituir em fenômenos inter-relacionados (Zakarias, 2008)²¹.

Neste sentido, a estratégia de inserção internacional do Brasil na primeira década do século XXI mostrou-se claramente como um aprofundamento de exercícios pragmáticos anteriores no âmbito da formulação e implementação de sua política externa. Ao reconhecer as limitações que o uso do poder militar pelos Estados Unidos vem sofrendo, bem como os dilemas da nação hegemônica em exercitar todas as esferas de seu poder, a diplomacia brasileira e também a de outras nações emergentes têm assumido um perfil de inserção internacional compatível com as regras dos mecanismos multilaterais que os próprios norte-americanos ajudaram a criar.

Tal utilização do multilateralismo se justifica na medida em que como consequência do surgimento de instâncias multilaterais, desenvolve-se um elemento capaz de romper com a oscilação entre hegemonia e equilíbrio de poder entre as potências, permitindo, pelas peculiaridades intrínsecas ao jogo diplomático multilateral, que seja possível expressar de maneira concreta valores como justiça e racionalidade no âmbito internacional (Fonseca Jr., 2008).

Paradoxalmente, conforme já discutido neste texto, os Estados Unidos aprofundaram os dilemas de sua política externa ao minarem a atuação de algumas das estruturas de governança global na qual investiram em décadas passadas, parte de seu poder. Ao mesmo tempo, outras nações – dentre elas o Brasil – passaram a utilizar-se destes vetores como relevantes instrumentos de inserção internacional.

Importa ressaltar que os custos de uma opção pura e simples por uma política de poder – não somente para os Estados Unidos, como para qualquer outra potência -, refletem-se na incapacidade de articular respostas aos desafios da agenda internacional com base na cooperação e nos ideais implícitos ao multilateralismo. A política internacional na primeira década do século XX refletiu nitidamente tal circunstância.

Amado Luiz Cervo já advertia em texto de 2001 que o papel dos Estados Unidos como mantenedor da ordem e segurança internacionais teria pouca chance de se estabelecer

²¹ Para Zakaria, isso mostra que há uma relativização do poder dos EUA. Embora para alguns analistas esta relativização não signifique necessariamente o declínio norte-americano, observa-se que a incapacidade pontual de implementar seus designios, não pode ser considerada em nenhum aspecto como um dos vetores de sua hegemonia.



como paradigma geoestratégico em função de fatores como a visão unilateral e introspectiva da ordem internacional, da dificuldade de diálogo, bem como por força da incapacidade norte-americana em tolerar outros interesses em jogo nas relações internacionais (2001).

Na moldura do pragmatismo adotado pela política externa brasileira no período analisado, a estratégia de inserção internacional experimentada parece apresentar um saldo positivo na medida em que o multilateralismo integrou a opção brasileira na conjugação de diversos eixos de sua inserção internacional.

Importa lembrar, mais uma vez, a importância dos elementos de continuidade da política externa brasileira.²² Dentro desta perspectiva e consoante sua capacidade de exercitar os elementos de poder que lhes são peculiares, o pragmatismo da política externa brasileira na primeira década do século XXI possibilitou ao país participar mais ativamente na definição de muitos dos parâmetros da agenda internacional.

Conclusão

A opção do Brasil por uma política externa classificada neste artigo como pragmática não significou uma alteração profunda em sua estratégia de inserção internacional nas últimas décadas. De fato, analisada a dinâmica do crescimento brasileiro e considerada a tradição de continuidade na formulação de sua política externa, sobretudo a partir dos anos 1960, observa-se que o pragmatismo tem integrado as iniciativas desta política em variados graus aplicação.

Além disso, no mesmo contexto, ainda que pareça haver assimilado a incapacidade dos Estados Unidos em gestar uma política externa mais assertiva para o próprio hemisfério, a ausência de divergências definitivas entre o Brasil e os Estados Unidos sinaliza a existência de espaço para o aprofundamento das relações bilaterais e a superação dos hiatos existentes.

Finalmente, embora não se apresente no horizonte próximo a perspectiva de uma política externa norte-americana mais assertiva e convergente com o dinamismo da agenda internacional neste começo de século, sobretudo no que diz respeito à sua agenda para o hemisfério, importa não esquecer que de outro lado, o pragmatismo da política externa brasileira nos últimos anos em consonância com suas características de racionalidade e continuidade (Patrício, 2008), consolidou-se como um instrumento capaz de ampliar a inserção internacional do país.

Referências Bibliográficas

Cervo, Amado Luiz (2001). "O final do século XX: dificuldades para a construção de uma ordem global". In Saraiva, José Flávio Sombra (org.) *Relações internacionais: dois séculos de História: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília, IBRI.

²² Segundo Raquel Patrício, "Na evolução da política externa do Brasil, certos princípios e valores vêm sendo agregados à diplomacia. Esses princípios e valores tornaram-se inerentes à conduta da política externa brasileira e são de tal modo marcantes que, além de conferirem previsibilidade à acção externa do Brasil, moldam essa conduta, impondo-se à sucessão dos governos e, até mesmo, às alterações de regime. Contribuem, ainda, para fazer da política externa brasileira uma verdadeira política de Estado, conferindo-lhe racionalidade e continuidade – mais do que mudança."



COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995). *Our Global Neighbourhood. The Basic Vision*. Geneva: The Commission on Global Governance.

Chanda, Nayan (2008). *"Runaway Globalization Without Governance"*. In Yale Global Online, Global Governance 14, 119-125. Disponível em <http://yaleglobal.yale.edu/sites/default/files/pdf/runawayGlobalization.pdf>.

Corrêa, Luis Felipe de Seixas (1995). *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946 – 1995*. Fundação Alexandre de Gusmão: Brasília.

Fukuyama, Francis (2006). *O dilema americano: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo*. Tradução de Nivaldo Montigelli Jr.- Rio de Janeiro: Rocco.

Hirst, Mônica (2006). "Os cinco «AS» das Relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação". In ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, pp.91-17. Vol.1. São Paulo, Saraiva.

