
Vol 13, Nº. 1 (Maio-Outubro 2022)

<https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1>

ARTIGOS

O dilema de segurança na nova Estratégia Nacional de Segurança russa: entre militarismo e pivot geográfico - Sandra Fernandes e Marco Cruz - pp 1-19

Proteção dos processos democráticos e dos atos eleitorais contra medidas ativas digitais russas: 2016 como ano de referência - Ricardo Silvestre - pp 20-36

A resiliência do Partido Comunista da China - Luís Cunha - pp 37-52

Liberdade, igualdade e laicidade: o uso do hijab nas escolas públicas como uma ameaça à ontologia republicana francesa (1989-2004) - Bruno Pedrosa - pp 53-64

A paradiplomacia como resultado da transformação do Estado na era da globalização: o caso da Indonésia - Ario Bimo Utomo - pp 65-80

Assumir a ultraperiferia: o papel da CRPM na Estratégia de Mobilização Territorial do Governo dos Açores junto da União Europeia - André Pimentel Garcia e Sandrina Ferreira Antunes - pp 81-100

A diplomacia científica portuguesa e as redes de profissionais, investigadores e estudantes pós-graduados portugueses no estrangeiro: da fuga à circulação de cérebros - João Mourato Pinto - pp 101-121

A dessecuritização do narcotráfico no México sob a administração AMLO - Luis Miguel Morales Gámez - pp 122-139

Direitos da natureza como um enquadramento potencial para a transformação das comunidades políticas modernas - Carlota Houart - pp 140-157

Responsabilidades comuns, mas diferenciadas relativamente às alterações climáticas. Diferentes interpretações dentro do contexto nacional brasileiro - Christopher Kurt Kiessling e Agustina Pacheco Alonso - pp 158-176

Patentes farmacêuticas e direito à saúde - Portugal e Brasil - Ruben Bahamonde Delgado - pp 177-195

O equilíbrio entre privacidade V. o argumento da vigilância: a perspectiva do Reino Unido - Vaibhav Chadha - pp 196-209

A relação entre os dividendos em dinheiro e o crescimento dos lucros das empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão - Massoud Kheirandish e Mohsen Mohammadi Khyareh - pp 210-225

NOTAS

A preservação do património cultural europeu: experiência e tendências modernas - Alexandra Borisovna Egoreichenko - pp 226-236

Anarquia internacional revisada: os desafios ontológicos de uma conceção pós-social - Carolina Encarnação Correia - pp 237-246

Resolução digital de litígios - fantasia ou realidade? - Otabek Primatov - pp 247-252

RECENSÕES CRÍTICAS

Akyüz, Emrah (2021). *Nuclear power and human rights in Japan: the fallout of Fukushima*. London: Lexington Books. ISBN: 9781793637819, 270 pp - por Emrah Atar - pp 253-256

Innerarity, Daniel (2019). *Política para perplexos*. Lisboa: Porto Editora, ISBN 978-972-0-45-03232-4, 214 pp - por João Carlos de Sousa - pp 257-261

O DILEMA DE SEGURANÇA NA NOVA ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA RUSSA: ENTRE MILITARISMO E PIVOT GEOGRÁFICO

SANDRA FERNANDES

sfernandes@eeg.uminho.pt

Professora Auxiliar no Departamento de Ciência Política e Diretora do Mestrado em Relações Internacionais, Universidade do Minho (Portugal). Doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais pela Sciences Po. Prémio Jacques Delors 2005 pela investigação sobre a União Europeia e a Rússia. Colaborou com a Embaixada de Portugal na Rússia em formação a diplomatas. Foi nomeada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros para o júri de acesso à carreira diplomática; responsável pela criação e coordenação do Curso de Acesso à Carreira Diplomática, UminhoExec; e membro da Direção da Associação Portuguesa de Ciência Política (APCP). Docente convidada no âmbito de pós-graduações em diversas Universidades estrangeiras. Investigadora convidada do Centre for European Policy Studies.

MARCO CRUZ

cruz.maf@ium.pt

Tenente-Coronel da Guarda Nacional Republicana (GNR), Professor na Área de Ensino do Estudo das Crises e Conflitos Armados do Instituto Universitário Militar (Portugal), lecionando Geopolítica, Relações Internacionais e Estudos de Segurança. Participou nas missões da GNR no Iraque, Timor-Leste e Bósnia e Herzegovina. Coordenador do Núcleo de Estudos Militares Europeus do Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar, especialista em segurança interna e fenómenos criminais. Mestre em Direito e Segurança, Licenciado e Mestre em Ciências Militares. Pós-graduado em Ciência Política e Relações Internacionais, doutorando em Relações Internacionais, especialidade de estudos políticos de área, Universidade Nova de Lisboa. Investigador do Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM. Autor e coautor de diversas publicações nas áreas da Geopolítica e dos Estudos de Segurança.

Resumo

O artigo analisa a nova Estratégia de Segurança russa enquanto formulação do "dilema de segurança" da Rússia, tanto em termos de interpretação como de resposta (Booth e Wheeler, 2007). Muito vocacionada para a transformação da ordem mundial, decorrente das alterações do Sistema Internacional, no âmbito do qual as potências procuram reforçar as suas posições na estrutura global, a Estratégia prevê, cada vez mais, o recurso ao instrumento militar como forma de garantir e impor os interesses nacionais, e que se refletem em diferentes domínios e espaços regionais. Explorando as relações estratégicas com a China, em termos económicos e políticos, a Rússia procura igualmente reforçar o seu estatuto de potência global, através do alargamento do espaço geográfico e das áreas de intervenção. Na interpretação que faz do designado "mundo moderno", muito marcado pela rivalidade entre os EUA e a China, procura assumir-se como pivot geográfico dessa mesma relação. A Estratégia de Segurança Nacional constitui, por isso, um roteiro para as ambições da Rússia, avaliando os motivos, as intenções e as capacidades dos "outros" e identificando as formas "racional" e "legítimas" de responder ao seu "dilema de segurança". Se é possível verificar que a invasão da Ucrânia a 24 de fevereiro de 2022 materializou os elementos presentes na Estratégia, os efeitos não parecem coincidir com os objetivos procurados por Moscovo.

Palavras-chave

Rússia; Estratégia de Segurança; dilema de segurança; pivot geográfico; militarismo

Como citar este artigo

Fernandes, Sandra; Cruz, Marco (2022). *O dilema de segurança na nova Estratégia Nacional de Segurança russa: entre militarismo e pivot geográfico*. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.1>

Artigo recebido em 11 Janeiro 2022 e aceite para publicação em 1 Abril 2022





O DILEMA DE SEGURANÇA NA NOVA ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA RUSSA: ENTRE MILITARISMO E PIVOT GEOGRÁFICO

SANDRA FERNANDES

MARCO CRUZ

Introdução

No século XXI, em contraste com a década de 1990, a Rússia encetou um percurso de (re)ascensão internacional, sob a liderança de Vladimir Putin. A guerra russo-georgiana, de 2008, e a anexação da Crimeia, em 2014, assinalam uma viragem no *modus operandi* de Moscovo na afirmação dos seus interesses. Estes incluem não apenas os espaços de interesse estratégico direto no seu “estrangeiro próximo”,¹ mas também em regiões mais afastadas, como é o caso do continente africano e da América do Sul e Central (Gurganus, 2018).

Desde a implosão da União Soviética, em 1991, a política externa e de segurança da Rússia tem evoluído em função da sua relação com o ocidente e com as principais potências ocidentais. Durante a Guerra Fria, essas relações foram de rivalidade estratégica, através da procura e disputa de espaço de influência, quer em termos políticos, quer militares (Gaddis, 2007). A intenção de aproximação de Moscovo aos Estados e organizações ocidentais chegou a incluir a perspetiva da sua integração na própria Aliança Atlântica (Thorun, 2009). O apoio inicial à guerra contra o terror após os ataques de 11 de setembro também ilustra essa aproximação (Cardier, 2015: 160). Depois da fase de convergência relativa, a liderança do presidente Putin rompeu com esse curso cooperativo, fazendo ressurgir a perceção segundo a qual é necessário reverter a posição de fraqueza da nação russa, “tendo perdido a Europa de Leste, a URSS perdeu a sua mais importante zona de defesa e recebeu um colossal golpe geopolítico” (Dugin, 2016: 70). Putin explicitou esta perceção em discursos-chave, em 2005 e 2007, identificando a implosão da União Soviética como a maior catástrofe geopolítica do século, a agressividade das políticas de alargamento da OTAN (Organização do Tratado

¹ O termo “estrangeiro próximo” surgiu pela primeira vez em 1992, sendo considerado um “rótulo” geopolítico entre os políticos russos no âmbito da dissolução da União Soviética, referindo-se ao estrangeiro próximo, ou seja, às ex-repúblicas soviéticas, que desde essa altura passaram a ser países soberanos independentes. O termo reconhece o seu novo estatuto independente, mas, apesar disso, mantém os países sob a influência russa, tendo em conta que estes espaços continuam a pertencer à antiga família soviética (Toal, 2017: 3).



do Atlântico Norte) e da União Europeia (UE) aos Estados pós-soviéticos, e a crítica à hegemonia dos Estados Unidos da América (EUA) numa ordem internacional que é multilateral (Putin, 2005; 2007).

O papel das lideranças russas tem sido crucial para as relações com as potências ocidentais, existindo duas visões-tipo distintas: uma que coloca a Rússia como potência europeia, ou seja, mais próxima dos quadros normativos ocidentais; e outra que defende a centralidade russa na Ásia Central, ocupando o “coração” do *Heartland* (Mackinder 1943: 595-605) e, desse modo, procurando uma autonomia russa em relação aos atores ocidentais, reforçando inclusivamente as parcerias com os atores asiáticos (Krickovic & Pellicciari, 2021: 89-90).

A alteração do curso russo baseou-se na prosperidade económica e materializou-se sobretudo na guerra russo-georgiana de 2008, e nas designadas revoluções coloridas que levaram à deposição de governantes na Geórgia e na Ucrânia, mais próximos do Kremlin (Nygren, 2008: 30) (Sakwa, 2015: 65). As anteriores lideranças dos governos ucranianos e georgianos foram substituídas por políticos que tinham como ambição a aproximação e eventual integração nas instituições euroatlânticas, procurando usufruir dos apoios económicos e dos desenvolvimentos da UE e do “chapéu” securitário da OTAN. Este quadro geopolítico fez mudar as relações entre a Rússia, a UE e a OTAN (Casier, 2016: 18-19; Mendras, 2015: 85). Na ótica de Moscovo, tal como durante o período da Guerra Fria, os países do ocidente procuravam subjugar a Rússia, retirando-lhe espaços vitais de influência, fazendo não só o seu cerco (Crowley, 2018), mas retirando a zona tampão entre a Rússia e o ocidente (Haas, 2010: 3).

O presente artigo tem por objetivo analisar a nova Estratégia Nacional de Segurança da Rússia (ENSR), de julho de 2021 (RF, 2021). Este documento é o principal documento estratégico do Estado, ao qual ficam subordinados a doutrina militar e o conceito da sua política externa. Decorrente das alterações que anuncia no âmbito do sistema internacional, a nova estratégia contrasta com a versão anterior publicada em 2015 (RF, 2015) e identifica as principais tendências e oportunidades da Rússia no “mundo moderno”. Partindo do conceito de “*security dilemma sensibility*” formulado por Booth e Wheeler (2007)², argumentamos que o documento em análise informa sobre o papel do medo nas atitudes e comportamentos russos. Assim, o nosso objetivo principal é identificar como Moscovo respondeu ao seu “dilema de interpretação” ao definir quais são os motivos, intenções e capacidades dos outros. Ainda que em termos retóricos, a nova ENSR também aponta para a forma como a Rússia resolveu o seu “dilema de resposta” ao elencar as formas racionais de responder ao seu dilema de segurança. A “operação especial” que o Kremlin lançou sobre a Ucrânia a 24 de fevereiro 2022, condenada como uma guerra de agressão pelo ocidente, materializa a resposta russa à sua interpretação do dilema de segurança.

Partindo das mudanças recentes que o Kremlin foi operando nas suas relações externas, o artigo identifica, assim, até que ponto estas dimensões são vertidas na nova ENSR.

² Os autores definem o conceito da seguinte forma: “an actor's intention and capacity to perceive the motives behind, and to show responsiveness towards, the potential complexity of the military intentions of others. In particular, it refers to the ability to understand the role that fear might play in their attitudes and behaviour, including, crucially, the role that one's own actions may play in provoking that fear.” (Booth e Wheeler: 7).



Pese embora o documento expresse, inequivocamente, a degradação das relações entre a Rússia e os “países ocidentais”, a nossa análise procura compreender em que medida e de que forma as mudanças estabelecidas na ENSR incluem elementos do pensamento geopolítico russo (Fernandes e Ageeva, 2021) e ruturas confirmadas pela atual guerra na Ucrânia. Esses elementos incluem um afastamento das opções europeias de cooperação; uma contestação da liderança ocidental na ordem global no sentido de existirem vários centros de poder (multipolaridade); a procura de parcerias na Ásia e uma nova identidade russa de política externa numa escala eurasiática.

Recorrendo a uma metodologia qualitativa, com base na análise de conteúdo da ENSR, analisamos, em primeiro lugar, a forma como o “ocidente” é abordado nesse mesmo documento, em termos de atores e problemáticas, de modo a evidenciar as dinâmicas de cooperação e de conflito que Moscovo releva. Em segundo lugar, com o intuito de questionar a ambição da Rússia de ser um ator eurasiático, identificamos os elementos de ambição global comparativamente aos elementos de pendor regional. Finalmente, ainda para aferir a articulação do eurasianismo russo na ENSR, avaliamos o objetivo de Moscovo em ser um “pivot geográfico” num mundo que a Rússia já perceciona como não sendo centrado no ocidente, mas composto por vários centros de poder.

1. O Ocidente como “outro”: em defesa dos interesses e cultura russos

A ENSR identifica os EUA e os seus principais aliados ocidentais como a principal ameaça aos interesses da Rússia, sublinhando as políticas de alargamento da OTAN (e da UE) como principal elemento de interferência no seu “estrangeiro próximo”. Também é no ocidente que têm origem as principais ameaças “à unidade e à estabilidade política interna” e aos seus valores e princípios (RF, 2021: 4). Para além do destaque dado às questões climáticas, à economia e à tecnologia, a nova estratégia procura contestar a ordem hegemónica dominada pelos países ocidentais, reclamando um papel mais relevante para a Rússia, que seja consentâneo com o seu peso internacional em termos militares, geográficos, tecnológicos e legais, nomeadamente do seu estatuto como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

No que concerne à OTAN, a organização e os aliados continuam a ser uma ameaça militar à Federação Russa e aos seus principais parceiros, em particular aqueles que fazem parte da Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Neste âmbito, são destacadas, enquanto ameaças à soberania russa, a construção de bases militares próximas, fazendo-se referência à realização de exercícios militares e à instalação de armas nucleares “contra a Federação Russa” (RF, 2021: 12).

Além de apontar ao ocidente, ainda que de forma indireta, os ataques informáticos de que a Rússia tem sido alvo, na visão da nova estratégia alguns atores ameaçam os valores - espirituais, morais, históricos e culturais - russos. Aos Estados, juntam-se empresas transnacionais, atores não governamentais, entidades religiosas e organizações extremistas e terroristas. Tal como noutros momentos da sua história, a designada ocidentalização da cultura russa é vista como uma ameaça à sua soberania, uma vez que procura “falsificar a Rússia e a sua história mundial, distorcer a verdade



histórica e a memória”,³ incitando assim aos conflitos interétnicos e inter-religiosos que enfraquecem o próprio Estado.

No sentido de “proteger” os valores e o espírito russo das interferências externas, são identificadas catorze ações, merecendo destaque o domínio informacional e da investigação, onde se defende a promoção de programas de informação estatais e a promoção de centros de investigação que façam a divulgação científica de documentos relacionados com a Rússia e com a sua história, no “espaço educacional” (físico e virtual) (RF, 2021: 36-38). Em termos religiosos e culturais, é defendida a promoção de projetos em parceria com diferentes entidades, em particular com a igreja (ortodoxa), dentro e fora do território russo. O aspeto mais relevante das atividades advém, contudo, do ponto 7, que sublinha o “reforço da soberania cultural da federação russa e a preservação da unidade do seu espaço cultural” (RF, 2021: 36).

Esta “defesa” da cultura russa permite alargar o espaço de intervenção russo, muito para além das suas fronteiras físicas. As comunidades russófonas e as entidades russas que desenvolvem atividades no estrangeiro são uma das bases de poder. Para além dos países do seu “estrangeiro próximo”, assumem ainda destaque os Balcãs Ocidentais, em particular a Sérvia e a Bósnia e Herzegovina, países nos quais o Kremlin mantém uma forte influência política, fruto da sua proximidade histórica e cultural (Cruz, 2021). No início deste ano de 2022, a Sérvia, através do seu Presidente, anunciou a aquisição de armamento militar à Rússia, armas anticarro, carros de combate e drones (Stojanovic, 2022). A Sérvia tem sido um dos principais centros do investimento russos, em termos económicos, informacionais, militares e políticos (Blank, 2021). Do lado da Bósnia, o apoio político dado por Moscovo para a secessão da Republica Servia (*Republika Srpska*), declarada, há vários anos, pelo Presidente desta região, Milorad Dodik, pretende, em primeiro lugar, afastar a Bósnia da aproximação e integração na OTAN (Gotev, 2019) e na UE. Além disso, com a proximidade que procura ter junto dos líderes políticos bósnios, em particular do lado sérvio e croata da Presidência tripartida (que inclui ainda um representante bosníacos – muçulmanos) a Rússia pretende manter a sua influência (Jagiello, 2021), explorando as divisões étnicas para criar instabilidade (Mujanovic, 2017), numa região considerada de grande importância geoestratégica para UE (RFE, 2021) (Kamath, 2021).

Com esta nova estratégia, as relações com o ocidente em geral e, em particular, com os EUA, não são articuladas com projetos cooperativos sobretudo devido às ameaças ocidentais em áreas de interesse russo. O combate aos riscos associados à ocidentalização do país em termos políticos, económicos e culturais, assumem-se como um dos pilares fundamentais para a identidade russa. Para além de permitir priorizar as dimensões exclusivas nacionais, a manutenção da referência ocidental enquanto o “outro”⁴ (Zevelev, 2016: 8) - matriz considerada essencial da perspetiva teórica da

³ Ao longo dos anos, o tema relacionado com as questões históricas tem sido crucial para os diferentes governantes russos, não sendo por isso uma questão nas atuais lideranças russas. Ainda recentemente, Vladimir Putin acusou os historiadores ocidentais de pretenderem menosprezar o papel da Rússia na II Guerra Mundial, referindo que os soviéticos foram os principais responsáveis pela derrota nazi. Radchen (2020) afirma que o Presidente russo quer reescrever a História.

⁴ A relação entre o “eu” e o “outro” evidencia a ideia de que as identidades podem ser baseadas na diferença, sendo, desse modo, criadas através de um contexto relacional (Delanty, 2005). Em política externa, a distinção entre o *in* e o *out group* constitui a base da formulação das identidades políticas, definindo-se



construção das identidades (Wendt, 1994: 385) (Shelling, 1960: 19) promove ainda a coesão interna e legitima a governação política instituída. Nesse ponto em particular, a ENSR mantém a linha de orientação da estratégia de 2015 (RF, 2015), aprofundando as divergências em relação ao ocidente.