Ikenberry, G. John (sd). *Liberal International Theory in the Wake of 911 and American Unipolarity*. Disponível em http://www.princeton.edu/~gji3/Microsoft_Word_-_Ikenberry-Liberal-International-Theory-in-the-Wake-of-911-and-American-unipolarity-Oslo-word%20doc.pdf.

Ikenberry, G. John; Slaughter, Anne-Marie. (Co-Directors) (2006). *Forging a World of Liberty under Law- U.S. National Security In the 21st Century- Final Report of the Princeton Project on National Security*. Disponível em <http://www.princeton.edu/~ppns/report/FinalReport.pdf>.

Júnior, Gelson Fonseca (2008). *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra.

Mead, Walter Russell (2006). *"Poder, terror, paz e guerra: os Estados Unidos e o mundo contemporâneo sob ameaça"*. Tradução, Bárbara Duarte; prefácio, Arthur Ituassu – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

Ministério das Relações Exteriores (sd). *Balanço da Política Externa do Governo Lula (2003-2010)*. Disponível no link do site do Ministério das Relações Exteriores (MRE): [Anexo_integra_Balanço MRE.doc](#).

Nye, Joseph. (sd). *Soft power and Higher Education*, Disponível em <http://net.educause.edu/ir/library/pdf/FFP0502S.pdf>.

Patrício, Raquel (sd). *O Acumulado Histórico da Diplomacia Brasileira*. Disponível em <http://brasil-america-sul.blogspot.com.br>.

Pecequillo, Cristina Soreanu (2010). *Manual do candidato: Política Internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão - MRE.

SHAH, Anup. (sd). *Global Financial Crisis*. Disponível em: <http://www.globalissues.org/article/768/global-financial-crisis>.

Slaughter, Anne-Marie (2008). Entrevista concedida ao periódico Greater Good, Winter 2007-2008. Disponível em : <http://greatergood.berkeley.edu/greatergood/2007winter/Q&A.pdf>.



Vizentini, Paulo Fagundes (2006). "O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais". In Altemani, Henrique & Lessa, Antônio Carlos (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, pp.159-193. Vol.2. São Paulo: Saraiva.

_____. (2006). *Relações Internacionais do Brasil – De Vargas a Lula*. 3. Ed., São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

_____. (sd). *Brazil's Contemporary Foreign Policy: An Affirmative Agenda*. Disponível em http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/10/G20_E-Book/chapter_4.pdf.

Walt, Stephen M. (2011). *Where Do Bad Ideas Come From?*. Foreign Policy. January/February. Disponível em http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/02/here_do_bad_ideas_come_from?page=0,1.

Zakaria, Fareed (2008). *O mundo pós-americano*. Tradução, Pedro Maia. São Paulo: Companhia das Letras.

Notas e Reflexões

ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS - A VERDADEIRA CRISE DO SÉCULO XXI

Viriato Soromenho Marques

viriatosmarques@netcabo.pt

Viriato Soromenho-Marques (1957) ensina Filosofia Política, Filosofia da Natureza e Pensamento Europeu nos Departamentos de Filosofia e de Estudos Europeus da Universidade de Lisboa onde é professor catedrático. Ligado ao movimento ambientalista em Portugal e na Europa desde 1978, foi presidente da Quercus entre 1992 e 1995 e é membro do Conselho Nacional para o Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável. Foi vice-presidente da rede *European Environmental and Sustainable Development Advisory Councils* (2001-2006), coordenador científico do Programa Gulbenkian Ambiente (2007-2011) e um dos doze membros do *High Level Group on Energy and Climate Change* a convite do Presidente da Comissão Europeia (2007-2010). Na primavera de 2008, foi eleito membro da Academia da Ciências de Lisboa, Classe de Letras. Representante da opinião pública no Conselho de Imprensa (1985-1987) é hoje colaborador regular dos meios de comunicação social, em particular do *Jornal de Letras*, da *Rádio Renascença*, da RTP, do *Diário de Notícias*, da *Visão* e das secções portuguesas e brasileiras da BBC. Autor de cerca de trezentas obras sobre questões filosóficas, ambientais e de relações internacionais, já participou em mais de mil conferências em mais de vinte países, incluindo Portugal.

No final do corrente ano, o Protocolo de Quioto no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC) irá chegar ao seu termo sem que haja um regime internacional que dê continuidade às suas frágeis conquistas. No atual cenário de crise económica e financeira e de incompetência política, a comunidade internacional está à beira de uma espécie de terra de ninguém relativamente ao mais importante desafio ontológico que a humanidade irá enfrentar durante este século.

No seu primeiro discurso inaugural, a 4 de Março de 1933, o presidente Franklin Delano Roosevelt pintou um quadro sombrio do seu país, dilacerado pela pobreza, pelo desemprego e pelo desespero. No entanto, e no meio de tanta amargura, havia um raio de esperança: "A natureza ainda nos oferece a sua abundância."

Há três anos atrás, numa conferência do TERI, o instituto liderado pelo Dr. Rajendra K. Pachauri, em Nova Deli, tive a oportunidade de ouvir as declarações poderosas e comoventes de Anote Tong, o presidente da República de Kiribati, um pequeno arquipélago que se estende ao longo de milhões de quilómetros quadrados de extensão marítima no centro do oceano Pacífico, altamente em perigo devido à subida do nível



do mar. Anote Tong apresentou-se dizendo: “ Sou o presidente de um país que vai desaparecer engolido pelo mar...”

Em 2012, como em 1993, o mundo enfrenta a escuridão da crise económica e financeira. No caso da Europa, a situação é ainda mais negra. A chamada “crise da dívida soberana” está em mutação acelerada e a tornar-se uma terrível crise política que pode lançar os 60 anos de integração europeia no abismo. No decurso deste processo, os demónios adormecidos da história europeia, marcada pela turbulência e pelo derrame de sangue, estão em lento despertar. Para além disso, em 2012 não podemos partilhar a esperança a que o presidente F.D. Roosevelt se referia no seu discurso. Neste momento, a natureza já não nos oferece a sua abundância mas expressa a sua raiva após inúmeras décadas de agressão e má gestão, resultado da ganância e loucura humanas. Num planeta sobrepovoado, com mais de 7 mil milhões em vez dos 2 mil milhões de habitantes que existiam na época de Roosevelt, a crise que nos separa de um futuro sustentável não é, na sua essência, de carácter económico mas de carácter ambiental. Uma crise que é cada vez mais visível na sequência de inúmeras catástrofes resultantes de alterações climáticas.