Em termos militares, as relações com a OTAN assumem uma prioridade e preocupação central para a Rússia, decorrentes não apenas da instalação de sistemas antimísseis e de armas nucleares junto às suas fronteiras, mas também das sucessivas políticas de alargamento da Aliança para Leste. Em resposta às recentes tensões criadas na região de Donbass (Ucrânia), Putin propõem, de forma unilateral, um “novo acordo de segurança” com os EUA e com a OTAN, que dê garantias da não inclusão no futuro da Ucrânia na OTAN (Ministério das Relações Exteriores da Federação Russa, 2021)

A ENSR identifica um conjunto alargado de ameaças à segurança nacional da Rússia, interna e externamente. A definição que o documento faz em relação ao que considera ser uma “ameaça à segurança nacional” é muito abrangente, ao englobar “o conjunto de condições e fatores que criem direta e indiretamente uma oportunidade para limitar os interesses da Federação Russa” (RF, 2021). A abrangência da noção de Segurança Nacional, além de estabelecer a ligação entre os domínios interno e externo, ou seja, de indivisibilidade entre os dois domínios, identifica a relação entre as diferentes tipologias de ameaças. No atinente ao terrorismo e às questões de segurança em termos gerais, incluindo as ameaças com origem em campanhas de desinformação e de propaganda, existe uma preocupação do Kremlin em proteger o seu poder em termos internos, dando legitimidade a medidas e a restrições impostas pelo poder político. A narrativa que é usada em relação ao Ocidente e à ameaça que os valores ocidentais comportam, e que são colocadas a par de outras como o terrorismo e os extremismos, materializam essa mesma intenção de legitimação.

O aspeto mais relevante no âmbito das ameaças diz respeito à forma como é dado entendimento às ameaças com origem no ocidente, em termos físicos, mas sobretudo em termos virtuais. A ENSR encontra no plano cibernético um pilar central das ameaças, reforçando, assim, o carácter subjetivo da sua avaliação. O alargamento das fronteiras russas, no identificado espaço de soberania cultural (RF, 2021: 36), de modo a incluir Estados considerados estratégicos do seu estrangeiro próximo, procura ter nas questões da proteção das comunidades russófonas, que são, segundo Moscovo, “descriminados e acusadas judicialmente” (RF, 2021: 6), uma legitimação em termos internos e internacionais. Na anexação da Crimeia, além das questões históricas, o argumento usado por Putin para intervir foi o de garantir a segurança dos russos, que representam a população majoritária nesse território (Putin, 2014).

2. Uma ambição global, com forte pendor regional

À semelhança das estratégias das grandes potências, a ENSR confere uma projeção global à Rússia, usando todos os instrumentos de que dispõe, do político, do militar, do técnico-militar, do diplomático, do económico e do informacional. Nesta seção,

quem são o “nós”, em contraste com os grupos externos, ou seja o “outro”, que podem ser implícita ou explicitamente excluídos da comunidade nacional (Bruter, 2003: 1150).



identificamos a intervenção ativa da Rússia em termos regionais e o reforço do seu protagonismo em termos globais por essa via, reforçando os elementos que lhe dão efetivamente essa capacidade de projeção. O reforço da civilização russa, em contraposição com o ocidente, e a ambição global do país mitigam as fragilidades russas em diferentes áreas, em particular em termos económicos, ocupando a 11.^a posição em termos mundiais, com a economia russa a representar apenas 1,95 % da economia global (World Barometer, 2021a), e populacionais, assumindo a nona posição no contexto mundial (World Barometer, 2021b).

Em termos políticos, a geografia russa potencia ligações a todos os continentes através de diferentes fóruns (políticos e económicos), em particular dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), e de Estados com forte ligação histórica à Rússia e à antiga União Soviética (América Central e do Sul e África). Em resultado desta ligação, são favorecidas as relações económicas e militares, através da venda de armamento e de apoio militar, ao nível da cooperação e da instalação de bases e do desenvolvimento de capacidades militares. Para além das empresas estatais, esta proximidade favorece ainda a intervenção de empresas russas nos diversos mercados.⁵

A ENSR atribui ainda a dimensão global da Rússia através da ONU, em particular no assento permanente no CSNU. A apologia aos princípios da Carta das NU, enquanto modelo de regulação da ordem mundial, pretende “chamar” a Rússia à participação nos principais temas globais, reforçando assim o seu peso junto das principais potências. O apelo que é feito ao multilateralismo, enquanto forma de reduzir tensões, pretende reclamar uma nova ordem global, onde a Rússia, em conjunto com outras potências (China), procura assumir um papel de destaque e um peso institucional global. Para além do lugar que assume no CSNU, a ambição russa inclui um reforço da participação nacional em Operações de Manutenção de Paz das NU (RF, 2021: 40).

Em termos militares, a afirmação global russa é sobretudo feita pela sua capacidade e dissuasão estratégica. A ENSR sublinha a necessidade de a Rússia manter a sua posição liderante em termos de tecnologia, de armas e de todo o seu complexo industrial ligado a esta capacidade. Apesar de defender a manutenção dos níveis da dissuasão nuclear, a Estratégia continua a dar primazia ao entendimento internacional como forma de reduzir os riscos associados ao seu uso (RF, 2021: 5, 11-12, 39). Sendo considerada, atualmente, a primeira potência com maior capacidade em termos numéricos, com 6257 ogivas (FAS, 2021), quer em termos tecnológicos, seguida dos EUA, a capacidade nuclear russa atribui-lhe esse peso no concerto das grandes potências.⁶ No vetor técnico-militar, a Rússia assume-se como líder à escala global. Grande parte dos investimentos russos tem como destino a venda para terceiros, sacrificando por vezes o reforço das capacidades militares das suas Forças Armadas. Atualmente, existe armamento e tecnologia vendida pelas empresas estatais russas que não está disponível para os

⁵ Para além das empresas estatais, ligadas sobretudo ao setor da energia e do armamento (Luzin, 2021), destaca-se o papel que a empresa militar de segurança privada russa Wagner presta à política externa do Estado russo, reforçando, cada vez mais, em diversos países, designadamente na Líbia (Stronski, 2020), na Ucrânia, no Iraque, no Afeganistão, no Iémen, no Chade, no Sudão e no Sudão do Sul e em Moçambique (Katz, B., et al., 2020).

⁶ Segundo dados da *Federation of American Scientists* (FAS) (2021), Rússia e EUA detêm cerca de 91% das armas nucleares em termos mundiais. No que concerne às armas nucleares estratégicas, os dois países estão em paridade (os EUA com mais 100 dessas armas, num total de 1700).



militares russos (Connolly & Sendstad, 2017). Esta venda expande a influência de Moscovo à escala global, particularmente em mercados de países politicamente mais próximos. É desta forma que se entende a ambição do Kremlin em garantir não apenas a liderança tecnológica, mas também, como é referido na ENSR, a autonomia estratégica (RF, 2021: 13).

Apesar dos elementos de projeção global acima referidos, a ENSR é sobretudo dedicada à ambição russa em termos regionais, o “estrangeiro próximo” russo, que engloba os Estados que fazem parte da CEI, reflete as principais preocupações de segurança, onde Vladimir Putin já demonstrou equacionar o uso de todos os meios, incluindo os militares. Para esta região são propostas diversas atividades e medidas, incluindo o uso de meios cinéticos reforçando a cooperação com os Estados da CEI, a Ossétia do Sul e a Abecásia, e no âmbito do quadro das instituições internacionais, designadamente da União Económica Euroasiática (UEA), da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) e da União da Rússia e da Bielorrússia (RF, 2021: 39-42).

A centralidade estratégica do espaço pós-soviético é revelada nas tarefas identificadas no parágrafo 101, dedicado à política externa russa (RF, 2021: 39). Das 25 ações propostas, oito dizem respeito explicitamente a Estados dessa área, além de outras poderem ser igualmente aplicadas a esta região. Para além da ligação política, informacional e cultural, também aqui os aspetos militares, venda de armamento e de tecnologia e cooperação técnico-militar multilateral, assumem especial destaque.

Por sua vez, em termos regionais, a ligação à China, a par da Índia, é apresentada como fundamental, explorando os aspetos económicos e tecnológicos dessa relação, quer no quadro bilateral, quer no quadro multilateral oferecido pela Organização para a Cooperação de Xangai⁷. Além das questões relacionadas com a ordem internacional, as relações políticas entre Moscovo e Pequim têm nas questões económicas um pilar central. Desde 2002, altura em que o volume de negócios entre ambos era de 8 mil milhões de dólares, que se registou um aumento nas trocas comerciais, ao ponto de em 2018 o volume de negócios rondar os 110 mil milhões de dólares (Larin, 2020). Do lado russo, as exportações estão sobretudo relacionadas com o setor da energia, da tecnologia e da agricultura, enquanto a China se constitui como parceiro relevante no fornecimento de produtos manufaturados, bem como no setor dos investimentos (Hill, 2021). Em termos políticos, o alinhamento de Moscovo e Pequim reforça as suas posições em relação à alteração da ordem internacional, procurando substituir a hegemonia e o unilateralismo norte-americanos. Militarmente, a Rússia constitui-se como um dos principais parceiros chineses, dando apoio na formação e na venda de material e tecnologia militar. Em conjunto com a Índia, os dois Estados recebem cerca de 56% de todas as exportações do armamento russo (Connolly & Sendstad, 2017: 11). A realização de exercícios conjuntos entre as Forças Armadas chinesas e russas, como por exemplo nos exercícios militares da série Vostok (2018), reforçam a proximidade estratégica e operacional.

⁷ Uma organização política, económica e militar da Eurásia, que foi fundada em 2001, cuja sede se encontra em Pequim e da qual fazem parte oito Estados (Cazaquistão, China, Índia, Paquistão, Quirguistão, Rússia, Tajiquistão e Uzbequistão), quatro observadores (Afeganistão, Bielorrússia, Irão e Mongólia), seis parceiros de diálogo (Arménia, Azerbaijão, Camboja, Nepal, Sri Lanka e Turquia) e três convidados, duas organizações (ASEAN e CEI) e um Estado (Turquemenistão).



Para além dos aspetos bilaterais, as relações entre Moscovo e Pequim são também concretizadas no plano multilateral. Ao nível das NU, existe um alinhamento entre ambos relativamente ao papel de liderança dos EUA na organização. Em março de 2021, os ministros dos negócios estrangeiros apelaram a uma reunião entre os membros permanentes do CSNU, no sentido de discutir os principais focos de turbulência, com o ministro russo a referir-se à forma destrutiva como os EUA têm atuado em termos internacionais (Reuters, 2021). No âmbito diplomático, a solidariedade entre Moscovo e Pequim ficou expressa no silêncio chinês em relação à invasão da Crimeia pela Rússia (Ismail, 2019). Esta postura tem sido igualmente visível na atual guerra da Ucrânia, pois para além de Pequim ter recusado o uso do termo «invasão», tem igualmente enquadrado este conflito enquanto resposta da Rússia às políticas de alargamento da OTAN para o leste europeu (Liu, 2022). A China absteve-se no Conselho de Segurança no dia seguinte ao início do conflito da Ucrânia, na resolução que condenava a invasão (UN, 2022).

No palco ocidental do continente euroasiático, a intervenção russa é sobretudo focada em espaços de influência tradicionais e cuja proximidade geográfica e desafios securitários são vistos, em continuidade, por Moscovo com uma grande preocupação. Para além do apoio político e económico aos Estados parceiros, como forma de limitar a capacidade de intervenção de outras potências exteriores (RF, 2021: 5, 26), o documento estratégico russo aponta para as ameaças do alargamento da OTAN e para a construção de bases militares nas proximidades da Rússia, dos seus aliados e parceiros (RF, 2021: 11). No campo da cooperação ao nível das informações, é com os Estados parceiros que a Rússia se propõe trabalhar, incluindo aqui o uso de tecnologias de informação e de comunicação (RF, 2021: 23). Ainda em relação a esta prioridade regional, a Rússia disponibiliza-se para “apoiar os aliados e parceiros (...) nas matérias relacionadas com a segurança e a defesa, e na neutralização de tentativas de interferência (de atores externos) nos seus assuntos internos” (RF, 2021: 40).

O espaço pós-soviético (RF, 2021: 42) é, por isso, a região onde são identificados grande parte dos objetivos vitais russos, em particular no domínio da segurança. Assim, assumem especial destaque a Bielorrússia, a Ucrânia e a Moldávia, enquanto zona tampão (*buffer zone*) (Toucas, 2017) (Tabachnik, 2019), ou seja, como uma espécie de “cordão sanitário” em relação ao Ocidente, e, em menor escala, os Estados Bálticos (Estónia, Letónia e Lituânia), a Polónia, a República Checa, Roménia e a Bulgária. Além do instrumento militar, a intervenção russa tem ainda como instrumentos o domínio informacional, através de campanhas de desinformação e de propaganda, usando inclusivamente os media locais. Esta articulação de instrumentos, civis e militares, materiais e virtuais, reforçam as capacidades de intervenção híbridas da Rússia em diversas regiões, em particular no seu “estrangeiro próximo”.

Em termos regionais, a Rússia tem também aproveitado grande parte das oportunidades geradas pela falta de capacidade e de entendimento das potências ocidentais em atuar em determinados espaços geográficos, procurando em diversos Estados apoiar fações opostas às que são suportadas pelas potências ocidentais. Retratando o aumento das tensões e dos conflitos no espaço pós-soviético, no Médio Oriente, no Norte de África, no Afeganistão e na península coreana, a ENSR associa esta instabilidade regional alargada como fonte para o desenvolvimento do terrorismo internacional e das atividades



extremistas (RF, 2021: 12). A centralidade que estas tipologias de ameaças assumem na estratégia russa, em termos internos (RF, 2021: 35) e internacionais (RF, 2021: 41), incluindo os riscos associados ao recurso de armas nucleares, químicas e biológicas por parte destes atores (RF, 2021:17), procuram dar legitimidade à influência e à intervenção russa nos espaços onde são identificados esses maiores riscos e ameaças.

A Síria e o Afeganistão constituem dois exemplos da forma como o Kremlin tem orientado a sua política externa, quer no sentido de “limitar” o terrorismo e as atividades extremistas, mas igualmente as influências ocidentais. O apoio político, diplomático e militar ao regime do Presidente Assad tem mantido o líder sírio no poder. O mesmo acontece em relação ao Afeganistão, em que a retirada do contingente militar americano e da OTAN tem permitido à Rússia assumir um protagonismo ainda maior na governação do Estado afegão. A visita dos Taliban a Moscovo, para referir que a sua ascensão ao poder no Afeganistão não constitui qualquer ameaça à Rússia, é demonstrativa desse mesmo protagonismo (AP, 2021).

A afirmação da Rússia em espaços onde as potências ocidentais têm procurado alterar o status quo, maioritariamente através de processos de democratização-europeização, procura reforçar a identidade russa, em termos internos e internacionais. O ocidente tem sido, por isso, designado como o “outro” (Maalouf, 2003: 14) (Fukuyama, 2018: 45), ou seja, o inimigo, para a identificação e reforço do referencial civilizacional. Apesar de não ser um elemento novo, Vladimir Putin tem, nos últimos anos, usado este fator para reforçar não só o poder do país, mas igualmente a legitimidade do seu próprio poder. A sua declaração, três dias antes da invasão da Ucrânia, em relação à inexistência do Estado e do povo ucraniano, serve esse mesmo objetivo, não só de hostilização em relação ao ocidente, mas em particular de afirmação da identidade russa (Putin, 2022).

3. O pivot geopolítico russo numa ordem mundial policêntrica

Identificamos, acima, que a ESNR considera todas as ações que ponham em causa os interesses russos. Esta abrangência do conceito alarga, em termos geográficos, o espaço de atuação da Rússia, procurando obter legitimidade (interna e externamente) para atuar fora das suas fronteiras físicas. Para além da reconhecida capacidade de Moscovo, em termos militares (terrestres, aéreas, navais, aeroespaciais e ciber) (IISS, 2021; GFP, 2021) e tecnológicos (Jankowski, 2021), as intervenções russas mais recentes têm sido suportadas pela perceção russa do seu papel ativo no atual contexto geopolítico global e nas principais crises e conflitos mundiais, assim como pelas grandes potências, sobretudo da China e dos EUA. Refira-se, a este propósito, a ação e ascendência russa em África (Siegl, 2021) e no Médio Oriente (Rumer & Weiss, 2019; Borshchevskaya, et. al, 2021).

Este protagonismo russo no designado “mundo moderno”, que é marcado pelo aumento das tensões geopolíticas (RF, 2021: 3), é refletido na ENSR através do seu proposto e ambicionado contributo para a estabilidade e para a segurança do sistema internacional. Além de se autoidentificar como fundamental para aumentar a previsibilidade nas relações entre Estados, o documento destaca o papel russo no reforço da confiança e da segurança mundial (RF, 2021: 38).



É neste sentido da identificação da Rússia como ator fundamental para a manutenção e reconfiguração da própria ordem internacional que a ENSR mais se distingue, reconhecendo não só que as potências ocidentais procurarão manter o seu predomínio internacional, mas também que existe um aumento do número de centros de poder económico e político. Em razão destas circunstâncias, existem Estados que reforçam o seu papel em termos regionais e mundiais, procurando inclusivamente alterar a própria ordem mundial, na sua arquitetura, princípios e valores (RF, 2021: 3). Embora não o refira de forma explícita, o documento estratégico da Rússia refere a China como a potência revisionista da nova ordem global, com quem se pretende desenvolver uma parceria abrangente e uma interação estratégica (RF, 2021: 40).

A posição geográfica favorável russa, enquanto potência eurasiática, permite-lhe obter vantagens no âmbito da rivalidade estratégica entre os EUA e a China, assumindo-se como um “pivot” geopolítico dessa mesma relação. Para além dos benefícios económicos, a Rússia procura igualmente, nessa posição de charneira, alcançar os seus próprios objetivos estratégicos, designadamente o de voltar a ser reconhecida como potência global. À semelhança do governo chinês (Romana, 2005: 301-309) (Gaspar, 2020: 43) (Economy, 2022), também a Rússia procura pôr termo à hegemonia americana contestando dessa forma, tanto em termos normativos como materiais, uma ordem mundial que já não é dominada *de facto* pelos EUA.

Apesar da proximidade (política, económica e militar) entre Pequim e Moscovo, existem áreas de competição estratégica entre os dois regimes. Importa referir que, atualmente, a China compete em mercados e junto dos parceiros da própria Rússia, e o Kremlin está ciente desta problemática. O comércio de armamento e as disputas pelos mercados asiáticos e africanos são apenas um dos reflexos dessa rivalidade, uma vez que ambos têm ascendência nos mesmos, no caso chinês em franca expansão. Para além das questões militares, existem ainda outras áreas em que as relações são assombradas, existindo disputas de fronteiras entre os dois atores, que remontam ao período soviético⁸ (Gerson, 2010; Sidorov, 2014). Em termos internacionais, a (re)ascensão da China foi feita, em boa parte, durante o período de enfraquecimento da Rússia (União Soviética e década de 90), pelo que existem também, em termos geopolíticos globais, zonas e áreas disputadas, a exemplo do que acontece nos países da América Central, politicamente mais próximos de Moscovo (Nicarágua, Venezuela e Cuba), dos países do Norte de África e no Sul do Cáucaso. Existem discrepâncias entre as duas potências ao nível económico e de recursos humanos, com a China em plena expansão em termos económicos e com o um elevado índice de desenvolvimento humano, representando 20% da população em termos mundiais (WPR, 2022).

Pequim procura, por isso, ultrapassar as restantes potências, incluindo a Rússia, noutros vetores, em particular nos militares, tecnológicos e nucleares. No âmbito nuclear, a construção chinesa de mais um campo com 120 silos nucleares, na província de Gansu, localizado a certa de 350 quilómetros de um outro no Leste de Xinjiang constituem tanto

⁸ Para além das questões económicas, um dos motivos principais que levou a Federação Russa a procurar a sua integração nas instituições ocidentais, logo após a implosão da União Soviética foi, tal como nos refere Trenin (2001: 93), o receio de uma eventual expansão chinesa para o interior das suas fronteiras.



uma ameaça para o território americano, como para todo o território russo (Korda & Kristensen, 2021).

Consciente dos “perigos” chineses, além de procurar a integração da China em diferentes fóruns multilaterais, por exemplo na CEI, Putin procura igualmente contrabalançar o poder regional da China através da aproximação (discreta) ao ocidente. Desse modo, ao mesmo tempo que percebe a importância que a Rússia tem para a China, na alteração da ordem internacional e hegemonia norte-americana, a diplomacia russa tem entendido igualmente o seu valor para as potências ocidentais em relação à ameaça chinesa, em termos globais. Moscovo procura assim assumir-se como Pivot geopolítico entre estes dois atores, valorizar tanto a parceria alargada e a interação estratégica com Pequim (RF, 2021: 40), como também a manutenção das relações com as potências ocidentais, em particular com os EUA.

É neste sentido de maior consciencialização do fator China, que se entende o reforço do diálogo entre russos e norte-americanos. Em maio 2021, a nova administração norte-americana, liderada por Joe Biden, levantou as sanções impostas à empresa “The Executive”, que é a principal responsável pela construção do gasoduto Nord Stream 2. O projeto tem criado muitas tensões entre a UE e os EUA, pelo facto de aumentar, ainda mais, as dependências energéticas (e políticas) da UE em relação à Rússia.

Apesar de publicamente os líderes russo e norte americano manterem alguns pontos de discórdia (BBC News, 2021), ambos deram nota de alguns progressos nas relações, de modo a garantir “a estabilidade estratégica”, e estabelecer um “diálogo bilateral de estabilidade estratégico” (Biden, 2021), procurando reforçar os canais diplomáticos e militares entre os dois Estados. Foram, ainda, dados passos de entendimento sobre as questões da cibersegurança e dos conflitos da Síria, do Afeganistão e da Ucrânia.

O entendimento que a Rússia faz relativamente à sua relevância geopolítica e geoestratégia para as aspirações ocidentais de conter a China, reforça o seu estatuto de potência mundial, reconhecida publicamente pelo Presidente Biden⁹ numa conferência de imprensa após um encontro com Putin (Biden, 2021). Esta consciência ocidental, permite ao Kremlin obter uma maior tolerância em relação às ações promovidas maioritariamente no seu estrangeiro próximo, e aumentar a sua margem de negociação em relação aos seus interesses vitais, de que é exemplo mais recente a procura de Moscovo em “fechar” a questão ucraniana, através da garantia, por tratado, de que a Ucrânia não integrará a OTAN.

O papel de *pivot* geopolítico mundial, pretende, por um lado, obter benefícios económicos e políticos, relativamente a espaços de interesse russo que envolvem os dois principais atores internacionais (EUA e China), e, por outro, mitigar as ameaças que ambos os lados podem representar para a Rússia, explorando as suas fragilidades em diversos níveis: económico, social, político e securitárias. O atual conflito da Ucrânia veio expor as dinâmicas das relações entre a Rússia, a China e os países ocidentais liderados pelos EUA. Nos conflitos com o ocidente, por parte de Pequim ou de Moscovo, em relação a

⁹ Ao contrário do anterior presidente norte americano, Barack Obama, que se referiu à Rússia, em 2014, como uma potência regional (The Guardian, 2014). Este aspeto é de grande importância para a análise da evolução da relação entre os EUA e a Rússia, na medida em que Biden era, na altura, Vice-Presidente.



espaços ou áreas de influência, existe uma “neutralidade colaborante” (Costa, 2022) do ator não diretamente envolvido, expandindo, dessa forma, o seu próprio protagonismo internacional. Embora de forma cautelosa, tendo em conta as relações comerciais que tem com as potências ocidentais, na crise da Ucrânia, a China tem procurando não deixar totalmente isolada a Rússia. Esta consciência partilhada entre russos e chineses de manterem uma proximidade estratégica, para confrontar as potências ocidentais, é válida sobretudo nos respetivos espaços de interesse e quando americanos e europeus procuram ganhar maior protagonismo e limitar a sua própria influência em termos regionais e internacionais.

Conclusão

A nova ENSR é, em termos substanciais, a formulação do dilema russo de segurança tanto em termos de interpretação como de resposta (Booth e Wheeler, 2007). Muito vocacionada para a transformação da ordem mundial, decorrente das alterações do Sistema Internacional, no âmbito do qual as potências procuram reforçar as suas posições na estrutura global, prevê cada vez mais o recurso ao instrumento militar como forma de garantir e impor os interesses nacionais, e que se refletem em diferentes domínios e espaços regionais.

Moscou procura assumir-se como *pivot* geopolítico global, tirando partido da proximidade diplomática e geográfica com a China, e obtendo com isso dividendos económicos, relacionados, em grande medida, com o fornecimento de energia (hidrocarbonetos), os quais apoiam a sua economia e consequentemente o seu desenvolvimento tecnológico, um dos vetores mais relevantes do poder russo. Em contexto de crescente isolamento da Rússia desde fevereiro 2022 e na perspetiva da UE conseguir redirecionar o seu mercado energético, a relevância da China ficou ampliada.

Apesar da preponderância do antiocidentalismo, o Kremlin está consciente do seu papel nas relações entre Pequim e as potências ocidentais, em particular com os EUA, identificando-se nessa mesma relação como um ator chave em termos geopolíticos. O papel assumido pela Rússia nesse âmbito aumentou a sua capacidade de “negociação” em relação ao espaço geográfico considerado por ela de interesse vital, em particular do seu “estrangeiro próximo”. A postura diplomática das potências ocidentais face à “belicosidade” russa nas semanas de crise que antecederam a guerra na Ucrânia confirmava essa margem.

Esta centralidade russa reforça os seus instrumentos de poder enquanto potência global, e que são materializados em termos políticos através do seu peso no CSNU, e, em termos militares, através das questões nucleares e do desenvolvimento nuclear. Podemos, por isso, argumentar que a ENSR parte do centro para o exterior - não apenas porque interliga os aspetos de política externa com os assuntos de política interna e da legitimidade do governo aos olhos da população russa - mas sobretudo porque a projeção de poder em termos regionais, em particular junto às suas fronteiras, reforça as intenções russas de se constituir como potência global, na “nova” ordem que a Rússia (a par da China) procuram forjar. No entanto, os efeitos globais da ofensiva militar contra a Ucrânia questionam a afirmação desejada pelo Kremlin, ao ponto de se tornar num eventual Estado paria.



A ENSR constituiu-se como um roteiro para a anunciada “nova” ordem internacional, no seio da qual a Rússia procura salvaguardar os seus diversos interesses, ajustando as suas capacidades ao seu peso no contexto geopolítico internacional, enquanto potência à escala global. A decisão de invadir a Ucrânia está, assim, em consonância com as perceções de ameaça e a centralidade do recurso ao braço militar. A resposta ocidental à invasão do país, centrada no isolamento de Moscovo, assim como a adesão dos atores privados a esta postura, trazem sérias dúvidas sobre a materialização dos objetivos russos de ser um novo centro de poder numa relação de convivência com atores como a China.

Referências

- AP (2021). Taliban visit Moscow to say their wins don't threaten Russia. Disponível em <https://apnews.com/article/taliban-moscow-europe-russia-51327432f1455020352826281c6c4e73>
- BBC News (2021, 16 de junho). Biden e Putin fazem reunião em Genebra, mas a discórdia entre EUA e Rússia permanece. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-57506016>
- Biden, L. (2021, 16 de junho). President Biden meets with Russian President Vladimir Putin. PBS Newshour. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=x8OK2d_bHag
- Blank, S. (2021). Can Selling Weapons to Serbia Create Peace in the Balkans?. In The National Interest [Em linha]. Disponível em <https://nationalinterest.org/blog/buzz/can-selling-weapons-serbia-create-peace-balkans-194448>
- Booth, K., & Wheeler, N.J. (2007). *The Security Dilemma: Fear, Cooperation, and Trust in World Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Borshchevskaya, A., Wajeer, R., Rakov, D. & Sim. L (2021). *Russia in the Middle East: A source of stability or a pot-stirrer?*. In Atlantic Council [Em linha]. Disponível em <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/russia-in-the-middle-east-a-source-of-stability-or-a-pot-stirrer/>
- Bruter, M. (2003). Winning hearts and minds for Europe. The Impact of News and Symbols on Civic and Cultural European Identity. Comparative Political Studies, Vol. 36 No. 10, 1148-1179. <https://doi.org/10.1177/0010414003257609>
- Casier, T. (2016). «Identities and Images of Competition in the Overlapping Neighbourhoods: How EU and Russian Foreign Policies Interact». In: Piet, R. & Simão, L (edt). *Security in Shared Neighbourhoods Foreign Policy of Russia, Turkey and the EU*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 13-34.



China Power Team (2021, 27 maio). How Dominant is China in the Global Arms Trade?. In *China Power* [Em linha]. Disponível em <https://chinapower.csis.org/china-global-arms-trade/>

Chu, Y. & Zheng, Y. (2021). *The decline of the western-centric world and the emerging new global order*. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Connolly, R. & Sendstad, C. (2017). Russia's Role as an Arms Exporter The Strategic and Economic Importance of Arms Exports for Russia. In *Chatam House* [Em linha]. Disponível em <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-03-20-russia-arms-exporter-connolly-sendstad.pdf>

Costa, F. (2022, 04 de março). O Dilema Chinês. *CNN Portugal*. Disponível em <https://cnnportugal.iol.pt/china/russia/francisco-seixas-da-costa-o-dilema-chines/20220304/6221d9890cf21847f0aef68>

Crowley, (2018, 2 de agosto). OTAN 'Encirclement' May Be Creating a New Crisis with Russia. In *The National Interest* [Em linha]. Disponível em <https://nationalinterest.org/blog/skeptics/OTAN-encirclement-may-be-creating-new-crisis-russia-27617>

Cruz, M. (2021). «Russia in the Western Balkans: Interests and Tools of Influence». In Holger Mölder, H, Sazonov, V., Chochia, A. & Kerikmäe, T. (Edts). *The Russian Federation in Global Knowledge Warfare. Influence Operations in Europe and Its Neighbourhood*. Switzerland: Spinger. (pp. 315-334). https://doi.org/10.1007/978-3-030-73955-3_16

Dugin, A. (2016). *Geopolítica da Rússia Contemporânea*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos em Geopolítica & Ciências Auxiliares.

Economy, E. (2022). Xi Jinping's New World Order. Can China Remake the International System?. In *Foreign Affairs* [Em linha]. Disponível em <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-12-09/xi-jinpings-new-world-order>

Federation of America Scientists (FAS) (2021). Status of World Nuclear Forces. Disponível em <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>

Fernandes, S. & Ageeva, V. (2021). New Russian Geopolitics: Reviving Past Perceptions and Ambitions. In N. Morgado (Ed.), *Geopolitics in the Twenty-First Century: Territories, Identities, and Foreign Policies* (pp.31-56). New York: Nova Publishers.

Fukuyama, F. (2018). *Francis Fukuyama. A exigência de Dignidade e a Política do Ressenimento. Identidades*. Alfragide: Dom Quixote.



- Gaddis, J. (2007). *A Guerra Fria*. Lisboa: Edições 70
- Gaspar, C. (2020). *O mundo de amanhã. Geopolítica contemporânea*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Gerson, M. (2010). The Sino-Soviet Border Conflict: Deterrence, Escalation, and the Threat of Nuclear War in 1969. Defense Threat Reduction Agency Advanced Systems and Concepts Office Report Number ASCO 2010 027. Disponível em https://www.cna.org/CNA_files/PDF/D0022974.A2.pdf
- Global Firepower (GFP) (2021). Russia Military Strength. Disponível em https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=russia
- Gotev, G. (2019). Bosnian Serb leader: I have friends both in Moscow and Brussels. In EUROACTIV [Em linha]. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/bosnian-serb-leader-i-have-dear-friends-both-in-moscow-and-brussels/>
- Gurganus, J. (2018). Russia: playing a geopolitical game in Latin America. In Carnegie [Em linha]. Disponível em https://carnegieendowment.org/files/Gurganus_Russia_Latin_America_Geopolitical_Game_May_2018_FINAL.PDF
- Haas, M. (2010). *Russia's Foreign Security Policy in the 21st Century. Putin, Medvedev and beyond*. New York: Routledge.
- Hill, I. (2021). Russia-China: an Unholy Alliance?. In The interpreter [Em linha]. Disponível em <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/russia-china-unholy-alliance>
- Jagiello, B. (2021). «The Balkan Kettle: Russia's policy toward the Balkans». *Security and Defence Quarterly*, 35(3), 47-61.
- Jankowski, D. (2021). Russia and the Technological Race in an Era of Great Power Competition. In Center for Strategic & International Studies [Em linha]. Disponível em https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210914_Jankowski_URMT2021.pdf?FCiMUQFzXJJJ8_NYJgOIYC8sIf8Rqh_Z
- Kamath, B. (2021). Why the Western Balkans matter to the European Union? In Observer Research Foundation (ORF) [Em linha]. Retirado de <https://www.orfonline.org/expert-speak/why-the-western-balkans-matter-to-the-european-union/>
- Katz, B., Jones, S., Doxsee, C. & Harrington, N. (2020). The Expansion of Russian Private Military Companies. In CSIS (Center for Strategic & International Studies) [Em linha]. Disponível em <https://russianpmcs.csis.org/>



- Korda, M. & Kristensen, H. (2021, 26 de julho). China Is Building A Second Nuclear Missile Silo Field. In Federation of American Scientists (FAS) [Em linha]. Disponível em <https://fas.org/blogs/security/2021/07/china-is-building-a-second-nuclear-missile-silo-field/>
- Krickovic, A. & Pellicciari, I. (2021). «From "Greater Europe" to "Greater Eurasia": Status concerns and the evolution of Russia's approach to alignment and regional integration». *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 12(1) pp. 86–99.
- Larin, V. (2020). «Russia-China Economic Relations in the 21st Century: Unrealized Potential or Predetermined Outcome?». *Chinese Journal of International Review*. Vol. 2, No. 1 (2020) DOI: 10.1142/S2630531320500018. Disponível em <https://www.worldscientific.com/doi/epdf/10.1142/S2630531320500018>
- Liu, Y. (2022, 19 de março). The Unintended Consequences of China's Stance on Ukraine. The Diplomat. Disponível em <https://thediplomat.com/2022/03/the-unintended-consequences-of-chinas-stance-on-ukraine/>
- Luzin, P. (2021, 03 novembro). Russia's Defense Industry and Its Influence on Policy: Stuck in a Redistributive Feedback Loop. In Russia Matters [Em linha]. Disponível em <https://www.russiamatters.org/analysis/russias-defense-industry-and-its-influence-policy-stuck-redistributive-feedback-loop>
- Maalouf, A. (2003). In the name of identity. Violence and the need to belong. New York: Penguin books.
- Mackinder, H. (1943). The Round World and the Winning of the Peace. *Foreign Affairs*, Vol. 21, No. 4, 595-605.
- Mendras, M. (2015). «The Rising Cost of Russia's Authoritarian Foreign Policy». In: Cadier, D. & Light, M. (edt.), *Russia's Foreign Policy Ideas, Domestic Politics and External Relations*. New York: Palgrave Macmillan, pp-80-96.
- Ministério das Relações Exteriores da Federação Russa (2021, 17 de dezembro). Acordo sobre Medidas de Segurança para a Federação Russa e os Estados Membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Disponível em https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/OTAN/1790803/?utm_source=Chatham%20House&utm_medium=email&utm_campaign=12889053_REP%20-%20content%20update%20KG%20EC%20-%202022.12.21&dm_i=1S3M,70999,S3NCNT,V909Z,1
- Mujanovic, J. (2017). Russia's Bosnia Gambit. Intrigue in the Balkans. In *Foreign Affairs* [Em linha]. Disponível em <https://www.foreignaffairs.com/articles/bosnia-herzegovina/2017-09-06/russias-bosnia-gambit>
- Nygren, B. (2008). The Rebuilding of Greater Russia. Putin's foreign policy towards the CIS countries. Oxon: Routledge.
- Putin, V. (2005, 25 de abril). Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation, Disponível em <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22931>



- Putin, V. (2007, 25 de abril). Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy. Disponível em <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>
- Putin, V. (2014, 18 de março). Vladimir Putin addressed State Duma deputies, Federation Council members, heads of Russian regions and civil society representatives in the Kremlin. Disponível em <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>
- Putin, V. (2022, 22 de fevereiro). How Putin's Denial of Ukraine's Statehood Rewrites History. Times. Disponível em <https://time.com/6150046/ukraine-statehood-russia-history-putin/>
- Rádio Free Europe (RFE) (2021). Merkel Says It's In EU Interest To Advance Balkan Integration. Disponível em <https://www.rferl.org/a/western-balkans-eu-merkel/31342360.html>
- Reuters (2021). Russia, China push for U.N. Security Council summit, lash out at West. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-russia-china-un-idUSKBN2BF0GO>.
- Romana, H. (2005). *República Popular da China. A sede do poder estratégico. Mecanismos do Processo de Decisão*. Coimbra: Almedina.
- Rumer, E. & Weiss, A. (2019). *A Brief Guide to Russia's Return to the Middle East*. Carnegie. Disponível em <https://carnegieendowment.org/2019/10/24/brief-guide-to-russia-s-return-to-middle-east-pub-80134>.
- Russia Federation (RF), 2021. Strategy of National of the Russian Federation. Disponível em https://www.academia.edu/49526773/National_Security_Strategy_of_the_Russian_Federation_2021
- Russian Federation (RF) (2015). The Russian Federation's National Security Strategy. Disponível em <https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>
- Sakwa, R (2015). Dualism at Home and Abroad: Russian Foreign Policy Neo-revisionism and Bicontinentalism. In: D. Cadier & M. Light. *Ideas, Domestic Politics and External Relations*. New York: Palgrave Macmillan (65-79).
- Shelling, T. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sidorov, A. (2014). «Russia's Territorial Disputes with China and Japan: A Comparative Analysis». *The Journal of Territorial and Maritime Studies*, 1(2), 97-114.
- Siegl, J. (2021, 17 de setembro). Russia's asymmetric strategy for expanding influence in Africa. In London school of Economic and Political Science [Em linha]. Disponível em <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2021/09/17/russia-asymmetric-strategy-expanding-influence-in-africa-security-moscow/>