§1.

É necessário construir uma narrativa comum sobre a gravidade das alterações climáticas

As alterações climáticas são o mais importante indicador da natureza excecional dos nossos tempos.

Há mais de um século, alguns pioneiros alertaram para o risco de colisão entre o nosso estilo de vida, movido por uma estrutura tecnológica e científica ainda nova, imatura e primitiva, e a complexidade do que foi designado durante milénios como “Natureza” e que hoje chamamos “Ambiente”.

As alterações climáticas surgiram nos últimos vinte e cinco anos como uma **evidência clara dessa rota de colisão**, já não uma mera suspeita mas uma verdade factual confirmada pelas inúmeras redes de recolha de dados que cobrem a Terra, de satélites artificiais a dispositivos de monitorização instalados no fundo dos oceanos ou dentro de glaciares e nas zonas de gelo eterno, tanto na Sibéria como na Antártida ocidental.

As atuais gerações a viver no planeta têm uma responsabilidade única e sem precedentes relativamente a outras épocas históricas.

A primeira tarefa sob nossa responsabilidade é a de estabelecer um consenso sólido e duradouro sobre a **profunda gravidade e o carácter inédito do perigo que representam as alterações climáticas**.

As alterações climáticas contêm em si mesmas a semente de uma série de possíveis acontecimentos futuros que poderão originar uma tragédia de dimensões globais. Assim, é de extrema urgência que, com base em provas e evidências científicas, se dissipem esses mitos que falam de “vencedores e vencidos” na crise climática. Quando o “Titanic” se afundou, o luxo das cabines era perfeitamente irrelevante perante o destino de todos os que morreram no naufrágio. **A longo prazo há apenas vencidos na questão das alterações climáticas.**



O que está verdadeiramente em jogo nas nossas decisões atuais é o futuro da humanidade. Thomas Jefferson, o terceiro presidente americano, disse num dos seus textos que devemos evitar o défice orçamental e a dívida pública com base no princípio de justiça entre gerações. É então ainda mais importante a necessidade de cumprir o imperativo moral e político de lutar contra as alterações climáticas se queremos ser justos para com os nossos filhos e netos. **Temos a obrigação moral de evitar uma espécie de dívida ontológica impossível de ser paga.**

§2.

Um novo regime ambiental e climático a nível mundial

A segunda tarefa que deveria unir-nos a todos é a recusa esclarecida de velhos métodos de pensamento e de ação, de hábitos conservadores.

Temos de compreender que a força motriz que nos permitirá encontrar soluções de dimensão semelhante aos nossos atuais problemas ambientais e climáticos é a **capacidade de criar novos mecanismos políticos de decisão e novas formas de governança**. Esta afirmação é válida tanto para a política doméstica dos Estados como para as relações internacionais e para pequenas e grandes organizações privadas da sociedade civil.

A União Europeia, apesar das suas atuais limitações e clima de impasse, foi certamente o melhor exemplo contemporâneo de inovação a nível político. A substituição de uma cultura endémica de ódio e guerra por instituições que promovem a paz e a cooperação foi, sem qualquer dúvida, até há três anos, uma experiência que se tornou fonte de inspiração universal.

As propostas ambiciosas avançadas em Março de 2007 pelo Conselho Europeu para uma nova política sobre energia e alterações climáticas não devem ser encaradas apenas como um desafio interno, dirigido aos 27 Estados-membro, mas como uma agenda de negociação que a UE propunha ao resto do mundo no sentido de ir mais longe – após a fim do Protocolo de Quioto na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC) que terminará a 31 de Dezembro de 2012 – num caminho mais eficaz de políticas de mitigação e adaptação às alterações climáticas, na continuidade do trabalho iniciado pela CQNUMC.

Apesar da desilusão sentida a nível global com os resultados da COP 15, em Dezembro 2009, deveríamos lutar ainda mais por um verdadeiro **Pacto para o Ambiente e Proteção Climática** que inclua todos os países e nações do planeta. Embora respeitando o **princípio de responsabilidade comum mas diferenciada**, cada país, seja desenvolvido ou em vias de desenvolvimento, deve contribuir para o objetivo comum. A redução e estabilização das emissões de gases de efeito de estufa (GEE) deve ser o resultado de uma combinação flexível de objetivos e instrumentos, com recurso a mecanismos de mercado e de regulação, em busca da inovação tecnológica mas recorrendo também a um uso mais eficaz do *hardware* já existente, criando limites nacionais e sectoriais mas, simultaneamente, preservando florestas e promovendo o papel positivo da agricultura no ciclo de carbono.



§3.

Dois caminhos para o futuro

Se nos permitirmos ser conquistados pela inércia do egoísmo político, pela lógica estreita do “equilíbrio de poder” e do “interesse nacional”, iremos perder a batalha contra as alterações climáticas e, no final deste ano, entraremos num clima hobbesiano e num “estado da natureza” ambiental. Em vez de um regime global para a redução e estabilização de emissões e concentração de GEE, seremos colocados perante um esgotar de recursos humanos e financeiros que serão sacrificados no altar de uma nova corrida às armas, em prol da luta por acesso a recursos naturais cada vez mais escassos. Este tipo de situação levar-nos-á a uma nova grande guerra e a um colapso sem paralelo na história. Neste caso, a “Tragedy of the Commons”, estudada por Garrett Hardin em 1968, tornar-se-á realidade perante a nossa impotência.