- Stojanovic, D. (2022). Serbia praises another arms shipment from Russia. In Defense News [Em linha]. Disponível em <https://www.defensenews.com/global/europe/2022/01/03/serbia-praises-another-arms-shipment-from-russia/>
- Stronski: (2020, 2 de junho). Implausible Deniability: Russia's Private Military Companies. In Carnegie Endowment For International Peace [Em linha]. Disponível em <https://carnegieendowment.org/2020/06/02/implausible-deniability-russia-s-private-military-companies-pub-81954>
- Tabachnik, M. (2019) Defining the nation in Russia's buffer zone: the politics of citizenship by birth on territory (jussoli) in Moldova, Azerbaijan, and Georgia, Post-Soviet Affairs, 35:3, 223-239, <https://doi.org/10.1080/1060586X.2018.1542868>
- The International Institute for Strategic Studies (IISS) (2021). *The military Balance 2021*. Oxfordshire: Routledge Taylor & Francis Group.
- Thorun, C. (2009). *Explaining Change in Russian Foreign Policy. The Role of Ideas in Post-Soviet Russia's Conduct towards the West*. New York: Palgrave Macmillan
- Toal, G. (2017). *Near Abroad. Putin, the west, and the contest to win Ukraine and the Caucasus*. New York: Oxford University Press.
- Toucas, B. (2017). Russia's Design in The Black Sea: Extending the Buffer Zone. In Center for Strategic International Studies [Em linha]. Disponível em <https://www.csis.org/analysis/russias-design-black-sea-extending-buffer-zone>
- Trenin, D. (2001). *The End of EURASIA: Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization*. Washington DC: Carnegie Moscow Center.
- United Nations (UN) (2022, 26 de fevereiro). Russia vetoed a draft U.N. Security Council resolution on Friday. Disponível em <https://news.un.org/en/story/2022/02/1112802>
- Wendt, A. (1994). «Collective Identity Formation and the International State». *The American Political Science Review*, 88(2), 384–396. <https://doi.org/10.2307/2944711>
- Wezeman, P., Kuimova, A. & Wezeman, S. (2021). Trends in International Arms Transfers, 2020. SIPRI Fact Sheet. Disponível em https://sipri.org/sites/default/files/2021-03/fs_2103_at_2020.pdf.
- World Barometer (2021a, 29 de julho). GDP by Country. Disponível em <https://www.worldometers.info/gdp/gdp-by-country/>
- World Barometer (2021b, 29 de julho). Current World Population. Disponível em <https://www.worldometers.info/world-population/>
- World Population Review (WPR) (2022). China Population. Disponível em <https://worldpopulationreview.com/countries/china-population>
- Zevelev, I. (2016). Russian National Identity and Foreign Policy. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Disponível em <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep23235.pdf>

PROTEÇÃO DOS PROCESSOS DEMOCRÁTICOS E DOS ATOS ELEITORAIS CONTRA MEDIDAS ATIVAS DIGITAIS RUSSAS: 2016 COMO ANO DE REFERÊNCIA

RICARDO SILVESTRE

ricsilvestre@hotmail.com

Doutor em Filosofia pela Universidade de Connecticut, com *major* em fisiologia humana, e um mestrado em Relações Internacionais pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia de Lisboa, com enfoque no futuro do debate político *online*. *International Officer* do *think tank* Movimento Liberal Social (Portugal). Coordenador de projetos de comunicação política com o European Liberal Forum, o *think tank* do Partido Aliança dos Liberais e Democratas pela Europa no Parlamento Europeu. Os seus principais interesses na área da investigação política são: o futuro da democracia, soluções digitais para problemas sociais, e a transição e independência energética da União Europeia com a respetiva diminuição do dilema segurança para com países autoritários e liberais.

Resumo

A Rússia tem sido acusada de forma credível de tentar enfraquecer as democracias liberais ocidentais com o uso de meios digitais. Peritos em cibersegurança, agências de informação e segurança, jornalistas de investigação e serviços governamentais, detalharam as ações do Kremlin no acesso ilegal a infraestruturas digitais, divulgando conteúdos roubados online, e influenciando o debate político sobre plataformas digitais para criar discórdia e polarização. Estas iniciativas estão incluídas numa estratégia mais ampla de alteração do equilíbrio de poder na ordem internacional através das chamadas "medidas ativas". Duas das mais consequentes aplicações recentes deste tipo de medidas tiveram lugar em 2016, nas Eleições Presidenciais dos Estados Unidos e no Referendo Brexit. Relatórios tornados públicos com as avaliações dos erros cometidos pelos governos dos Estados Unidos e do Reino Unido mostram que houve uma proteção insuficiente desses dois processos cruciais de consulta pública. Os erros cometidos por estes países na proteção da democracia contra agentes hostis com um elevado nível de proficiência digital, devem ser um ponto de interesse, e de urgência, para a União Europeia. É de esperar que este tipo de operação de influência continue, e se torne mais sofisticada, uma vez que podem visar eleições nos Estados-Membros da União, mas também para o Parlamento Europeu. A deteção precoce, a aplicação de contramedidas e a partilha de informação com os eleitores deste tipo de ataques por agências estrangeiras é um importante mecanismo de defesa que precisa de ser reforçado e expandido.

Palavras-chave

Democracia; agências de informação e segurança; plataformas digitais; Federação Russa; União Europeia

Como citar este artigo

Silvestre, Ricardo (2022). Proteção dos processos democráticos e dos atos eleitorais contra medidas ativas digitais russas: 2016 como ano de referência. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.2>

Artigo recebido em 11 Maio 2021 e aceite para publicação em 3 Março 2022





PROTEÇÃO DOS PROCESSOS DEMOCRÁTICOS E DOS ATOS ELEITORAIS CONTRA MEDIDAS ATIVAS DIGITAIS RUSSAS: 2016 COMO ANO DE REFERÊNCIA¹

RICARDO SILVESTRE

Introdução

O Kremlin tem tentado enfraquecer as democracias liberais ocidentais consideradas pelo regime, e pelo Presidente Putin, como ameaças à Federação Russa². Peritos em cibersegurança, agências de informação e segurança, órgãos legislativos e jornalistas de investigação, detalharam algumas das iniciativas de Moscovo para se imiscuírem nos processos democráticos. Exemplos incluem a Geórgia, Estónia, Lituânia, Ucrânia, Holanda, França, Alemanha (Ténis, 2020). O comportamento russo, visto através da teoria dos "quatro mundos" de Robert Jervis, tem uma lógica interna: a preferência por ações ofensivas para inclinar o equilíbrio de poder na ordem internacional (Jervis, 1978). Além disso, a decisão de não assumir posturas defensivas pode ser vista como uma resposta às perceções políticas e sociais das ameaças vindas das fronteiras para o Ocidente (Rato, 2018). Tais preocupações conduzem a uma maximização do poder, em vez de cooperação (Baylis, Smith & Owens, 2019). Num sistema internacional anárquico, os Estados procuram a sua sobrevivência através do enfraquecimento dos adversários. Um exemplo é a criação de ações disruptoras nesses países (Mearsheimer, 2001). Uma destas disrupções é atingir os sistemas democráticos, eleições e organizações, com ferramentas digitais. Uma análise dos incidentes cibernéticos entre 2014 e 2018 (Galante & Ee, 2018) mostra que estes podem ser: exploração de infraestruturas através do acesso a redes informáticas com recolha ou alteração de dados; manipulação do recenseamento eleitoral, alteração da contagem dos votos ou dos votos expressos a fim de causar desconfiança nos resultados eleitorais; divulgação de informação obtida ilegalmente com materiais comprometedores para políticos ou partidos políticos; "frentes falsas" com perfis falsos de indivíduos e grupos, principalmente em redes sociais, com a intenção de provocar polarização; amplificação da dissensão com operações abertas ou encobertas; produção e difusão de informações falsas e desinformação.

Duas das ações mais consequentes, e mesmo impressionantes, da Rússia no interferir nos processos democráticos tiveram lugar durante 2016, nas eleições presidenciais dos

¹ Artigo traduzido por Cláudia Tavares.

² Para melhor compreender as motivações do Presidente Putin sugere-se a leitura de "*The Man Without a Face: The unlikely rise of Vladimir Putin*", de Masha Gessen.



Estados Unidos e no Referendo sobre a permanência do Reino Unido na União Europeia. Voltando às teorias de Jervis e Mearsheimer, estas ações podem ser vistas como resultantes de um cálculo do Kremlin dos riscos e benefícios das referidas ações. Os riscos era um maior antagonismo pela comunidade internacional, com a possibilidade de sanções e respostas proporcionais. Quanto aos benefícios, contribuir para o colapso de um bloco económico e político vizinho, e ajudar a derrotar um candidato a Presidente dos Estados Unidos que se opunha manifestamente ao regime de Moscovo em favor de outro claramente mais amistoso, se não ansioso por aceitar as intenções do Presidente russo. Os resultados foram obviamente positivos para o Kremlin. O Reino Unido deixou a União Europeia, com divisões internas que podem levar à desagregação do Reino. Nos Estados Unidos, a administração Trump alienou aliados, tentou diminuir a importância da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ameaçando mesmo a saída da América da organização, privilegiou os interesses russos no Médio Oriente e colocou os Estados Unidos em "guerras" económicas e diplomáticas, que diminuíram o estatuto do país na comunidade internacional. A União Europeia foi também um alvo destas ações em alguns dos seus Estados-Membros, que levaram à implementação de medidas para combater a desinformação, as notícias falsas, os ciberataques, as operações de disrupção e polarização. O Vice-Presidente da Comissão Europeia para o Mercado Único Digital afirmou em 2019 que "temos de proteger as nossas eleições livres e justas. Esta é a pedra angular da nossa democracia. Para assegurar os nossos processos democráticos contra manipulações ou atividades cibernéticas maliciosas por parte de interesses privados ou de países terceiros" (ENISA, 2019).

Objetivos e métodos de investigação

O objetivo deste documento é produzir um corpo sistematizado de conhecimento, descrevendo como as medidas ativas digitais estão a ser implantados nas democracias liberais ocidentais com a intenção de causar discórdia, e disrupção. Do mesmo modo, serão propostas soluções sobre como melhor combater estas ameaças. A metodologia utilizada é uma estratégia de investigação qualitativa, com a recolha de informação com o objetivo de desenvolver um significado associado às referidas atividades e respostas (Unikaitė-Jakuntavičienė & Rakutienė, 2013). Esta estratégia permite a criação de uma narrativa construtivista, que visa desenvolver uma teoria de forma dedutiva, começando com factos específicos, observação empírica, e avançando para uma generalização teórica dos factos relacionados com a teoria. Do mesmo modo, será aplicada uma investigação científica qualitativa, com a análise do comportamento dos diferentes agentes envolvidos na construção da teoria, bem como dos valores, crenças e emoções. Isto será feito através da observação, análise de discursos, documentos e opiniões de organizações governamentais e da sociedade civil e artigos noticiosos. A lógica da investigação é assim indutiva, com um ponto de partida de conhecimento da realidade, conceitos flexíveis e generalizações analíticas com a ajuda de exemplos (Unikaitė-Jakuntavičienė & Rakutienė, 2013).



Revisão da literatura

A Federação Russa e as "medidas ativas"

O termo medidas ativas foi desenvolvido na União Soviética, a partir dos anos 50, para caracterizar operações secretas e subversivas de influência política que são facilmente refutáveis. Podem variar desde a criação de organizações de fachada, apoio a grupos políticos pró-russos e a disseminação da desinformação (Galeotti, 2019). Em 1982, o então líder do Comité de Segurança do Estado (KGB), Yuri Andropov, fez das medidas ativas uma das principais formas de intervenção do Kremlin durante a Guerra Fria (Andrew & Mitrokhin, 2006: 316). A utilização destas medidas abrandou quando a União Soviética mudou a sua abordagem à comunidade internacional, primeiro liderada por Gorbachev, e depois por Ieltsin, com tentativas de ter uma relação mais estreita com o Ocidente. Com a perda de influência da Rússia e com a ascensão de Vladimir Putin ao poder, Moscovo regressou às hostilidades com países, e blocos de países, que promovem os valores liberais e democráticos. Estes valores podem então chegar à Rússia e aos países situados nas suas fronteiras. Este foi o caso dos protestos de 2012 na Rússia por eleições livres, que Putin explicou como uma operação de influência americana (Crowley & Ioffe, 2016), ou no caso das "revoluções coloridas" nas suas fronteiras (Stewart, 2009). A esta preocupação juntam-se as debilitantes sanções económicas para os setores primários da economia russa, o bloqueio à venda de armas e materiais relacionados, o congelamento de ativos económicos e a aquisição de equipamento para a indústria petrolífera (Krausse, 2018). E depois há a OTAN, e em particular o Artigo 5º da carta da organização, onde um ataque a um dos membros é um ataque a todos (OTAN, 1949). Isto provoca uma perspetiva atraente para os países que a Rússia pensa como parte da sua esfera de influência. Todos estes fatores aumentam a perceção por Putin de um cerco à sua volta (Rato, 2018).

Com a diminuição das expectativas de compreensão Leste-Oeste, Moscovo voltou ao conjunto de ações já conhecidas, juntando-se às recentes levadas a cabo nos países "estrangeiro próximo" (Galeotti, 2019). Recentemente, em 2013, o General Valery Gerasimov, Chefe do Estado-Maior do Exército russo, defendeu a utilização de "métodos indiretos e assimétricos" para criar influência política (Bartles, 2016: 33). Isto inclui alterar o equilíbrio de poder nos países adversários (Bartles, 2016: 34), e o apoio dos partidos políticos que defendem uma relação amigável com Moscovo, como observado em Itália e na Alemanha (Apuzzo & Satarino, 2019), e em França (Turchi, 2017). É também atribuída a Gerasimov a proposta de que as táticas desenvolvidas durante o tempo da União Soviética deveriam ser atualizadas e incluídas no pensamento militar estratégico, para uma "nova teoria da guerra moderna - uma teoria que se assemelha mais a invadir a sociedade de um inimigo do que a atacá-la de frente" (McKew, 2017). As medidas estratégicas defendidas pelo General incluem combinações de ações tecnológicas, informativas, diplomáticas e militares (Galeotti, 2013). Em setembro de 2014, o General Philip Breedlove, durante uma reunião da OTAN, advertiu que a Rússia estava envolvida na "mais espantosa guerra de informação que alguma vez vimos na história da guerra de informação" (Vandiver, 2014).

Entre as principais organizações russas, em termos de criação e aplicação de medidas ativas de intrusão nos processos democráticos dos países estrangeiros, destacam-se as agências de informação e segurança. Os exemplos mais conhecidos são: a Direção



Central do Estado-Maior General das Forças Armadas da Federação Russa, ou GRU; Serviço Federal de Segurança da Federação Russa, ou FSB³; e o Serviço de Informações Externas da Federação Russa, ou SVR⁴. O aparelho administrativo do Kremlin caracteriza-se por ser um sistema "não institucionalizado" com um elevado nível de coordenação entre agências para a aplicação de medidas ativas (Galeotti, 2017). Em seguida, reportam diretamente ao Kremlin e/ou ao Presidente Putin (DNI, 2017). A partir daí, são identificadas três formas conhecidas de interferência nas eleições: dirigidas pelo Estado com ações realizadas por operativos na sua qualidade de representantes do regime; encorajados pelo Estado, onde os operacionais não são diretamente responsáveis por iniciar medidas ativas, mas quem quer que seja responsável fá-lo com o conhecimento de que será bem recebido pela liderança; e aqueles alinhados com o Estado, onde indivíduos e/ou organizações atuam para a promoção das políticas do regime (Galante & Ee, 2018). Como extensão das agências de informação e segurança existem também instituições privadas, sob o controlo de oligarcas na órbita de Putin, que atuam para fazer avançar narrativas pró-russas, criando polarização na opinião pública dos países visados. É o caso da Internet Research Agency (IRA), com sede em São Petersburgo, que será apresentada detalhadamente mais à frente. Estas diferentes "frentes de ataque" criam um "tecido conjuntivo" de organizações que trabalham para o mesmo objetivo (Watts, 2018), no modelo de guerra moderna não convencional sugerido por Gerasimov. Este tipo de ações, as suas origens e aplicações, têm sido descritas extensivamente em relatórios tornados públicos por agências ocidentais de informação e segurança. Alguns destes exemplos serão agora apresentados.

O referendo sobre a permanência do Reino Unido na União Europeia

Antes do referendo de 2014 sobre o futuro das relações entre o Reino Unido e a União Europeia (Brexit), realizou-se outro referendo sobre a possível independência da Escócia em relação ao Reino Unido. Nesse processo democrático, foram detetados agentes sediados na Rússia a intrometer-se na consulta pública (Carrell, 2017). Através do Twitter, Facebook e YouTube, contas falsas espalham alegações de interferência no referendo para reforçar a manutenção da Escócia na União. Apesar da ausência de uma ligação direta a Moscovo, "relatos pró-Kremlin reforçaram comprovadamente essas acusações. A raiva e desilusão sentida por muitos eleitores "sim" [foi] alimentada por *trolls* pró-Kremlin, de uma forma característica das operações de influência russa" (Carrell, 2017). A perspetiva de uma dessegregação do Reino Unido corresponde aos objetivos do Kremlin de desestabilização do bloco ocidental de países, e um enfraquecimento dos adversários tanto na arena militar como política. A saída da Escócia do Reino Unido representa um desafio à segurança nacional e a capacidade económica para todos os países envolvidos. Uma diminuição da posição da Grã-Bretanha no mundo leva a negócios comerciais menos vantajosos, uma vez que a Escócia representa um terço da massa terrestre e cerca de 8% dos consumidores. Do mesmo modo, uma desagregação do Reino levaria a questões militares. Uma saída da Escócia da União poderia "desarmar unilateralmente o Reino Unido da sua dissuasão nuclear", uma vez que essas defesas estão "atualmente localizadas em Faslane e Coulport, mas um

³ *Federal'naya sluzhba bezopasnosti*, no original.

⁴ *Sluzhba Vneshney Razvedki*, no original.



governo SNP independente exigiria a sua remoção da Escócia" (Daisley, 2020). Deve acrescentar-se que Nicola Sturgeon, que assumiu a posição de Primeiro-ministro após o referendo, negou que tais influências tivessem existido na consulta pública, e a Comissão Eleitoral, que como autoridade para a realização de eleições e referendos, garantiu que não tinha encontrado provas de fraude. O mesmo foi assegurado, após o referendo do Brexit, pelo Gabinete da Primeira-ministra Theresa May, assegurando que não havia provas para apoiar a conclusão de que o referendo no Reino Unido e a relação com a União Europeia tinha sido alvo de interferência de governos estrangeiros (Syal, 2017).

No entanto, provas de que o Governo de Sua Majestade poderia ter subestimado, ou pior, minimizado possíveis medidas ativas durante o referendo de Brexit, suscitaram o pedido de uma avaliação das ações empreendidas pelas instituições responsáveis pela proteção da democracia no Reino. Após o que foi considerado um atraso excessivo para a publicação da avaliação, e acusações de tentativas de minimizar a importância do seu conteúdo pelo Gabinete do Primeiro-ministro Boris Johnson (Murphy, 2020), a Comissão de Informação e Segurança do Parlamento publicou o relatório intitulado "Rússia" (ISCP, 2020). Esta Comissão supervisiona a atividade das agências de informação e segurança; os Serviços de Segurança (MI5), o Serviço Secreto de Informação e Segurança (MI6) e a Sede de Comunicações do Governo, ou GCHQ. Uma das justificações para a produção do relatório afirma que "tem sido credível a informação pública sugerindo que a Rússia empreendeu campanhas de influência em relação ao referendo sobre a independência da Escócia em 2014" (ISCP, 2020: 13). Relativamente ao referendo na relação entre o Reino Unido e a União Europeia, "as provas escritas que nos foram fornecidas pareciam sugerir que HMG [o Governo de Sua Majestade] não tinha visto ou procurado provas de interferência bem-sucedida nos processos democráticos do Reino Unido ou de qualquer atividade que tivesse tido um impacto material sobre uma eleição, por exemplo, influenciando os resultados" (ISCP, 2020: 13). Indo mais longe, a Comissão afirma que "não nos foi fornecida qualquer avaliação pós-referendo das tentativas de interferência russas. Esta situação contrasta fortemente com o tratamento dado pelos EUA às alegações de interferências russas nas eleições presidenciais de 2016" (ISCP, 2020: 14). A Comissão determinou que o Governo de Sua Majestade subestimou seriamente a ameaça russa e negligenciou as contramedidas, não protegendo, portanto, o processo referendário (ISCP, 2020a).

No relatório é descrito que a Federação Russa tende a ver a política externa como uma "soma zero", onde cada ação prejudicial para o Ocidente é favorável a Moscovo. Isto resulta de uma apreciação "alimentada pela paranoia, acreditando que instituições ocidentais como a OTAN e a UE têm uma postura muito mais agressiva em relação [à Rússia] do que na realidade têm" (ISCP, 2020: 1). O centro de decisão "está concentrado em Putin e num pequeno grupo de consultores de confiança (muitos dos quais partilham o passado de Putin nos RIS [serviços de informação russos])" (ISCP, 2020: 29) fazendo com que essas decisões tenham uma aplicabilidade e flexibilidade que as organizações ocidentais não podem igualar. Principalmente, e tal como avaliado pelo GCHQ, a Rússia tem uma elevada capacidade na área digital e é capaz de realizar operações cibernéticas com uma vasta gama de impactos em vários setores da sociedade.

Desde 2014, a Federação Russa tem "levado a cabo atividades cibernéticas maliciosas a fim de se afirmar agressivamente em várias esferas, incluindo a tentativa de influenciar



as eleições democráticas de outros países (...) A GCHQ também aconselhou que os agentes do GRU russo orquestraram tentativas de *phishing*⁵ contra departamentos governamentais" (ISCP, 2020: 5), algo que foi observado no Reino Unido, na Alemanha e nos Países Baixos (Silvestre, 2019). De facto, no dia 3 de outubro de 2018, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, na altura liderado por Jeremy Hunt do Partido Conservador, anunciou publicamente que o Reino Unido e os seus aliados tinham identificado uma campanha do GRU que é "imprudente e indiscriminada: eles tentam minar e interferir nas eleições noutros países" (NCSC, 2018).

Relativamente às propostas para combater as ameaças observadas durante o referendo, a Comissão Parlamentar expressou que o "extremo cuidado" das agências de informação para se envolverem em processos democráticos é "ilógico". A interferência em atos eleitorais por países hostis deve ser vista como uma prioridade em relação à proteção do Estado e que esta deve ser da responsabilidade das agências de informação e segurança (em particular, o MI5) (ISCP, 2020: 11). Outra recomendação importante no relatório é que o Governo deve estabelecer protocolos com plataformas de meios de comunicação social para assegurar que detetam medidas ativas por parte de atores hostis, com um tempo claramente definido para a remoção de tais conteúdos. Como recomendações legislativas, a Comissão Digital, Cultura, Meios de Comunicação Social e Desporto pediu ao Governo para avaliar se a legislação atual para proteger os processos eleitorais da influência maligna é suficiente, e que "a legislação deve estar em conformidade com os últimos desenvolvimentos tecnológicos" (DCMS, 2019: 71). Propõem também que a Comissão Eleitoral tenha o poder de "intervir ou impedir alguém que aja ilegalmente numa campanha se viver fora do Reino Unido" (DCMS, 2019).

As eleições para a Presidência Americana

Em fevereiro de 2018, o então Conselheiro Especial Robert Mueller entregou provas de facto a um grande júri federal no Distrito de Columbia, o que resultou na acusação de treze indivíduos russos e três organizações russas por interferirem nas eleições presidenciais americanas de 2016 (USDJ, 2018). A acusação mostra o alcance e a natureza sistemática dos ataques que começaram em 2014. Particularmente ativa foi a empresa Internet Research Agency (IRA), com as suas explorações de *troll*⁶. Ao roubar identidades americanas, criar relatos falsos em plataformas de meios de comunicação social, e disseminar conteúdos inflamatórios, tanto raciais como sociais, o IRA tentou causar disrupção e polarização política. As operações desta empresa não se limitaram a ações remotas a partir de São Petersburgo, mas também em cooperação com os membros da campanha Trump "no terreno" (USDJ, 2018: 4). Utilizando perfis falsos no Facebook e Twitter, os membros do IRA organizaram comícios e reuniões nos Estados Unidos, através da sedes locais da campanha, e compraram anúncios online para promove-los (USDJ, 2018: 21-28).

⁵ O ato de *phishing* é o envio de e-mails fraudulentos para induzir os utilizadores a partilhar dados pessoais, tais como palavras-passe.

⁶ Uma exploração *troll* é um grupo de utilizadores da Internet que pretende interferir na discussão política online com propósitos (na sua maioria) nefastos.



Tal como o Conselheiro Especial Mueller, a Comissão Especial do Senado dos EUA sobre Informação e Segurança e Segurança também foi clara nas suas conclusões: Os agentes russos, através do IRA, utilizaram plataformas de meios de comunicação social digitais para conduzir campanhas de guerra informativas, difundindo a desinformação e criando divisões nos Estados Unidos (SSCI, 2019: 3). Estas campanhas foram realizadas sob a direção do Kremlin, e com o objetivo de reduzir as chances de sucesso da candidata Hillary Clinton em favor do candidato Trump (SSCI, 2019: 4), uma vez que a primeira foi vista como mais hostil aos interesses russos (SSCI, 2019: 6). Embora Moscovo rejeite as conclusões do Senado americano, o proprietário do IRA, Yevgeniy Prigozhin, tem ligações diretas com o Presidente Putin, o que aponta para uma " direção, apoio e autorização significativa do Kremlin nas operações e objetivos do IRA" (SSCI, 2019: 5). Tal como o IRA, o GRU também foi acusado de explorar plataformas de comunicação social para difundir informações obtidas ilegalmente. Isto foi feito através da divulgação de e-mails da campanha Clinton, informação que foi obtida pelas Unidades 26165 e 74455 dentro do GRU (USDJ, 2018a). De facto, o Conselheiro Especial Mueller acusou o Coronel Aleksandr Osadchuk, comandante da Unidade 74455, por ajudar "na divulgação de documentos roubados através do DCLeaks e do Guccifer 2.0 personas, na promoção dessas divulgações e na publicação de conteúdo anti-Clinton em contas de meios de comunicação social operadas pelo GRU" (USDJ, 2018a: 5). Numa declaração conjunta do Department of Homeland Security e Director of National Intelligence (DHS, 2016) foi anunciado que a comunidade de informação e segurança americana estava confiante de que o governo russo tinha interferido nas eleições, através do uso indevido de e-mails obtidos ilegalmente de organizações políticas americanas. Para o efeito, recorreram à ajuda de organizações externas, principalmente o WikiLeaks e o Guccifer 2.0, sendo a segunda uma outra frente dos serviços secretos militares russos (Sanger & Schmitt, 2016). As agências de informação e segurança americanas que contribuíram para esta investigação incluíram o *Federal Bureau of Investigation* (FBI), a *Central Intelligence Agency* (CIA) e a *National Security Agency* (NSA). Naturalmente, o grau de confiança entre as agências nos resultados dos processos analíticos não foi uniforme. Contudo, a maioria das conclusões são apresentadas com um "elevado grau de confiança" (DNI, 2017).

Relativamente à utilização de plataformas de comunicação social por agentes russos, o Facebook confirmou à Comissão Especial que a atividade atribuível ao grupo Fancy Bear (Unidade 26165 do GRU) foi observada (Graff, 2018). Tal como o IRA, Fancy Bear também criou perfis falsos na plataforma e através da organização DCLeaks para distribuir a informação obtida ilegalmente a jornalistas (Stretch, 2018). No relatório minoritário de 2017 da Comissão de Seleção Permanente de Informação e Segurança da Casa dos Representantes dos EUA (elaborado por membros do Partido Democrata), com os resultados de uma investigação no Facebook sobre a disrupção e polarização nas eleições de 2016, as ações do IRA incluíram a compra de 3.393 anúncios políticos, e a criação de 470 páginas no Facebook que atingiram 126 milhões de utilizadores (HSCI, 2017). Na outra plataforma "gigante" de comunicação social onde há um debate político dinâmico, Twitter, entre 1 de setembro e 15 de novembro de 2016, mais de 36.000 *tweets* sobre as eleições presidenciais foram gerados por *bots*⁷ ligados às contas russas.

⁷ Um *bot* é um programa autónomo que interage com sistemas e utilizadores digitais.



Estes *tweets* geraram cerca de 228 milhões de interações⁸. Além disso, mais de 130.000 *tweets* eram de contas diretamente ligadas ao IRA (HSCI, 2017).

As medidas ativas implementadas pela Rússia não são um fenómeno recente. O KGB foi responsável pela autoria e divulgação de histórias falsas, bem como de cartas fraudulentas, visando os presidentes John Kennedy e Ronald Reagan, e o ativista Martin Luther King, Jr. (SSCI, 2019: 11). Contudo, nas eleições de 2016, este tipo de ação foi aperfeiçoado através da utilização de plataformas de comunicação social, com especial incidência na supressão do voto, especialmente da comunidade negra (SSCI, 2019: 39), promovendo narrativas políticas, nomeadamente, para atrair os seguidores do senador Bernie Sanders (Timberg & Harris, 2018); e visando a coligação que apoiava o Secretário de Estado Clinton (Kim, 2018).

Proteger a democracia na União Europeia contra ciberataques digitais

Nos relatórios apresentados acima, existe a preocupação de como proteger os processos democráticos e atos eleitorais de medidas ativas por parte de agências de informação de países hostis. Na era digital, e de acordo com a máxima de Thomas Jefferson que "a vigilância eterna é o preço da liberdade" (TJM, 2020), compete à União Europeia não subestimar o que aconteceu nos Estados Unidos e no Reino Unido. Os Estados-Membros da União Europeia, juntamente com o Parlamento Europeu e a Agência Europeia para a Segurança Cibernética (ENISA), organizaram um exercício em 2019 para "testar a resposta da UE e os planos de crise para potenciais incidentes de cibersegurança que afetem as eleições da UE" (ENISA, 2019). Este exercício visava aumentar a cooperação entre as autoridades nacionais nas áreas da cibersegurança, proteção de dados e cibercriminalidade. Além de trabalhar "no terreno", a ENISA também produz documentos práticos para garantir a segurança nos processos eleitorais. Para a Comissão Europeia, os objetivos são a proteção dos sistemas democráticos nos Estados-Membros, mas também a salvaguarda dos valores europeus (Comissão Europeia, 2020). Há um conjunto de instrumentos que já existem com objetivos semelhantes, incluindo o Plano de Ação Contra a Desinformação⁹, o Plano de Ação para a Democracia Europeia¹⁰, a rede europeia de cooperação em matéria eleitoral¹¹, o Compêndio sobre Segurança Cibernética da Tecnologia Eleitoral¹², a Lei de Cibersegurança da UE¹³, a Diretiva revista sobre a segurança das redes e dos sistemas de informação (NIS2)¹⁴, assim como instrumentos para combater as ameaças híbridas e aumentar a cibersegurança¹⁵.

⁸ As interações incluem ações de utilizadores como retiques, respostas, seguimentos, inclusão de *hashtags* e expansão de *tweets*.

⁹ https://ec.europa.eu/info/publications/action-plan-disinformation-commission-contribution-european-council-13-14-december-2018_en.

¹⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2250.

¹¹ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en.

¹² https://www.riaa.ee/sites/default/files/content-editors/kuberturve/cyber_security_of_election_technology.pdf.

¹³ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cybersecurity-act>.

¹⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/revised-directive-security-network-and-information-systems-nis2>.

¹⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_3193.



Contudo, existe uma ausência visível nos sistemas de proteção na União Europeia, seja por inação, seja por falta de comunicação com os cidadãos da União: qual é a capacidade de recolher informações e analisar ameaças aos processos democráticos por parte de agências de informação hostis? Isto aplica-se tanto nas eleições em que os Estados-Membros (se acordado), como nas eleições para o Parlamento Europeu. Atualmente, existe o Centro de Informação e Situação da UE (INTCEN)¹⁶ que tem a missão de criar alertas atempados para ameaças, e avaliar ameaças nas áreas da segurança, defesa e contraterrorismo. Este trabalho é realizado através da recolha de informações em colaboração com as agências dos Estados-membros, autoridades militares e diplomatas (Estevens, 2020). Recomenda-se a inclusão da INTCEN numa estratégia de defesa mais ampla e integrada, servindo como um sistema avançado de deteção de sinais, quer a partir de fonte aberta, meios digitais ou através de recursos humanos. A atribuição desta missão seria da responsabilidade da Comissão Europeia: através de uma resolução com definições claras sobre o tratamento e partilha de informação entre agências nos Estados-Membros: tipos de desenvolvimento e aplicação de respostas rápidas; relação com os legisladores tanto no Parlamento Europeu como nos governos locais; e com os eleitores, quando possível ou aconselhável. Naturalmente, as ações das agências de informação e segurança na deteção de ameaças e na aplicação de contramedidas para defender processos eleitorais, que por vezes não podem ser do domínio público. Há necessidade de encontrar um equilíbrio entre a proteção de fontes e processos, e que ameaças podem ser partilhadas com os eleitores, para que estes sejam informados e possam tomar decisões políticas sem influências externas maliciosas.

Outra exigência crescente, por parte de organizações como a Comissão Europeia, a Comissão Especial do Senado dos EUA e a Comissão de Informação e Segurança e Segurança do Parlamento do Reino Unido, é que as plataformas dos meios de comunicação social mudem as suas políticas para um maior trabalho conjunto com as autoridades, incluindo as agências de informação e segurança e os órgãos legislativos. Este trabalho conjunto deve incluir uma partilha atempada e abrangente de informação, principalmente de atividades maliciosas que exploram a arquitetura digital das plataformas, manipulação de algoritmos e disseminação de conteúdos para subversão de processos eleitorais. A Lei dos Serviços Digitais (DSA), proposta pela Comissão Europeia e aceite pelo Parlamento Europeu, aborda algumas destas necessidades. Na DSA, os fornecedores de serviços intermediários da Internet precisam de produzir relatórios de transparência com informações sobre interação com as autoridades, descrição de conteúdos ilegais, tempo necessário para a remoção de conteúdos, ações tomadas e justificações legais (Comissão Europeia, 2020a). Se forem detetados maus agentes ou medidas ativas, as agências de informação e segurança devem poder agir de forma precisa e oportuna em colaboração com plataformas digitais para a aplicação de medidas apropriadas. Este processo deve ser coordenado através da supervisão das estruturas governamentais, e, se necessário, dos órgãos legislativos sempre que houver necessidade de alterações nas leis para resolver problemas estruturais. Da mesma forma, deve haver um trabalho conjunto com os partidos políticos e/ou candidatos a posições governamentais. Exemplos bem sucedidos de tal colaboração têm tido lugar em França e no Reino Unido. Em França, a *Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes*

¹⁶ https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2021 - 01 - 02 - eeas 2.0_orqchart.pdf.



d'Information, a agência responsável pela proteção das infraestruturas governamentais contra ciberataques, organizou sessões de informação sobre cibersegurança para todos os partidos políticos (embora nem todos tenham demonstrado interesse em participar) (Daniels, 2017). No Reino Unido, foi a vez de o Centro Nacional de Cibersegurança Britânico, parte do GCHQ, oferecer ajuda no reforço das redes de comunicação dos partidos políticos (Reuters, 2017).

Conclusões

Uma questão provocadora levantada por Persily é "Poderá a Democracia Sobreviver à Internet?" (Persily, 2017). Alguns autores alertam para a ingenuidade de pensar que a Internet é um caminho para uma utopia de debate, compreensão e consenso, numa perspetiva Madisoniana de governação¹⁷. Ao mesmo tempo, ferramentas digitais ainda mais poderosas, como a recuperação de dados pessoais, grandes dados, aprendizagem de máquinas, função algorítmica, podem abrir o espaço para as empresas, que são de aluguer, para gerar publicidade política dirigida ao nível individual, criando "bolhas digitais", "câmaras de eco" que levam à polarização política e à ação política contraproducente.

A Comissão Especial do Senado dos EUA para Informação e Segurança adverte que medidas ativas, tendo o Kremlin como epicentro, e com uma alegada ligação direta a Vladimir Putin, "representam a mais recente expressão do desejo de longa data de Moscovo de minar a ordem democrática liberal liderada pelos EUA" (SSCI, 2019: 11). É preocupante que países com democracias estabelecidas, agências de informação e segurança sofisticadas, uma imprensa livre e uma sociedade civil vibrante, como o Reino Unido e os Estados Unidos, não se tenham apercebido, ou ignorado, as ameaças da Federação Russa de perturbar os processos eleitorais de 2016. No relatório da Comissão de Informação e Segurança do Parlamento, há um aviso perturbador de que o governo do Reino Unido se encontrava num "estado de negação" da influência russa, de modo a não questionar a legitimidade do executivo associado ao resultado de Brexit (Ellehuus & Ruy, 2020). Isso não foi exclusivo de Whitehall. Nos Estados Unidos, o Presidente Trump passou parte do seu mandato a negar, ou a minimizar, as ações da Rússia nas eleições de 2016, entrando mesmo em conflito com as agências americanas de informação e segurança sobre se Putin tinha autorizado alguma delas. De facto, Trump iria despedir, em 2017, o Diretor do FBI James Comey por causa, nas palavras do Presidente, da "questão da Rússia". Isto resultaria na nomeação do Advogado Especial Robert Mueller e no processo de *impeachment* do Presidente (Balsamo, 2019). Ainda no relatório do Parlamento, outra observação importante foi a falta de definição dentro do governo do Reino Unido sobre quais os mecanismos de defesa a utilizar contra medidas estrangeiras ativas nos processos democráticos. Isto fez com que a assunção de responsabilidades parecesse uma "batata quente" (ISCP, 2020: 5).

Os agentes russos continuarão a testar estas medidas ativas nos países ocidentais. Em 2018, na véspera das eleições intercalares para o Senado e Casa dos Representantes dos Estados Unidos, outra queixa criminal contra o IRA, na pessoa de Elena Khusyaynova,

¹⁷ Alguns destes avisos podem ser encontrados em livros escritos por Timothy Garth Ash, Rebecca MacKinnon, Cass Sustein, Clay Shirky e Evgeny Morozov.



foi apresentada no Distrito Oriental da Virgínia por um Procurador Federal, por conspirar para interferir com o processo político e eleitoral americano nas eleições de 2018 (USDC, 2018). No mesmo ano, a CIA avaliou que Vladimir Putin era "provavelmente" responsável por outra campanha para desacreditar o Vice-Presidente Joe Biden, então candidato a Presidente (e eventual vencedor) (Rogin, 2020). Ações semelhantes foram observadas na Europa, onde, no período entre 2017 e 2018, campanhas de desinformação utilizando meios de comunicação estatais e meios de comunicação social patrocinados pela Rússia ocorreram em Itália, Países Baixos, Espanha (o referendo sobre a independência da Catalunha), República Checa e Suécia (Tennis, 2020).