Pelo contrário, se formos capazes de elaborar e implementar as instituições políticas adequadas ao que eu habitualmente designo como **“cooperação compulsiva”**, ou seja, a necessidade urgente de trabalhar em conjunto para o interesse comum da sobrevivência, neste caso, aumentariam em muito as nossas hipóteses de sermos capazes de juntar o melhor da inteligência humana e da criatividade no esforço de realizar uma nova revolução industrial, provavelmente o primeiro passo no sentido de encontrarmos um modo inteligente de vivermos juntos, criando uma nova economia global que se libertará gradualmente dos combustíveis fósseis e que estará disponível para estabelecer uma ligação simbiótica e não predatória com os ecossistemas do planeta.

Este é o maior desafio que se nos apresenta, não só para hoje ou amanhã, mas para o século XXI como um todo. Este é também o desafio que deverá juntar todos os europeus, não só no seio da União Europeia, superando as contradições devastadoras, desatando os nós que hoje a paralisam, abrindo caminho a um destino comum, fundado numa orientação política de matriz republicana e federal. Prestando, com isso, um enorme serviço a si própria e ao resto do mundo.

Como citar esta Nota

Marques, Viriato Soromenho (2012). “Alterações climáticas - a verdadeira crise do século XXI”. Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 2, outono 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n2_not1

Notas e Reflexões

SEMINÁRIO INTERNACIONAL: “Alterações Climáticas e suas repercussões sócio-ambientais”

Brígida Rocha Brito

brigidabrito@netcabo.pt

Professora no Departamento de Relações Internacionais, Universidade Autónoma de Lisboa nas áreas do Ambiente e da Cooperação Internacional. Investigadora do OBSERVARE (UAL) e subdiretora da JANUS.NET, *e-journal of International Relations*. Colaborou com o departamento de Sociologia da Universidade de Évora como Professora Auxiliar Convidada e com a Escola Superior Agrária de Coimbra como Professora Adjunta. Consultora no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento com as responsabilidades de elaborar estudos, diagnósticos e avaliação de projetos de intervenção em países africanos de língua portuguesa para Organizações da Sociedade Civil (*Instituto Marquês de Valle Flôr, Artissal, Ação para o Desenvolvimento, MARAPA*) e Organizações Internacionais (*The World Bank Group; Organização Internacional para as Migrações e Bureau Internacional do Trabalho, Programa STEP-Portugal*). Colaborou com o Ministério do Meio Ambiente do Brasil na conceção do documento estratégico de Educação Ambiental implementado em todos os países da CPLP, "Passo a Passo", e em ações de cooperação (formação) do Estado Português em São Tomé e Príncipe. Os países africanos onde tem desenvolvido investigação são Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe.

Entre os dias 20 e 23 de agosto de 2012 decorreu no Palácio dos Congressos da cidade de São Tomé, República Democrática de São Tomé e Príncipe, o Seminário Internacional sob o tema "Alterações Climáticas e suas repercussões sócio-ambientais". Este encontro científico foi organizado por nove entidades com atividade em São Tomé e Príncipe, Portugal e Espanha, de âmbito público, privado e da sociedade civil, seguindo os princípios da parceria internacional, a saber: a Direção-Geral do Ambiente (DGA)¹ e a Direção das Florestas (DF)² da República Democrática de São Tomé e Príncipe; o Observatório de Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa (OBSERVARE da UAL)³; o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-

¹ O interlocutor da Direção-Geral do Ambiente da República de São Tomé e Príncipe foi o Diretor-Geral, Dr. Arlindo de Carvalho, contando com a colaboração da equipa de técnicos da Direção-Geral, entre os quais a Engenheira Química Sulisa Quaresma e a Dra. Aline Castro. A Direção-Geral do Ambiente assumiu a coordenação local da iniciativa, assegurando a logística e a articulação com os restantes parceiros nacionais.

² A Direção das Florestas foi representada na organização pelo Diretor, Eng. Faustino Oliveira. É de destacar que o técnico Meyer António, Engenheiro Florestal do Departamento de Biodiversidade, Sensibilização e Estudos, teve um papel de grande destaque na organização das atividades práticas em meio florestal, assumindo a realização destas ações.

³ Em representação do OBSERVARE e da Universidade Autónoma de Lisboa, a autora participou na organização do evento a Professora Auxiliar do departamento de Relações Internacionais, investigadora da Unidade de investigação em Relações Internacionais e Subdiretora do JANUS.net, *e-journal of international relations*. No âmbito da organização do evento, a representante da Universidade Autónoma de Lisboa assumiu a coordenação internacional do Seminário, garantindo a articulação entre os diferentes parceiros, a seleção dos trabalhos, a estruturação do programa científico e do programa de atividades práticas, bem como a criação e gestão da página web e a coordenação dos materiais disponibilizados.



UL)⁴; a Universidade de Santiago de Compostela (USC), a Associação Internacional de Investigadores em Educação Ambiental (NEREA Investiga) e a Associação Portuguesa de Educação Ambiental (AsPEA)⁵; o Centro de Extensión Universitária e Divulgación Ambiental da Galiza (CEIDA)⁶; a ONG santomense Mar, Ambiente e Pesca Artesanal⁷ (MARAPA).

A nível nacional foi reconhecida a importância do evento, tanto pela pertinência do tema e formas de abordagem, como pela possibilidade de dar continuidade a projetos e iniciativas definidas e estruturadas com base nos princípios das Parcerias de Desenvolvimento (PD). Este reconhecimento foi assumido pelos representantes do Estado da República de São Tomé e Príncipe, tanto através da concessão do apoio institucional pela Presidência da República como mediante o forte envolvimento de membros do Governo nacional que participaram ativamente e se envolveram nas atividades programadas⁸. O Seminário foi ainda entendido pelos técnicos nacionais como uma oportunidade formativa de caráter informal, estabelecendo-se e aprofundando-se contactos com os palestrantes e criando-se as condições necessárias para a formalização de uma rede constituída por atores diferenciados.