Se as motivações para Presidente Putin e o Kremlin parecem óbvias à luz das teorias de Jervis e Mearsheimer, de tentar maximizar uma postura ofensiva, interferindo nos processos democráticos e eleições no Ocidente, o "preço" a pagar não parece ser dissuasor. A Federação Russa é um (quase) Estado pária no que diz respeito às relações com o Ocidente (exacerbadas por intervenções militares no "estrangeiro próximo"), pelo que a ameaça de isolamento não é operacional. Da mesma forma, as sanções devidas a interferências eleitorais e ciberataques continuam a concentrar-se em indivíduos e organizações que se crê estarem relacionados com o centro do poder em Moscovo (Turak & Macias, 2021). No entanto, o governo russo continuará a negar qualquer responsabilidade, enquanto dá abrigo a pessoas e grupos indiciados, tornando-os imunes à perseguição no Ocidente. Desta forma, será difícil infligir golpes graves a estas estruturas que promovem medidas ativas.

O Vice-Presidente do Parlamento Europeu, Rainer Wieland, afirmou em 2019 que "os ciberataques são uma ameaça recente, mas muito real para a estabilidade da União Europeia e dos seus Estados-Membros. Um ataque cibernético às eleições poderia minar dramaticamente a legitimidade das nossas instituições. A legitimidade das eleições baseia-se no entendimento de que podemos confiar nos seus resultados. Esta mesma confiança tem estado sob pressão de ciberataques e outros novos tipos de fraude eleitoral na era digital, e nós temos de responder!" (ENISA, 2019). Uma das necessidades mais importantes é detetar, o mais rapidamente possível, quem está por detrás destes ataques, como começaram, como são dirigidos e os efeitos destas medidas ativas nos processos democráticos, devido às influências na forma como as sociedades funcionam. Especialmente, as agências de informação e segurança adversária são conhecidas por serem um "perigo claro e presente", como atestado pela informação de domínio público. Agências como o GRU, FSB e SRV continuarão a testar os sistemas e contramedidas ocidentais. É aconselhável que um bloco de países, com um poder centralizado no Parlamento Europeu, como a União Europeia, utilize todos os instrumentos disponíveis nesta linha de defesa, incluindo a exploração do potencial de alguns dos instrumentos já existentes.

Este trabalho visava sistematizar algumas das informações de domínio público sobre medidas ativas digitais, o seu *modus operandi*, e dar algumas contramedidas para combater estas ameaças. No entanto, o campo de batalha está a alargar-se e a tornar-se progressivamente perigoso. As respostas setoriais, como as observadas na União Europeia, nos Estados Unidos, no Reino Unido, poderiam ser os pontos de entrada para uma estratégia coordenada, multifacetada e proporcional para reforçar as democracias liberais ocidentais, e as inspiradoras em todo o mundo, contra estas ameaças.



Referências

Andrew, C & Mitrokhin, V (2006). *The Mitrokhin Archive: The KGB in Europe and the West*. New York: Penguin Press History.

Apuzzo, M & Satariano, A (2019). Russia Is Targeting Europe's Elections. So Are Far-Right Copycats. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/05/12/world/europe/russian-propaganda-influence-campaign-european-elections-far-right.html>.

Balsamo, M (2019). Trump depicted in Mueller report feared being called a fraud. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://apnews.com/article/677b7b2f0c184e65921afe2314e468ac>.

Bartles, C.K (2016). «Getting Gerasimov Right». *Military Review*. 96(1): 30-38.

Baylis, J, Smith, S, & Owens. P (2019). *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. Eighth Edition. Oxford: Oxford University Press.

Carrell, S (2017). Russian cyber-activists 'tried to discredit Scottish independence vote'. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2017/dec/13/russian-cyber-activists-tried-to-discredit-scottish-independence-vote-says-analyst>.

Crowley, M & Ioffe, J (2016). Why Putin hates Hillary. Behind the allegations of a Russian hack of the DNC is the Kremlin leader's fury at Clinton for challenging the fairness of Russian elections. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.politico.com/story/2016/07/clinton-putin-226153>.

Daisley, S (2020). Why Putin wants Scottish independence. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.spectator.co.uk/article/why-putin-wants-scottish-independence>.

Daniels, L (2017). How Russia hacked the French election. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/france-election-2017-russia-hacked-cyberattacks/>.

DCMSC [Digital, Culture, Media and Sport Committee] (2018). Russian Influence in Political Campaigns. Disinformation and "fake news": Interim Report. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcmds/363/36308.htm>.

DHS [Department of Homeland Security] (2016). Joint Statement from the Department Of Homeland Security and Office of the Director of National Intelligence on Election Security. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.dhs.gov/news/2016/10/07/joint-statement-department-homeland-security-and-office-director-national>.

DNI [Director of National Intelligence] (2017). *Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections*. Intelligence Community Assessment, [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf.



Ellehuus, R & Ruy, D (2020). Did Russia Influence Brexit? [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.csis.org/blogs/brexit-bits-bobs-and-blogs/did-russia-influence-brexit>.

ENISA [European Union Agency for Cybersecurity] (2019). EU Member States test their cybersecurity preparedness for fair and free 2019 EU elections. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/eu-member-states-test-their-cybersecurity-preparedness-for-fair-and-free-2019-eu-elections>.

Estevens, J (2020). «Building intelligence cooperation in the European Union». *Janus.net, e-journal of International Relations*. 11(2)

European Commission (2020). Tackling online disinformation. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/tackling-online-disinformation>.

European Commission (2020a). Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=en>.

Galante, L & Ee, S (2018). *Defining Russian Election Interference: An Analysis of Select 2014 to 2018 Cyber Enabled Incidents*. Atlantic Council, [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2018/09/Defining-Russian-Election-Interference-web.pdf>.

Galeotti, M (2013). The 'Gerasimov Doctrine' and Russian Non-Linear War. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war>.

Galeotti, M (2017). Controlling Chaos: How Russia Manages its Political War in Europe. ECFR Briefing. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: https://www.ecfr.eu/publications/summary/controlling_chaos_how_russia_manages_its_political_war_in_europe.

Galeotti, M (2019). Active Measures: Russia's Covert Geopolitical Operations. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/active-measures-russias-covert-geopolitical-operations-0>.

Gessen, M (2012). *The man without a face. The unlikely rise of Vladimir Putin*. New York: Riverhead Books.

Graff, G.M (2018). Indicting 12 Russian Hackers Could Be Mueller's Biggest Move Yet. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.wired.com/story/mueller-indictment-dnc-hack-russia-fancy-bear>.

HSCI [House Select Committee on Intelligence] (2017). Exposing Russia's Effort to Sow Discord Online: The Internet Research Agency and Advertisements. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://intelligence.house.gov/social-media-content>.



ISCP [Intelligence and Security Committee of Parliament] (2020). *Russia*. Intelligence and Security Committee of Parliament, [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: https://isc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2021/03/CCS207_CCS0221966010-001_Russia-Report-v02-Web_Accessible.pdf.

ISCP [Intelligence and Security Committee of Parliament] (2020a). *Press Notice. Intelligence and Security Committee of Parliament publish predecessor's Russia Report*. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://docs.google.com/a/independent.gov.uk/viewer?a=v&pid=sites&srcid=aW5kZXBlbmRlbnQuZ292LnVrfGlzY3xneDoxMmRkZmU2MjQ4ZWZzNDI0>.

Jervis, R (1978). «Cooperation Under the Security Dilemma». *World Politics*. 30(2): 167-214.

Kim, Y.M (2018). *Uncover: Strategies and Tactics of Russian Interference in US Elections. Russian Groups Interfered in Elections with Sophisticated Digital Campaign Strategies*. University of Wisconsin, [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: https://journalism.wisc.edu/wp-content/blogs.dir/41/files/2018/09/Uncover.Kim_v.5.0905181.pdf.

Krausse, C (2018). Exxon Mobil Scraps a Russian Deal, Stymied by Sanctions. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/02/28/business/energy-environment/exxon-russia.html>.

McKew, M.K (2017). The Gerasimov Doctrine its Russia's new chaos theory of political warfare. And it's probably being used on you. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.politico.com/magazine/story/2017/09/05/gerasimov-doctrine-russia-foreign-policy-215538>.

Mearsheimer, J.J (2001). *The tragedy of great power politics*. New York: W.W. Norton & Company.

Murphy, S (2020). UK report on Russian interference: key points explained. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/jul/21/just-what-does-the-uk-russia-report-say-key-points-explained>.

NCSC [National Cyber Security Center] (2018). Reckless campaign of cyber attacks by Russian military intelligence service exposed. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.ncsc.gov.uk/news/reckless-campaign-cyber-attacks-russian-military-intelligence-service-exposed>.

OTAN [Organização do Tratado do Atlântico Norte] (1949). Tratado do Atlântico Norte. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt

Persily, N (2017). «Can Democracy Survive the Internet? ». *Journal of Democracy*, 28: 63-76.

Rato, V (2018). «Romper o cerco: a Rússia de Putin e a Nova Guerra Fria». *Nação e Defesa*. 150: 116-148.



Reuters (2017). UK political parties warned of Russian hacking threat: report. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://uk.reuters.com/article/us-britain-russia-cybercrime-idUKKBN16J0OE>.

Rogin, J (2020). Secret CIA assessment: Putin 'probably directing' influence operation to denigrate Biden. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/09/22/secret-cia-assessment-putin-probably-directing-influence-operation-denigrate-biden>.

Sanger, D & Schmitt, E (2016). Spy Agency Consensus Grows that Russia Hacked D.N.C. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/07/27/us/politics/spy-agency-consensus-grows-that-russia-hacked-dnc.html>.

SSCI [Senate Select Committee on Intelligence] (2019). *Russian Active Measures Campaigns and Interference in the 2016 U.S. Election. Volume2: Russia's use of Social Media with Additional Views*. 116th Congress, [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/Report_Volume2.pdf.

Silvestre, R (2019). «A Rússia e os ciber ataques a instituições democráticas europeias». *ResPublica*. 19: 83-107.

Stewart, S (2009). «Democracy Promotion before and after the 'color revolutions'». *Democratization*. 16(4): 645-660.

Stretch, C (2018). *Written responses from Facebook's General Counsel to U.S. Senate Select Committee on Intelligence*. U.S. Senate, [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/Facebook%20Response%20to%20Committee%20QFRs.pdf>.

Syal, R (2017). Brexit: foreign states may have interfered in vote, report says. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2017/apr/12/foreign-states-may-have-interfered-in-brexit-vote-report-says>.

Tennis, M (2020). Russia Ramps up Global Elections Interference: Lessons for the United States. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.csis.org/blogs/technology-policy-blog/russia-ramps-global-elections-interference-lessons-united-states>.

Timberg, C & Harris, S (2018). Russian operatives blasted 18.000 tweets ahead of huge news day during the 2016 presidential campaign. Did they know what was coming? [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/ellipsis/russian-operatives-blasted-18000-tweets-ahead-of-a-huge-news-day-during-the-2016-presidential-campaign-did-they-know-what-was-coming/2018/07/20/6715a547-91db-43f0-b21a-a75ff3d9205a_story.html.

TJF [Thomas Jefferson Encyclopedia] (2020). Eternal vigilance is the price of liberty (Spurious Quotation). [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em:



<https://www.monticello.org/site/research-and-collections/eternal-vigilance-price-liberty-spurious-quotation>.

Turak, N & Macias, A (2021). Biden administration slaps new sanctions on Russia for cyberattacks, election interference. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.mediapart.fr/journal/international/300317/marine-le-pen-signe-nouveau-pour-de-l-argent-russe>.

Turchi, M (2017). Marine Le Pen Signe à Nouveau Pour de l'Argent Russe. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.mediapart.fr/journal/international/300317/marine-le-pen-signe-nouveau-pour-de-l-argent-russe>.

Unikaitė-Jakuntavičienė, I, & Rakutienė, S (2013). Writing a Bachelor's Thesis in the Field of Political Science. Didactical Guidelines. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em:

https://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/ESFproduktai/2013_metodine_priemone_Writing_a_Bachelors_Thesis.pdf

USDC [United States District Court] (2018). 1:18-MJ-464. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.justice.gov/usao-edva/press-release/file/1102591/download>.

USDJ [United States Department of Justice] (2018). Case 1:18-cr-00032-DLF. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.justice.gov/file/1035477/download>.

USDJ [United States Department of Justice] (2018a). Case 1:18-cr-00032-DLF. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.justice.gov/file/1080281/download>.

Vandiver, J (2014). SACEUR: Allies must prepare for Russia 'hybrid war'. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://www.stripes.com/news/saceur-allies-must-prepare-for-russia-hybrid-war-1.301464>.

Watts, C (2018). Russia's Active Measures Architecture: Task and Purpose. [Consultado a 15 de abril 2021]. Disponível em: <https://securingdemocracy.gmfus.org/russias-active-measures-architecture-task-and-purpose>.

A RESILIÊNCIA DO PARTIDO COMUNISTA DA CHINA

LUÍS CUNHA

luisfmcunha@gmail.com

Doutorado em Relações Internacionais, é investigador integrado no Instituto do Oriente (ISCSP/Universidade de Lisboa, Portugal). Autor de vários livros sobre geopolítica da China, incluindo: *China: Cooperação e Conflito na Questão de Taiwan* (2010), *A Hora do Dragão – Política Externa da China* (2012), *China na Grande Guerra – A Conquista da Nova Identidade Internacional* (2014) e *China's Techno-Nationalism in the Global Era – Strategic Implications for Europe* (2016). Tem vários artigos publicados em revistas, nacionais e estrangeiras, na área da geopolítica da Ásia-Pacífico.

Resumo

Ao perfazer 100 anos de actividade, o Partido Comunista da China (PCC) evidencia e projeta um modelo singular de desenvolvimento político e social. Tomando por inspiração metodológica a proposta de Samuel P. Huntington para o estudo do fenómeno político, designadamente quanto à adaptabilidade da sede do poder, procuraremos focar algumas das variáveis que justificarão a perenidade do PCC.

A cultura e a ideologia dinamizam um processo evolutivo sem paralelo nos quadros sistémicos convencionais, legitimado por um figurino com intrínsecas características chinesas. O aparente excepcionalismo chinês, baseado numa forte visão nacionalista, é veiculado através de uma “nova era” transformacional. As correntes académicas ocidentais denotam dificuldade em enquadrarem este fenómeno com implicações globais.

Palavras-chave

Partido Comunista da China; Xi Jinping; sonho chinês; nacionalismo; centenário

Como citar este artigo

Cunha, Luís (2022). A resiliência do Partido Comunista da China. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.3>

Artigo recebido em 10 Maio 2021 e aceite para publicação em 9 Outubro 2021





A RESILIÊNCIA DO PARTIDO COMUNISTA DA CHINA

LUÍS CUNHA

Introdução

O cientista político Samuel P. Huntington considerava que a institucionalização de um sistema político podia medir-se pela adaptabilidade, autonomia e coerência das suas organizações e procedimentos.

A definição moldar-se-á com perfeição ao centenário Partido Comunista da China (PCC), que não só soube superar as inúmeras adversidades da sua longa trajetória, como surge agora, no primeiro quartel do século XXI, aparentemente fortalecido no domínio do seu desígnio ideológico de desenvolvimento para a China.

Assumindo abertamente um projeto autónomo, diferenciado dos modelos enraizados nas propostas das democracias liberais do Ocidente, o PCC e a sua liderança evidenciam os predicados de uma cultura civilizacional e política singulares, transportadora de presumíveis mais-valias – na versão oficialmente veiculada – face aos sistemas políticos alienígenas, que consideram falíveis. Dito de outro modo, ao longo do seu longo historial, o não-alinhado PCC tentou iludir sistematicamente a “lógica da dependência” oportunamente caracterizada por Bertrand Badie, na ocidentalização da ordem política em “Estados importados” (2000).

São alguns destes traços dominantes no percurso do PCC, e no discurso dos seus dirigentes, que nos merecem uma reflexão neste artigo, que abordará alguns dos aspectos que justificarão a sobrevivência do maior Partido Comunista do mundo, a sua institucionalização organizacional, mas também as suas vulnerabilidades intrínsecas. Na fase conclusiva do texto, colocaremos em confronto as principais visões dissonantes – americana e chinesa – em presença do *case study* que o PCC corporiza.

A via chinesa

Um documento oficial divulgado pela agência noticiosa Xinhua, em junho de 2021, recordava que as teorias académicas ocidentais têm denotado grande dificuldade em enquadrarem e justificarem, não somente a sobrevivência do PCC, como a ascensão meteórica da China nas diferentes dimensões do poder.

O texto serviria de antecâmara às conclusões da 6ª sessão plenária do 19º Comité Central do PCC e aos “livros brancos” sobre o funcionamento da democracia na China e à posição do PCC sobre a administração de Hong Kong.



Comum a todos os documentos é a referência à originalidade do caminho escolhido pelo PCC para o desenvolvimento da China, enfatizando o acervo civilizacional do país, a recusa em alinhar no modelo de democracia liberal do Ocidente e, não menos importante, o papel do Secretário-geral na qualidade de “núcleo central” do Comité Central do PCC e de todo o Partido, que tem agora como “ideologia-guia” o pensamento de Xi Jinping sobre o “socialismo com características chinesas na nova era”.

Na realidade, estaremos perante um tipo de revisionismo com características chinesas. Sendo certo, como sublinhou Aron, que “a oposição entre Estado revisionista e o conservador é muitas vezes enganosa” (2002: 142), não é menos certo que a via escolhida pelo PCC, o Partido-Estado, reivindica a originalidade do seu projecto ascensional.

Assumindo-se como um partido genuíno e pragmático, intimamente ligado às aspirações populares, o PCC repudia reiteradamente aquilo que considera ser o “caos da democracia ao estilo ocidental”, oferecendo em contrapartida uma “democracia que funciona” baseada em inovações teóricas, de que se destacam a adaptação do marxismo à realidade chinesa, para além do pensamento de Deng Xiaoping, a teoria da tripla representatividade de Jiang Zemin ou a teoria científica do desenvolvimento de Hu Jintao.

No plano académico, estas teorias políticas encontram respaldo nas tentativas de construção de um modelo de relações internacionais apropriado à projeção contemporânea da China, de que são exemplos as correntes tradicionalista, do realismo moral ou relacional construtivista.

Um dos grandes desafios no estudo da política externa da China prende-se, de resto, com a teorização dos padrões e comportamentos aferidos e respectivo enquadramento no plano das relações internacionais. Dito de outro modo, autores como Zhao Tingyang, Yan Xuetong ou Qin Yaking, tentam colmatar essa lacuna através das suas obras, ao procurarem integrar a China na ordem mundial.

É neste contexto que podemos enquadrar o “sonho chinês” de Xi Jinping, que propõe um processo inclusivo e harmonioso para o desenvolvimento e afirmação da China, mas também uma ordem multipolar. Trata-se de um processo de renovação ideológica e política, com recurso ao reabilitado confucionismo e ao tradicionalismo cultural, mesclado com o incontornável marxismo em versão sínica.