O evento reuniu trabalhos apresentados por três dezenas de especialistas santomenses, portugueses e espanhóis de diferentes áreas disciplinares, destacando-se a Sociologia, a Antropologia, a Geografia, a Economia, o Direito, a Pedagogia, a Engenharia Ambiental e a Biologia, contando ainda com uma centena e meia de participantes que apresentaram os seus contributos no decurso dos espaços vocacionados para o debate. As comunicações apresentadas, organizadas em quatro painéis temáticos - I) Enquadramentos; II e III) A insularidade em debate; IV) Estratégias: que futuro? -, permitiram refletir e debater sobre a problemática das alterações climáticas na perspetiva dos impactos, sem esquecer a vertente da internacionalização por via dos mecanismos da cooperação internacional.

O programa de trabalhos seguiu o princípio da interdisciplinariedade na perspetiva do enriquecimento do debate ao permitir o cruzamento de questões teóricas, metodológicas e estratégicas, tendo como preocupação central o pragmatismo da ação na busca de soluções para problemas concretos e previamente identificados. Neste sentido, foram apresentados e discutidos casos reais enquadrados pelo meio insular, destacando-se São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, mas também por contextos continentais, com particular incidência em Portugal e Espanha, não sendo descurada a interpretação global de âmbito mundial.

⁴ O Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa esteve representado pela Professora Maria Luisa Schmidt, coordenadora de projetos de investigação na área dos impactos sócio-ambientais que resultam do processo das alterações climáticas.

⁵ As três instituições - Universidade de Santiago de Compostela, Associação Internacional de Investigadores em Educação Ambiental e Associação Portuguesa de Educação Ambiental - foram representadas por Dr. Joaquim Ramos Pinto, especialista em Educação Ambiental, e dinamizador da *Plataforma Lusófona de Educação Ambiental*.

⁶ Enquanto parceiro, o CEIDA foi representado pelo Diretor, Dr. Carlos Vales Vázquez que assumiu a representação da Rede PARDELA, *Rede Hispano-Lusófona de Gestores de Áreas Naturais Protegidas*.

⁷ A ONG MARAPA foi representada na organização do evento pelo Presidente, Eng. Jorge de Carvalho do Rio, contando com a colaboração de diferentes técnicos na organização e realização de atividades práticas em meio costeiro e marinho, destacando-se Elísio Neto, Hipólito Lima, Anne Vidie e Bastien Loloum.

⁸ O Ministro das Obras Públicas e Recursos Naturais, Eng. Carlos Vila Nova, proferiu discurso oficializando a abertura dos trabalhos, bem como o Ministro do Plano e Desenvolvimento, Dr. Agostinho Fernandes, assumiu o encerramento do Seminário proferindo discurso.



As grandes questões referidas como preocupações comuns a todos os palestrantes e participantes no decurso dos debates, independentemente do contexto geográfico, consideradas como resultados das alterações climáticas foram:

- a)** o aprofundamento da precariedade sócio-económica das populações locais, tornando-as progressivamente mais vulneráveis e obrigando-as a redefinir estratégias alternativas para a aquisição de rendimento familiar que, em grande medida, resultam na promoção de novas agressões ambientais;
- b)** a identificação de setores-chave de atividade sócio-económica, perspetivados como centrais para a garantia da sustentabilidade sócio-ambiental mas que sofrem em primeira mão os impactos das alterações climáticas. Entre outras, foram consideradas como de maior vulnerabilidade: a pesca, em particular artesanal; a agricultura; a criação de gado não intensiva; a exploração de recursos naturais para consumo imediato ou semitransformação;
- c)** o agravamento da fragilidade dos ecossistemas, em particular os que predominam nas zonas costeiras e de transição, que sofrem, entre outros fatores, os efeitos da erosão, da escassez de chuvas e da subida do nível das águas do mar;
- d)** o risco de perda de biodiversidade, incluindo de espécies faunísticas e florísticas endémicas e vulneráveis que têm vindo a ser alvo de diminuição de número de exemplares a nível global e que, mais do que consideradas como espécies autóctones, são entendidas como elementos de património natural mundial;
- e)** a necessidade de adotar medidas globais, de âmbito internacional, enquadradas e apoiadas por mecanismos de cooperação, tanto formais como informais, bilaterais, multilaterais, promovidos por organizações da sociedade civil mas também por Universidades e Centros de Investigação;
- f)** a urgência em adequar os planos nacionais de gestão e uso de espaços e recursos comuns às medidas acordadas a nível internacional nas cimeiras de alto nível, de forma a criar sinergias efetivas e promotoras de equilíbrios entre os princípios ratificados e as práticas prosseguidas *in loco*;
- g)** a perceção de que as ações práticas que implicam a adoção de novos modelos comportamentais - estatais, corporativos, de grupo e individuais - requerem o seguimento de programas educativos de sensibilização, formação e disponibilização de informação orientada, criando um sentido de cidadania alargada;
- h)** a valorização da conceção do património comum da humanidade, tangível e intangível, requerendo uma gestão global que siga também a conceptualização do que é comum.

De forma complementar, e como fundamento para o debate, foram previstas e realizadas quatro visitas, repartidas por dois dias, que incluíram a prossecução de atividades práticas, dinamizadas pelos parceiros nacionais e que contaram com a



participação dos palestrantes e outros participantes, sendo duas enquadradas pelo meio florestal e duas pelo meio costeiro e marinho:

- 1) as atividades promovidas em meio florestal foram integralmente assumidas pela Direção das Florestas, estando centradas em visitas para reconhecimento de espécies e avaliação dos riscos que resultam das alterações climáticas em dois espaços diferenciados - o Jardim Botânico do Bom Sucesso, na entrada do Parque Natural Obô e os Viveiros e Parque Florestal Urbano, na cidade;
- 2) as atividades desenvolvidas em meio costeiro e marinho foram organizadas pela ONG santomense MARAPA, com a preocupação de dar a conhecer os riscos com que algumas das espécies se confrontam, no caso as tartarugas marinhas e os cetáceos. Foi organizada uma atividade em meio costeiro com recolha de ovos de tartaruga marinha e transplante para um centro de incubação artificial e uma ação em meio marinho de observação de cetáceos e avaliação dos constrangimentos com que estas espécies se confrontam.

Qualquer uma das atividades foi considerada uma mais valia pelo sentido pedagógico que esteve associado, permitindo a todos, incluindo aos especialistas, refletirem a partir de novas perspetivas e em confronto com a realidade vivenciada.

As principais conclusões que foram extraídas a partir das reflexões partilhadas, das experiências vividas e dos debates gerados foram:

1. as alterações climáticas são uma realidade mundial que se traduz na emergência de problemas vários que têm adquirido um âmbito global (impactos internacionais), sendo particularmente sentidas em regiões frágeis e marcadas pela vulnerabilidade dos ecossistemas como são os pequenos territórios insulares;
2. os efeitos das alterações climáticas resultam em vários níveis sendo que, para as pequenas ilhas, são mais evidenciados, sobretudo em algumas áreas geográficas, nomeadamente na confluência com o mar (subida do nível do mar, erosão costeira, variações na biodiversidade com impactos na manutenção de espécies), afetando de forma particular as comunidades ali residentes;
3. as atividades sócio-profissionais que sofrem uma maior implicação são as que ora dependem dos recursos haliêuticos (pesca artesanal), ora se relacionam com outras atividades do setor primário, tais como a agricultura, a pecuária e a exploração direta de recursos naturais (recolha e transformação artesanal);
4. o turismo é uma atividade que, apesar de ter fortes implicações com as alterações climáticas, contribuindo em parte para o seu agravamento, pode resultar positivamente na minimização de alguns impactos desde que sejam promovidas e adotadas ações complementares de sensibilização, regulação e controle dos efeitos provocados;
5. é urgente adotar medidas nacionais (Plano de Ação da Direção-Geral do Ambiente) seguindo critérios assumidos a nível internacional, que permitam o adequado tratamento de resíduos sólidos, sobretudo urbanos, de forma a



contribuir para a redução da emissão de gases, bem como para a prevenção no que respeita a eventuais acidentes com materiais químicos e poluentes de elevado impacto sócio-ambiental;

6. a ideia de que, do ponto de vista ambiental, existe a necessidade de assumir uma responsabilidade partilhada é habitualmente aceite pela comunidade internacional, se bem que nem sempre seja praticada, requerendo uma intervenção imediata que siga critérios de diferenciação;
7. as ações de cooperação são entendidas como estratégicas para a minimização dos problemas que resultam das alterações climáticas, devendo centrar-se em novos modelos de ação, claramente orientados por metodologias participativas de base educativa (Educação Ambiental formal e não formal; Educação para a Cidadania; Educação para o Desenvolvimento) e favoráveis a um envolvimento responsável de todos os grupos de interesse na promoção de comportamentos adequados caso-a-caso. É desejável que estas ações de cooperação permitam envolver, além dos interlocutores convencionais de âmbito bilateral, as Universidades e os Centros de Investigação no sentido de facilitar uma capacitação fundamentada e orientada para as necessidades reais;
8. a estratégia da Educação Ambiental foi reforçada por todos os interlocutores, requerendo continuidade na ação por via do incentivo da cooperação internacional, incluindo os mecanismos informais;
9. a necessidade de implicar todos os atores - Estado, Grupos Privados, Organizações da Sociedade Civil, Cidadãos e Universidades - com um sentido de corresponsabilização, reforçando princípios de cidadania ativa e participada;
10. a oportunidade de dar continuidade e seguimento a ações de cooperação a partir do estabelecimento de parcerias, mesmo que informais, entre diferentes atores e por múltiplos canais - bilaterais, multilaterais e incluindo a comunidade científica por meio da intervenção das Universidades e dos Centros de Investigação.

Após a sistematização das conclusões, foi assumida a promoção de um conjunto de ações de intervenção de forma a ser possível dar continuidade às ideias então defendidas:

1. A criação da *Plataforma Lusófona de Educação Ambiental* com identificação de pontos focais que, no futuro, viabilizarão a concretização de ações entre as diferentes entidades lusófonas envolvidas e que está representada por Universidades e Centros de Investigação, Organizações da Sociedade Civil e representantes dos diferentes Estados envolvidos;
2. O reforço da *Rede Pardela*⁹ - *Rede Hispano-Lusófona para a Gestão de Áreas Naturais Protegidas* - com alargamento dos membros participantes e definição de ações de cooperação para o futuro;
3. A realização de um Seminário anual seguindo o princípio da parceria internacional com forte envolvimento de atores nacionais, que poderá vir a ter lugar noutros

⁹ Cf. <http://www.pardela.org>



países da Lusofonia, mas que, após concordância entre os membros da Organização, em 2013 será realizado na ilha do Príncipe sob o tema "Reservas da Biosfera: Cooperação e Serviços Ambientais". Esta iniciativa acolheu elevadas expectativas por parte dos representantes do arquipélago;

4. A realização de ações de formação temáticas, eventualmente não formais, com o objetivo de otimizar a presença dos especialistas que participam no Seminário e dos membros da Organização, sendo que estas ações terão um sentido mais prático do que teórico, estando orientadas para as necessidades sentidas no terreno;
5. A edição das Atas do Seminário em formato digital, a serem disponibilizadas online, não se descartando a possibilidade da produção de uma edição em papel numa versão reduzida que poderá implicar a seleção de textos.