Mas é a lógica leninista, atribuindo ao Partido a indisputável autoridade legitimada pelo centralismo democrático, que consolida e une a trindade constituída por PCC-Estado-Exército Popular de Libertação (EPL). Por outro lado, e pese embora o figurino leninista, o PCC esforça-se por realçar a democratização dos seus processos dentro dos limites impostos pela lealdade ao Partido. O “livro branco” com o sugestivo título “A Democracia que Funciona” (Conselho de Estado da RPC: 2021), recorda que existem outros oito Partidos no sistema político chinês, mas que todos eles devem obediência ao PCC.

Na realidade, a abertura parcial do PCC a processos de cariz democrático não deve ser lido como uma liberalização ideológica, mas antes como uma tentativa de refinar e melhorar os seus métodos funcionais e orgânicos. Para Zheng Yongnian, esse processo, que apelida de “pluralismo interno”, integra a meritocracia herdada da época imperial com elementos da democracia moderna (2020:16). Por outras palavras, a construção do “socialismo com características chinesas na nova era”, tem como objectivo principal



fortalecer o próprio Partido. É ainda de notar que o PCC colocou especial ênfase no delicado processo de seleção e recrutamento para os seus quadros, transformando-se desse modo numa organização política elitista.

Entretanto, na tentativa de ultrapassar o esgotamento do modelo económico adotado desde a abertura da China ao mundo em 1978, o PCC reviu o seu posicionamento, que passa agora pela defesa de um modelo alternativo para a globalização, a proposta de novas organizações internacionais complementares e/ou alternativas ao sistema de Bretton Woods, e um destino partilhado para a humanidade. E embora o PCC não admita abertamente que o “modelo chinês” é exportável, considera que “a experiência e prática do PCC podem oferecer boas referências a outros” (*People First*: 2021). De acordo com o discurso de Xi Jinping assinalando o 95º aniversário do PCC, o que está em causa não é tanto o “modelo chinês”, mas antes a “solução chinesa”. Pouco depois, no discurso que proferiu ao 19º Congresso do PCC, Xi ficou muito perto de promover um modelo chinês de relações internacionais, ao referir que o caminho trilhado pela China “oferece uma nova opção para os outros países e nações que querem acelerar o seu desenvolvimento, ao mesmo tempo que preservam a sua independência” (2017).

Enquanto as Administrações norte-americanas de Trump e Biden acusam a China de ser uma potência “revisionista”, apostada em desmembrar o *statu quo* internacional (vide *Estratégia de Segurança Nacional*: 2017; *Estratégia de Defesa Nacional dos Estados Unidos*: 2018), a China contradita ao sublinhar que pretende apenas promover “mais democracia nas relações internacionais”. Por outro lado, a postura dos EUA durante a Administração Trump, hostilizando aliados e retirando-se do projeto da Parceria Transpácífica, uma medida que beneficiou a China, foi encarada por alguns observadores como uma outra estirpe de revisionismo, não menos perniciosa que a chinesa.

Reconheça-se, em todo o caso, que o conceito de “revisionismo” presta-se a diferentes interpretações, consoante as “ordens” a que se refere. Para Alastair Ian Johnston, que identifica oito “ordens” internacionais, a China é marcadamente uma potência “constitutiva”, isto é, alicerçada na concepção de soberania e territorialidade e, não menos importante, na preservação do PCC (2019: 9-60). O mesmo autor considera que a China interage com as diferentes “ordens” de modo diverso. Apoiava algumas, não apoiava outras e apoiava outras apenas parcialmente.

Laboratório político ímpar

No seu livro *The Party*, Richard MacGregor considerou a sobrevivência do Partido Comunista da China um “milagre político” (2012: 33). Se tivermos em conta que a sua inspiração fundacional, o Partido Comunista da União Soviética (PCUS), foi extinto há três décadas, a asserção mostra-se válida. Há, no entanto, outras importantes variáveis em jogo. No monolítico sistema político chinês nada se perde e tudo se transforma, por obra e engenho de um Partido capaz de notável capacidade adaptativa.

Na realidade, ao longo de um século o PCC foi capaz de superar, com maior ou menor grau de sucesso, todas as suas crises e contradições internas, transformando-se no maior



e mais poderoso Partido Comunista do mundo¹. É ao PCC que se deve a inigualável projeção de poder na história da China, graças a uma gestão competente da agenda geoestratégica e geoeconómica. A China, governada por um omnipresente Partido-Estado, é um laboratório político sem paralelo.

Contudo, um dos muitos paradoxos do PCC, quicá o principal, radica no facto de não ter conseguido alcançar o comunismo quando completou o seu centenário. Esta aparente contradição é abertamente admitida na Constituição do Partido, quando refere que “o objetivo máximo do PCC é a realização do comunismo” e que “o ideal mais importante do comunismo perseguido pelos comunistas chineses só poderá ser realizado quando a sociedade socialista estiver totalmente desenvolvida e altamente avançada”².

Um objetivo que poderá ser parcialmente alcançado em 2049, aquando da celebração dos 100 anos da implantação da República Popular da China. No léxico do PCC, esse marco do duplo centenário, assinalará o “rejuvenescimento da nação chinesa”³.

Na verdade, a quimera comunista não será facilmente alcançável, como a história da segunda metade do século XX revelou de modo dramático, com a implosão da União Soviética e do seu Partido Comunista. Alguns académicos sustentam mesmo que os soviéticos nunca chegaram a implantar o comunismo, uma vez que os dirigentes partidários da URSS teriam optado pelo capitalismo de Estado (Resnick e Wolff, 2002: 324). Outros, como David Shambaugh, vão mais longe ao vaticinarem o colapso do PCC a médio prazo. Para aquele sinólogo americano, o PCC estará fatalmente contaminado com debilidades sistémicas que poderão conduzir a um fim violento do regime (2015).

Caberá agora ao PCC e aos seus 91 milhões de militantes provarem, definitivamente, que o ideário comunista, recalibrado com “características chinesas”, consegue transformar a utopia em realidade. O pesadelo soviético seria desagradado pelo “sonho chinês” de Xi Jinping.

Embora o PCC não esconda o trauma causado pelo desaparecimento do seu homólogo soviético, tudo fazendo para que a história não se repita de forma trágica, o figurino leninista e o capitalismo de Estado subsistem como alguns dos principais pilares do Partido. O PCC, “o trunfo mais duradouro da Rússia Soviética em Política Externa” (Chang e Halliday, 2005: 39) ou o “Partido leninista com mais sucesso na História” (Zheng, 2020: 1) chama a si a tarefa de triunfar no confronto tecnonacionalista com o Ocidente.

Um Partido de geometria variável

O PCC divide o seu percurso centenário em três períodos: desde a sua fundação em Xangai (1921), até à proclamação da República Popular da China (1949); desde esse ano

¹ Para além da RPC, Cuba, Coreia do Norte e Laos são os outros Estados oficialmente comunistas. Só o Partido Comunista da Coreia do Norte ultrapassa o PCC em longevidade.

² *Constitution of the Communist Party of China, Revised and adopted at the 19th National Congress of the Communist Party of China on October 24, 2017*, p. 1. De acordo com o discurso oficial chinês, a China “continuará durante longo tempo na fase primária do socialismo”. No 16º Congresso do PCC, em 2002, esse período fora estabelecido em “mais de 100 anos”. Ver: *Documents of the 16th National Congress of the Communist Party of China*, Foreign Languages Press, 2002, pp. 78-79.

³ Os dois centenários estabelecidos pelo PCC têm como meta a construção de uma sociedade moderadamente próspera no centenário do Partido (2021) e uma sociedade socialista moderna quando a RPC celebrar o seu centenário (2049).



até à abertura ao mundo e início das reformas (1978); e desde a chegada ao poder do atual líder, Xi Jinping (2012).

Na versão oficial, o PCC⁴ foi fundado em julho de 1921 por uma dúzia de ativistas, na sequência do desaire sofrido pela China na conferência de Paz em Versalhes, após a Primeira Guerra Mundial, que viu as grandes potências sancionarem a ocupação nipónica da província chinesa de Shandong, e das manifestações estudantis de inspiração nacionalista que se lhe seguiram, corporizadas naquele que ficou conhecido como o “Movimento 4 de Maio” (1919).

Os comunistas chineses, que não estavam familiarizados com o marxismo, cuja teoria económica não colava com a realidade chinesa, viram, ainda assim, naquela doutrina importada da revolução bolchevique, uma cartilha ideológica pronta a usar na luta contra o imperialismo ocidental (Dreyer, 1996: 64-65).

Ao adaptarem o marxismo à situação que se vivia na China, os fundadores do PCC optaram por uma flexibilidade ideológica com características chinesas que se manteria até à atualidade. Seria Mao Tsé-Tung a alertar para a necessidade de os comunistas chineses procederem à “sinificação do marxismo”. Nessa medida, o “socialismo com características chinesas para uma nova era”, a teoria de Xi Jinping consagrada pelo PCC no seu 19º Congresso, é vista como o mais recente progresso na adaptação do marxismo ao contexto chinês.

Durante os primeiros 28 anos de existência, o PCC viu-se obrigado a obedecer aos ditames de Estaline e a combater o Partido Kuomintang, o seu arquirrival político, liderado por Chiang Kai-Chek. Revelando a notável agilidade política que o caracterizaria nas décadas seguintes, Mao chegaria mesmo a filiar-se episodicamente no Kuomintang, por indicação de Estaline.

A expedição ao norte, com o PCC ainda aliado ao Kuomintang (1924-27), a guerra revolucionária agrária (1927-37), a guerra de resistência contra o Japão (1927-37) e a guerra civil, ou “guerra de libertação” (1946-49), foram os principais marcos históricos desse período. Mao seguiu os passos de Lenine, saltando da teoria marxista para a acção, apenas invertendo a sequência.

Com a proclamação da República Popular da China, a 1 de outubro de 1949, o PCC assumiria as rédeas do poder em regime de monopólio político-institucional. Na realidade, a vitória de Mao surpreenderia Truman e Estaline (Gaddis, 2021: 47). Nascia a dinastia comunista chinesa e o Partido-Estado, numa interdependência orgânica e funcional de inspiração leninista. Pela primeira vez em séculos, a China caminhava para a união sob uma mesma bandeira.

Terminava um conturbado período, marcado por mais de quarenta mudanças do Governo central desde a implantação da república, em 1912. Todavia, a pacificação interna não estava assegurada. Externamente, Mao arriscaria a própria existência do Estado que

⁴ Atente-se na diferenciação semântica: em dezembro de 1920 foi fundado o Partido Comunista Francês e em março de 1921 o Partido Comunista Português; já o PCC, fundado em julho de 1921, adotou a designação de Partido Comunista *da China* (itálico nosso). De acordo com os autores de uma biografia de Mao Tsé-Tung, o PCC terá sido fundado em 1920 e Mao não estaria entre os fundadores do Partido. Ver Chang, J., Halliday, J. (2005). *Mao, A História Desconhecida*. Lisboa: Bertrand Editora.



acabava de criar. De facto, pouco mais de um ano após a proclamação da RPC, o exército chinês combatia os americanos na Coreia.

Em síntese, o primeiro grande passo na direção da emancipação identitária da China ocorreria com o envio de 140.000 trabalhadores para os palcos da Primeira Guerra Mundial na Europa. No rescaldo do conflito, o "Movimento 4 de Maio", serviria de embrião à fundação do PCC.

Por outro lado, sem o combate aos japoneses, na Segunda Guerra Mundial, o PCC não teria conseguido alcançar o poder, como o próprio Mao admitiria. Na realidade, a ascensão e consolidação do poder do PCC fundam-se em factos históricos associados às duas guerras mundiais. É, desde então, que os chineses cultivam um arreigado nacionalismo de cariz anti-ocidental.

O Partido-Estado

O PCC começou por adaptar o figurino soviético de inspiração leninista à realidade chinesa. O centralismo democrático, isto é, a subordinação do indivíduo à organização e seus líderes, passou a reger o funcionamento da máquina partidária. À semelhança do PCUS, o congénere chinês instituiu na sua cúpula os órgãos com poder decisório, designadamente o Comité Central (eleito a cada cinco anos pelo Congresso do Partido), responsável por seleccionar o Politburo (25 membros).

Por sua vez, o Politburo elege o seu Comité Permanente, o núcleo duro de decisores políticos, os atuais sete homens (não inclui mulheres e 70% dos membros do Partido são homens) que têm nas suas mãos o rumo a dar à China. A poderosa *nomenklatura*, na terminologia soviética. O *primus inter pares* é o Secretário-geral, que, em regra, assume também o cargo de Presidente da República e presidente da Comissão Militar Central. O Secretariado tem a importante missão de implementar as decisões do Politburo e do seu Comité Permanente.

No entanto, algumas características do PCC diferenciam-se do sistema soviético. Desde logo, a capacidade de penetração do Partido no tecido social, económico e militar. O PCC está presente em todos os cantos da sociedade, obrigando a uma lealdade incondicional. Os militares devem obediência constitucional ao Partido, bem como o sistema judicial. O mesmo se aplica ao setor público da economia, que inclui algumas das empresas mais conhecidas internacionalmente, os chamados "campeões da indústria". É assim que o "pensamento de Xi Jinping (...) reflete a vontade comum de todo o Partido, todas as Forças Armadas e o povo de todos os grupos étnicos" (Comunicado da 6ª Sessão Plenária do 19º Comité Central do PCC).

Constitucionalmente, o governo soviético e o PCUS eram órgãos separados, embora a realidade desmentisse esse artificialismo. Na China, o PCC deixou sempre bem claro que seria o único responsável pelo controlo de toda a sociedade. Consequentemente, a estreita interligação entre Partido e Estado é indistinguível. Na linguagem oficial "é necessário assegurar que a liderança do Partido e do Estado permanece nas mãos daqueles que são leais ao marxismo, ao Partido e ao povo" (*China: Democracy That Works*: 8).



É de sublinhar que, quando os líderes mundiais reúnem com o Presidente Xi Jinping, nessa qualidade a exercer um cargo eminentemente cerimonial de acordo com a Constituição da RPC, têm antes pela frente o poderoso Secretário-Geral do PCC.

Dispensando as formalidades legais, uma vez que não está registado como organização, o Partido legitima a sua ubíqua influência na conquista do poder na sequência da guerra civil, no desenvolvimento económico e social desde a abertura da China ao mundo, na sua visão nacionalista e, acima de tudo, na pureza espiritual derivada dos dogmáticos princípios partidários, coadjuvados por uma visão culturalista enraizada na filosofia confucionista – uma espécie de código social que regula a sociedade chinesa há milhares de anos. Um contrato social que os chineses subscrevem descomplexadamente, desde que as oportunidades de prosperidade e riqueza não sejam colocadas em causa.

A implantação

Mao Tsé-Tung, o líder supremo do PCC até à sua morte em 1976, não teve urgência em reorganizar o Partido após a fundação da RPC. O primeiro plano quinquenal só foi aprovado em 1953 e o primeiro congresso do PCC apenas teve lugar em 1956 (até 1977 nenhum completou o mandato de cinco anos). Por sua vez, o Congresso Nacional Popular (CNP), fundado em 1954, não reuniu entre 1966 e 1974 (Dreyer, 1996: 90-91). Ainda em 1954 era aprovada a primeira Constituição da RPC.

Mao viria a revelar-se, paradoxalmente, o mais problemático líder do PCC. No Grande Salto em Frente (1958-1962), terá sido o responsável máximo por 36 a 45 milhões de mortes (Yang, 2008: 2; Dikötter, 2011: 1). Ao promover a transição forçada de uma economia subdesenvolvida, para uma utópica sociedade comunista moderna, Mao levou o sistema social e económico da China à beira do colapso.

Ainda mal refeito da catástrofe do experimentalismo maoísta, o povo chinês viu-se obrigado a mergulhar na Revolução Cultural (1962-1976), que viria a revelar-se mais uma página negra do PCC e do seu líder, apostado em agitar as massas através da constante inquietação revolucionária. Vendo-se como o legítimo herdeiro do marxismo-leninismo, Mao quis, mais uma vez, acelerar a transição do socialismo para o comunismo, garantindo desse modo o seu legado histórico. As purgas e perseguições políticas no seio do PCC, bem como a tortura física e psicológica e o desterro, passariam a ser comuns. O Partido ficou virtualmente paralisado. Cinco milhões de militantes seriam alvo de punições (Dikötter, 2017: 10). Os estudantes, mobilizados para o combate revolucionário, acabariam por ser das principais vítimas da revolução cultural. Xi Jinping seria um deles. O ensino na China atrasaria uma década.

A adoção da liderança coletiva e a abolição do culto da personalidade e do “pensamento de Mao” como guia ideológico, tinham ficado consagradas no 8º Congresso do PCC, mas nos 12 anos seguintes Mao conseguiu reverter esses princípios. No 9º Congresso do PCC (1969), liderado por um Mao politicamente ressuscitado, a revolução cultural foi oficialmente declarada “um grande sucesso” (Li, 1994: 508). Foi nesse ano que Mao passou a considerar a União Soviética, e não os EUA, a maior ameaça à segurança da China.



A aproximação aos EUA constituiria o maior êxito da fase final da carreira política de Mao. Uma manobra primorosamente executada pelo mestre da tática que era Chu Enlai, o Primeiro-ministro.

A retificação histórica

A morte de Mao Tsé-Tung e a consequente assunção do poder por parte do anteriormente ostracizado Deng Xiaoping, abriu um capítulo de primordial importância na evolução do PCC, que procedeu a um inédito exercício de autocritica, numa tentativa de retificar o delicado legado maoísta.

A importante Resolução sobre a História do PCC, adotada na 6ª sessão plenária do 11º Comité Central do Partido (1981), passou em revista a atuação “arbitrária” de Mao Tsé-Tung e os seus “erros teóricos e práticos”. Particular atenção mereceu o período da revolução cultural, que “não se conformou nem com o marxismo-leninismo, nem com a realidade chinesa”. Embora o PCC tenha considerado Mao o principal responsável pela catástrofe social desencadeada pela revolução cultural, ao “confundir o povo com o inimigo”, a resolução deixou claro que o valor científico do “pensamento de Mao” continuava válido como farol ideológico do Partido.

Ao expor abertamente as feridas abertas por um líder “divorciado da realidade e das massas”, o PCC pretendeu iniciar um processo de regeneração interna, ao mesmo tempo que validava o projeto reformista de Deng Xiaoping. Mas a abertura da China ao mundo, iniciada em 1978, e o resultante desenvolvimento económico, comportava riscos existenciais para o PCC que viriam a revelar-se de forma dramática.

Tiananmen

O PCC não voltaria a produzir um documento semelhante à resolução autocritica de 1981 sobre os desaires da revolução cultural. As causas e efeitos dos acontecimentos de Tiananmen, em 1989, seriam obliterados da historiografia oficial. A documentação oficial do PCC é omissa sobre o agitado período, que poderia ter derrubado o Partido do poder, embora esse não fosse o objetivo dos estudantes contestatários (Zhao, 2009: 79).

Todos os regimes autoritários dependem em maior ou menor grau da repressão e Deng Xiaoping, mais leninista que maoísta, não hesitou em valer-se do “poder disciplinar” na aceção de Foucault. Contudo, ao recorrer ao uso da força para estancar a hemorragia interna do PCC, provocada pelas manifestações estudantis, o legado de Deng Xiaoping, o grande estadista responsável pela modernização da China, ficaria irremediavelmente manchado. Inversamente, Gorbatchev, o polémico líder responsável pela implosão da União Soviética, seria galardoado com o prémio Nobel da Paz.