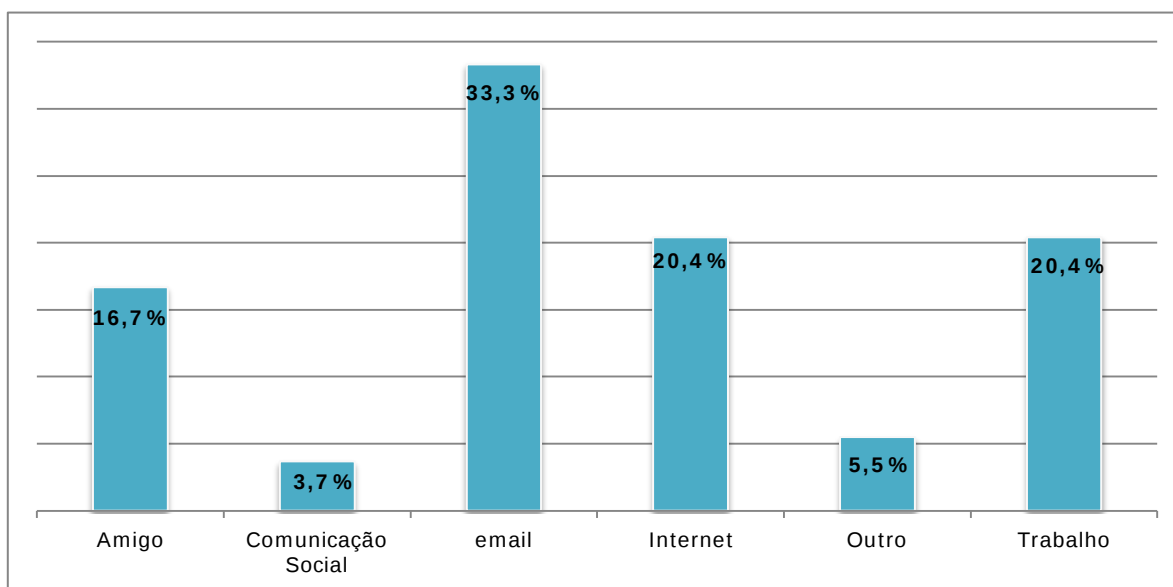


ANEXOS - Uma breve avaliação do Seminário Internacional

Após a realização do Seminário, foi criado *online*¹⁰, e divulgado entre os palestrantes e participantes, um breve questionário de avaliação com o duplo objetivo de, por um lado, aferir a relevância das atividades promovidas e realizadas e, por outro lado, auscultar a pertinência de organizar novas ações com clara identificação dos temas considerados prioritários.

A análise das respostas obtidas (N=73) permitiu reforçar a importância que o evento adquiriu no contexto do arquipélago. A maioria dos participantes teve conhecimento da realização do Seminário através de email e da internet (53,7% no total), seguindo-se a informação disponibilizada pelos locais de trabalho (20,4%) ou pelos amigos (16,7%).

Gráfico 1 - Meios através dos quais tomou conhecimento da realização do Seminário

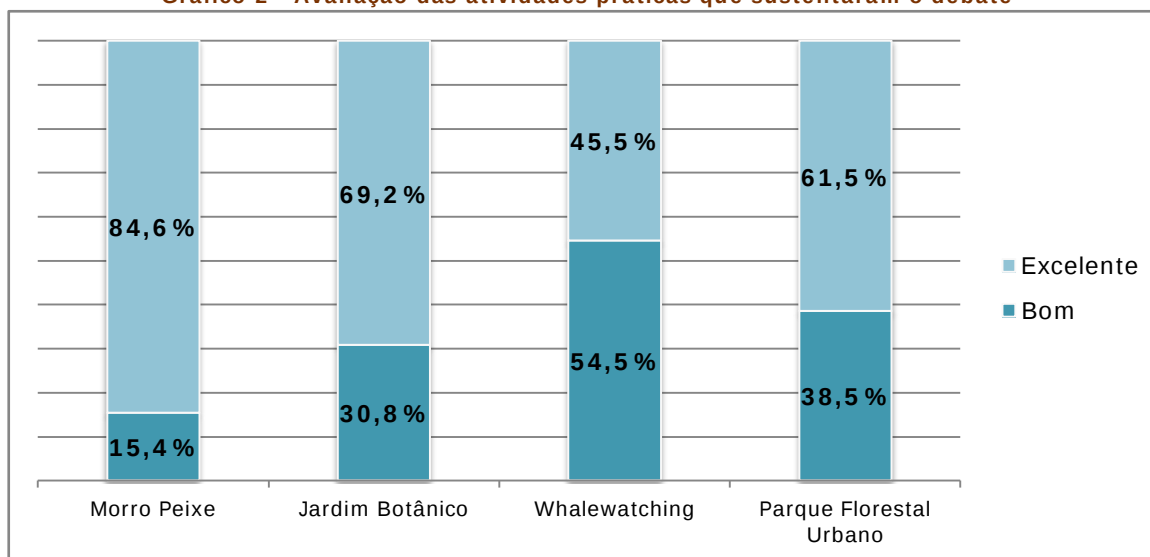


A informação disponibilizada na página *web*¹¹ criada antecipadamente para o efeito foi maioritariamente considerada suficiente e relevante (97,1%).

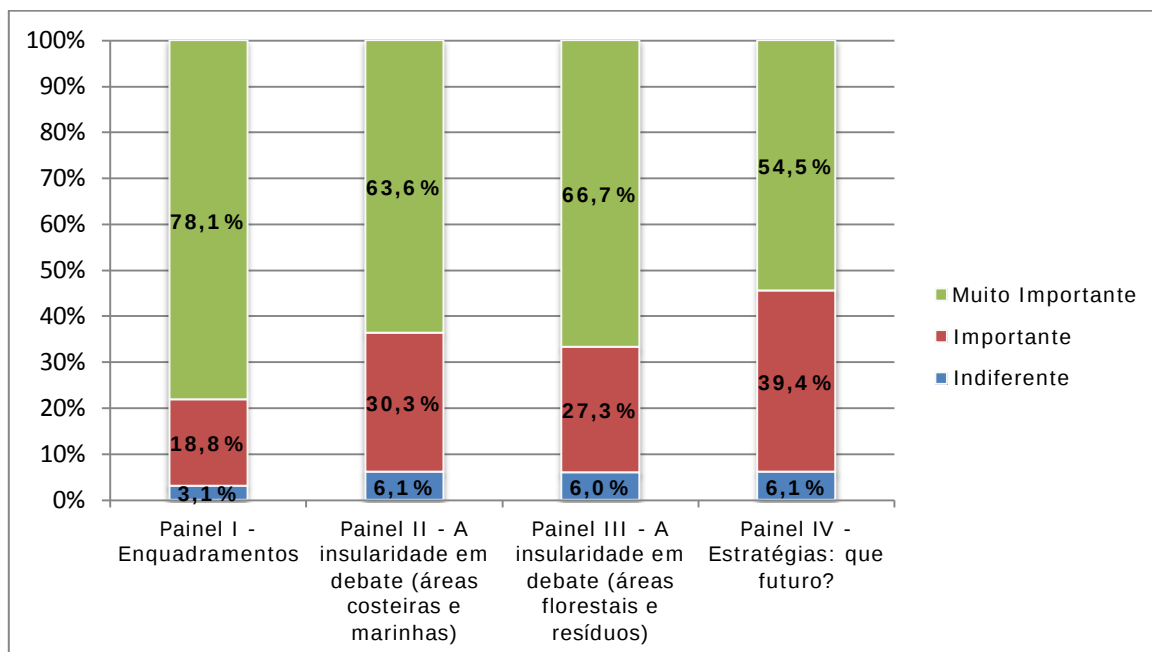
No que respeita às atividades práticas, organizadas e promovidas previamente, a avaliação evidenciou a pertinência e a importância da opção pelos meios costeiro e marinho, mas também florestal, como forma de melhor contextualizar os debates. Em todos os itens, a avaliação variou entre o excelente e o bom, sendo de referir que a escala previa as seguintes possibilidades: excelente; bom; razoável; indiferente; mau.

¹⁰ O questionário *online* teve um período de atividade de 25 dias após a conclusão dos trabalhos, tendo posteriormente sido encerrado e desativado para tratamento e análise dos dados.

¹¹ A página *web* foi: <http://climatechangestp2012.weebly.com/>, continuando ativa para consulta de informações e documentos, entre os quais as apresentações disponibilizadas pelos palestrantes, o livro de resumos, os discursos de abertura e de encerramento, a identificação e os contactos dos palestrantes, a fundamentação do evento e as razões pelas quais foi escolhido o arquipélago de São Tomé e Príncipe.

**Gráfico 2 - Avaliação das atividades práticas que sustentaram o debate**

De destacar que as atividades que foram mais bem avaliadas com excelente (84,6% em Morro Peixe; 69,2% no Jardim Botânico e 61,5% no Parque Florestal Urbano) foram aquelas que assumiram um sentido pedagógico e formativo para os participantes, criando-se forte empatia e relação interpessoal com os dinamizadores e animadores locais.

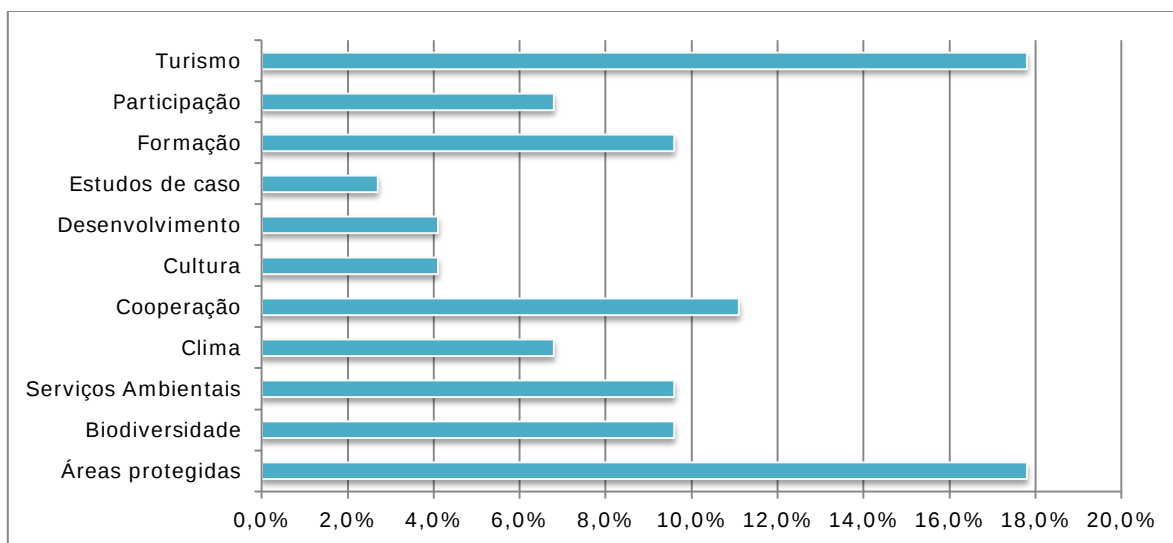
Gráfico 3 - Avaliação dos trabalhos apresentados em painel



No que respeita aos trabalhos apresentados em painel, a avaliação variou entre o Muito Importante e o Importante, não evidenciando relevância a avaliação de indiferente.

Quando inquiridos acerca da oportunidade e pertinência de organização de futuras ações, a maioria dos inquiridos (88,2%) respondeu ter intenção de voltar a participar em novos eventos, indicando algumas áreas temáticas como prioritárias.

Gráfico 4 - Identificação de áreas temáticas para futuros Encontros científicos



Os temas referidos como prioritários para a organização e realização de um próximo evento foram os que se relacionam diretamente com o ambiente, nomeadamente as áreas protegidas, a problemática dos serviços ambientais, a conservação da biodiversidade e a influência dos fatores climáticos, e ainda o turismo. De forma relacionada, sugere-se a abordagem da cooperação para o desenvolvimento, a prossecução de ações de formação e o recurso às metodologias participativas como forma de intervenção. Assim, com base nas preocupações evidenciadas, em 2013, será organizado e realizado um evento internacional, centrado na problemática da cooperação e dos serviços ambientais, incluindo o turismo, em contexto de área protegida, tendo como referência a Reserva da Biosfera da Ilha do Príncipe. É esperado que, para este evento, sejam estabelecidas novas parcerias com outras Reservas da Biosfera, permitindo um intercâmbio de experiências e uma aprendizagem alargada.

Como citar esta Nota

Brito, Brígida (2012). "Seminário Internacional: «Alterações Climáticas e suas repercussões sócio-ambientais»". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 2, outono 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n2_not2