Uma década antes, Deng chegara a ventilar a possibilidade de uma separação entre Partido e Estado, uma reforma nunca concretizada, desde que se mantivesse como regra inquebrável a impossibilidade de liberalização política à luz do modelo tripartido de separação de poderes adotado no Ocidente. Essa linha vermelha seria mantida e reforçada pelas lideranças subseqüentes do PCC.



O Partido *Civilizacional* da China

Um Partido Comunista centenário, no poder em regime de monopólio e governando há tanto tempo quanto o PCUS governou a antiga União Soviética, é obrigado a cuidar em permanência da sua legitimação.

Uma das chaves para a compreensão da perenidade do PCC estará na observação judiciosa de Bertrand Russel, quando concluiu que “a China não é tanto uma entidade política, mas antes uma civilização” (1993: 208). Dito de outro modo, o princípio da unidade nacional firma-se na valorização da herança civilizacional. Daqui decorre um sentimento de superioridade moral face ao Ocidente que o PCC cultiva recorrentemente. Nessa medida, mais do que um intérprete da história da China, o PCC situa-se como ator central dessa história. A sua legitimação privilegia a perspectiva historicista em detrimento da perspectiva ideológica.

É essa tese culturalista, baseada no excecionalismo chinês, que legitima a originalidade do sistema político, transformando o PCC no exclusivo representante e guardião de uma determinada verdade histórica. A virtude de inspiração confucionista moldou-se aos valores socialistas, daí resultando as “características chinesas”.

Para Zhang Wewei, é o “Estado civilizacional”, liderado e interpretado pelo PCC, que permitiu a “maior revolução económica e social da humanidade” (2012:2). O académico chinês recorda que a China conseguiu fundir, com sucesso, a civilização mais longeva com um Estado moderno. Trata-se de uma unidade forjada na História e no hábito, superior a qualquer forma de governo.

Uma outra leitura encontra justificação na aversão da sociedade chinesa ao caos, tantas vezes vivido na sua história. Na verdade, o discurso oficial não perde uma oportunidade para enfatizar o papel aglutinador do PCC, verdadeiro dínamo de um país formado por 56 grupos étnicos. Como recorda o historiador Niall Ferguson, se a China fosse organizada como a Europa, teria de ser dividida em 90 Estados-nação (2012: 10).

A institucionalização

As sociedades não ocidentais debatem-se entre a lógica da adaptação e a lógica da inovação (Badie, 2000: 2). A sociedade chinesa não é exceção. Ao longo de um século o PCC conseguiu, de algum modo, mitigar as forças contraditórias do sistema político que implantou.

E embora o PCC tenha recuperado a lógica imperial no seu *modus operandi* e no posicionamento da China como ator internacional, a institucionalização de processos de transição na elite dirigente permitiu que a quinta geração a chegar ao poder tenha ao seu dispor um inédito poder global.

O PCC não só está plasmado na máquina do Estado como a controla em todas as dimensões, transformando-se num “Partido estatal sem complexos” (Rios, 2021: 304). Essa supervisão tem sido intensificada através das reformas orgânicas implementadas por Xi Jinping nas esferas judicial, militar e legislativa, a um ritmo inédito, que criam um novo impulso à trajetória política e económica da China. A liderança encabeçada por Xi



terá embarcado num processo de transformações institucionais que têm por objectivo reverter muitas das mudanças consolidadas pela relativa liberalização das últimas décadas (Economy, 2018: 5; Bowring, 2021:239).

Para Huntington “a probabilidade de uma organização com 100 anos sobreviver mais um ano é, talvez, 100 vezes maior do que a probabilidade de uma organização com um ano sobreviver mais um ano” (1968: 13-14). Talvez seja por isso que os documentos oficiais refiram que “o PCC, Partido com cem anos, que luta pela prosperidade duradoura da nação chinesa, está na *flor da idade*” [itálico nosso] (Comunicado da 6ª Sessão Plenária do 19º Comité Central do PCC).

O núcleo do PCC

Xi Jinping é um líder transformacional, só comparável a Mao e Deng, líderes carismáticos. Está imbuído de uma infabilidade histórica quanto à missão de transformar a China na mais poderosa das nações. Mas Xi não será carismático, antes racional no sentido weberiano. Mantém o Partido afastado da liberalização, rejeitando firmemente a divisão de poderes e o parlamentarismo e não hesita em recorrer aos instrumentos repressivos do Estado. É um líder forte, com um projecto político bem definido. Traçou as linhas vermelhas quando, na primavera de 2013, um memorando interno do PCC (documento nº 9), elencou as principais ameaças existenciais do Partido, incluindo a democracia constitucional de matriz ocidental e o neoliberalismo (Bougon, 2018:153-158).

Quando assumiu a liderança da quinta geração a alcançar o poder na China, em 2012, o *Financial Times* referia a possibilidade de Xi ser “simpático às reivindicações para um sistema político mais liberal”⁵. Não só essa predição se mostrou errónea, como Xi viria a revelar um estilo de forte liderança unipessoal, ao mesmo tempo que neutralizava a governação coletiva – que nunca funcionou plenamente – e a proibição do culto da personalidade advogadas pelo PCC desde Deng Xiaoping.

Uma primeira consagração de Xi ocorreu no 19º Congresso do PCC, em 2017. Em apenas cinco anos, Xi conseguiu consolidar o seu poder e inscrever a sua doutrina na Constituição do PCC, colocando-se desse modo a par dos sacralizados Mao e Deng no panteão dos líderes imortais.

Tratou-se de uma medida com grande significado político, uma vez que Deng Xiaoping só viu o seu nome inscrito na Constituição do PCC após a sua morte, e Jiang Zemin apenas conseguiu que a sua “teoria da tripla representatividade” (traduzida na cooptação do empresariado pelo Partido) fosse reconhecida depois de ter saído do poder. Por sua vez, a “teoria do desenvolvimento científico” de Hu Jintao foi inscrita na Constituição após o seu primeiro mandato, mas apenas elevada a “guia para a ação” depois de ter abandonado o cargo.

Mais recentemente, o Partido passou a marcar uma nítida linha divisória entre o período das reformas espoletado por Deng e uma “nova era” de 30 anos, iniciada em 2020. Nos primeiros 15 anos, até 2035, Xi quer ver consolidadas as fundações de uma sociedade

⁵ Anderlini, Jamil, “The leadership: focus on the next generation as transition gets under way”, *Financial Times*, October 26, 2011. [Em linha] Consultado em 23.11.2021. Disponível em: <https://www.ft.com/content/ec0d167e-f8c3-11e0-ad8f-00144feab49a>



“moderadamente próspera” e na segunda etapa de 15 anos, até 2045, concretizada a modernização da “sociedade socialista”.

Grande parte da meteórica ascensão de Xi foi justificada pela campanha de purificação interna no combate à corrupção, que atingiu milhares de membros do Partido e Forças Armadas, incluindo destacados dirigentes. Em causa estará uma verdadeira “revolução ética” destinada a sustentar a legitimação do Partido (Zhang e McGhee, 2017). É inegável, no entanto, a notável capacidade de mobilização partidária e nacional de Xi, que vai muito para além das purgas internas no seio do Partido. Ao apelar a sentimentos nacionalistas, Xi invoca e consagra a sua legitimidade emocional.

Em síntese, desde o início do presente século que a China vem explorando as oportunidades estratégicas evidenciadas no 16º Congresso do PCC, mas é no consulado de Xi Jinping que a China mostra todo o seu poder e assertividade. A narrativa oficial veiculada por Xi eliminou definitivamente a estratégia discreta para a afirmação externa da China recomendada por Deng Xiaoping.

A China, que poderá ascender à condição de maior potência económica mundial num futuro não muito distante, está agora a “aproximar-se do centro do palco”, sendo já “uma líder em termos de força nacional e influência internacional” (Xi, 2019: 9-25). Também quer construir umas forças armadas poderosas, “capazes de ganhar guerras”, possuindo já a maior marinha de guerra do mundo, para além de ter colocado em curso um ambicioso plano de rearmamento nuclear e dispor de avançadas tecnologias disruptivas, designadamente mísseis hipersónicos, armas de pulso eletromagnético e ciberarmas. Na realidade, como salientou Aron, “os Estados podem ser proféticos, mas são sempre armados” (2002: 131).

Conclusões

O PCC não venceu a utopia, mas ultrapassou-a. Ao longo da sua história, o PCC aprendeu a (sobre) viver com inúmeros paradoxos e contradições. Transformou-se numa máquina centrifugadora híbrida, capaz de absorver, regenerar e devolver à sociedade as diferentes abordagens políticas e económicas. Combina autoritarismo com pragmatismo. É uma organização resiliente, dirigida atualmente por um líder resiliente.

A China não inventou o marxismo-leninismo, o nacionalismo ou o capitalismo. No entanto, o PCC tem vindo a revelar-se um exímio cultor destas correntes aparentemente antagónicas. Mas é principalmente ao nacionalismo, e à “comunidade política imaginada”, que o PCC vai resgatar a sua legitimidade.

Uma legitimidade que a China quer ver transposta para o cenário internacional, onde, mais do que assumir um papel central, pretende ver validada a sua proposta para uma nova ordem centrada no desenvolvimento, de que a proposta Uma Faixa, Uma Rota – *Belt and Road Initiative* (BRI) é exemplo, daí decorrendo claras implicações geopolíticas e geoeconómicas. Trata-se de uma visão global sem precedentes. É nesse contexto que o académico Zhang Weiwei, autor de *The China Wave: Rise of a Civilizational State*, integra uma corrente intelectual chinesa que, para além de rejeitar qualquer emulação com modelos políticos ocidentais, considera ter chegado a hora de a China influenciar o mundo.



Por outro lado, a estabilidade e a qualidade da governação são créditos que alguns círculos ocidentais denotam dificuldade em reconhecer aos dirigentes chineses. Os indicadores externos de desenvolvimento económico são extraordinários e a conjugação estratégica de poder brando com o poder duro (na aceção de “poder inteligente” de Nye) também, mas é o facto de o PCC ter conseguido retirar 800 milhões de chineses da pobreza, 10 anos antes do previsto para o primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentado (ODS) estabelecidos pela ONU, que impressiona pela escala e implicações socioeconómicas.

Nas constituições da República Popular e do PCC, encontramos o obrigatório léxico comunista referindo uma ditadura democrática popular, o centralismo democrático e a luta pela classe trabalhadora. Na verdade, o “proletariado” deu lugar aos empresários cooptados pelo Partido ao tempo de Jiang Zemin, e a “luta de classes” é agora reduzida à contradição evidenciada na desigualdade social provocada pelo desenvolvimento económico desenfreado. Uma fragilidade estrutural que o PCC admite abertamente nos seus documentos oficiais.

Tudo somado e volvido um século, é inegável que o PCC conseguiu alcançar um dos principais objectivos que presidiu à sua fundação: a transformação da China num país forte e independente. O PCC conduziu a China a um patamar nunca alcançado na sua longa história, desfrutando finalmente de *poder* e *prestígio* na aceção que Morgenthau lhe atribuiu (1985: 714).

E se alguns profundos conhecedores da realidade chinesa, como Susan Shirk (2007) ou David Shambaugh (2008; 2015) sustentam a tese do irreversível declínio do PCC a médio prazo, elencando conhecidas fragilidades sistémicas, ressalve-se que as reformas institucionais implementadas por Xi Jinping, abrangendo o funcionamento do PCC e das Forças Armadas, têm vindo a modernizar e fortalecer a relação PCC-Estado-EPL. De facto, Xi tem operado no sentido de racionalizar a arquitetura institucional do PCC; ponto fundamental é a necessária – e exigida – acomodação e lealdade de todos os actores sociais à dinâmica hegemónica do PCC. Também não é crível que a relativa neutralização da liderança coletiva – que como frisámos nunca funcionou plenamente – tenha consequências contraproducentes na nova orgânica institucional implementada na governação de Xi.

Os indicadores disponíveis indicam que o PCC desfruta de um elevado grau de popularidade, ao mesmo tempo que a elite partidária mantém a necessária coesão. Fatores cruciais para a perpetuação da necessária legitimidade e que nos levam a concluir que a sede do poder estratégico no sistema político chinês – o PCC – não estará ameaçada num futuro próximo. O grande desafio do líder máximo do PCC será antes operar a transição entre o autoritarismo e a inovação tecnológica.

A China, com um regime autocrático liderado pelo resiliente PCC, não pretenderá exportar a sua ideologia marxista-leninista-maoísta e agora xiísta. Antes reclama a legitimidade de um modelo alheio ao conceito de universalismo impregne na ordem política do Ocidente. De resto, também Huntington chamaria oportunamente a atenção para o facto de o Ocidente ser único, mas não universal (1996).

A nova postura assertiva e auto-confiante da China, anulando a teoria da “ascensão pacífica”, teve como consequência uma política reativa por parte de Washington, as principais capitais europeias e até da OTAN, que considera a China “um rival sistémico



de espectro total,” (NATO, 2020:27). Para a União Europeia (UE), por exemplo, a China é agora “um adversário sistémico que promove modelos alternativos de governação” (2019), sendo também “uma parceira, uma competidora e uma rival” (Borell, 2021). Por outro lado, a crise pandémica serviu de catalisadora a uma clarificação geopolítica no relacionamento entre as principais potências do Ocidente e a China. Na realidade, o PCC conseguiu granjear um poder sem precedentes na história da China, mas como alertou Kissinger, “a questão é saber se é possível criar um sistema internacional tendo a China como participante sem que ela domine o sistema” (2011: 43).

Em suma, há mais de um século que o mundo vive dividido entre as visões de Lenine e Woodrow Wilson, numa clivagem ideológica perene. Será a qualidade da governação e a batalha pela liderança tecnológica a decidir se haverá vencedores ou apenas vencidos na titânica disputa entre grandes potências. Dito de outro modo, se verá se a China ficará mais parecida com o mundo, ou o mundo com a China.

Referências

- Anderson, B. (2021). *Comunidades Imaginadas*. Lisboa: Edições 70.
- Aron, R. (2002). *Paz e Guerra entre as Nações*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- Badie, B. (2000). *The Imported State*. California: Stanford University Press.
- Bougon, F. (2018). *Inside the Mind of Xi Jinping*. London: C. Hurst & Co.
- Borrell, J. (2021). *The EU needs a strategic approach for the Indo-Pacific*. [Em linha] Consultado em 14.12.2021. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/94898>
- Chang, J., Halliday, J. (2005). *Mao, A História Desconhecida*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Comunicação Conjunta da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho UE-China – *Uma Perspetiva Estratégica* (2019). [Em linha] Consultado em 29.04.2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0005&from=EN>
- Comunicado da 6ª Sessão Plenária do 19º Comité Central do Partido Comunista da China (2021). [Em linha] Consultado em 17.11.2021. Disponível em: <https://portuguese.xinhuanet.com>
- Dickson, B. J. (2016). *The Chinese Communist Party's Strategy for Survival*. Oxford University Press.
- Documents of the 16th National Congress of the Communist Party of China* (2002). Beijing: Foreign Languages Press.
- Dreyer, J. T. (1996). *China's Political System*. Massachusetts: Allyn & Bacon.
- Economy, E. C. (2018). *The Third Revolution*. New York: Oxford University Press.
- Fewsmith, J. (2018). “The 19th Party Congress: Ringing in Xi Jinping’s New Age” *China Leadership Monitor*, No.55, January 23.
- Gaddis, J. (2021). *A Guerra Fria*. Lisboa: Edições 70.



- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Huntington, S. P. (1996). "The West: Unique, Not Universal". New York: *Foreign Affairs*, Vol. 75, pp. 28-46.
- Johnston, A. I. (2019). "China in a World of Orders". *International Security*, Vol. 44, nº 2, pp. 9-60.
- Kissinger, H, Niall Ferguson, Fareed Zakaria, David Li (2012). *O Século XXI Pertence à China?* Rio de Janeiro: Elsevier.
- McGregor, R. (2012). *The Party, The Secret World of China's Communist Rulers*. New York: Harper Perennial.
- Morgenthau. H. J., Thompson, K. W. (1985). *Politics Among Nations*. New York: Alfred A. Knopf.
- National People's Congress Observer. *Constitution of the People's Republic of China* (2018). [Em linha] Consultado em 20.12.2021. Disponível em https://www.constituteproject.org/constitution/China_2018.pdf?lang=en
- NATO, 2020. *NATO 2030. United for a New Era*. [Em linha] Consultado em 10.11.2021 Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.
- New China Research Xinhua News Agency. *People First – Political Commitment of the Century-old Communist Party of China* (2021). [Em linha] Consultado em 25.10.2021. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2021-06/29/c_1310032889.htm
- Resolution on CPC History* (1981). Beijing: Foreign Languages Press. [Em linha] Consultado em 23.11.2021. Disponível em: <https://www.marxists.org/subject/china/documents/cpc/history/index.htm>
- Resnick, S., Wolff. R. (2002). *Class Theory and History: Capitalism and Communism in the USSR*. London: Routledge.
- Rios, X. (2021). *A Metamorfose do Comunismo na China*. Pontevedra: Ágora K.
- Russel, B. (1993). *The Problem of China* (first published in 1922 by George Allen & Unwin Ltd). Nottingham (UK): Spokesman.
- Shambaugh, D. (2008). *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. University of California Press.
- Shambaugh, D. (2015). *The Coming Chinese Crackup*. Wall Street Journal. [Em linha] Consultado em 30.12.2021. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/the-coming-chinese-crack-up-1425659198>
- Shirk, S. L. (2007). *China – Fragile Power*. New York: Oxford University Press.
- The State Council Information Office of the People's Republic of China. *China and the World in the New Era* (2019). [Em linha] Consultado em 05.02.2022. Disponível em: http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content_WS5d8d80f9c6d0bfc8c4c142ef.html



The State Council Information of the People`s Republic of China. *China: Democracy That Works* (2021). [Em linha] Consultado em 02.01.2022. Disponível em: http://www.news.cn/english/2021-12/04/c_1310351231.htm

Xi, J. (2014). *The Governance of China*. Beijing/Washington: ICP Intercultural Press.

Xi, J. (2017), *Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era*. Delivered at the 19th National Congress of the Communist Party of China. [Em linha] Consultado em 10.09.2021. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf

Zhang, W. (2012). *The China Wave Rise of a Civilizational State*. New Jersey (USA): World Century Publishing Corporation.

Zhang, S., McGhee, D. (2017). *China`s Ethical Revolution and Regaining Legitimacy*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Zheng, Y., Gore, L. P. L. (Eds.) (2020). *The Chinese Communist Party in Action*. London: Routledge.

LIBERDADE, IGUALDADE E LAICIDADE: O USO DO *HIJAB* NAS ESCOLAS PÚBLICAS COMO UMA AMEAÇA À ONTOLOGIA REPUBLICANA FRANCESA (1989-2004)

BRUNO PEDROSA

bruno.cspedrosa@gmail.com

Mestre em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra (Brasil), com especialização na formação de identidade comum do BRICS, e licenciado em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF), com foco nas dinâmicas geopolíticas euro-americanas. Escreve para o laboratório de ideias independente Quo Vademus, e é colaborador externo do Núcleo de Estudos sobre BRICS (NEBRICS), bem como investigador do Grupo de Estudos sobre BRICS (GEBRICS).

Resumo

Este trabalho analisa a percepção do uso do *hijab* nas escolas públicas como uma ameaça ontológica à França. Considerando a laicidade um dos pilares da sociedade e identidade francesas, bem como da escola como base da construção desta narrativa, o uso do *hijab* é considerado uma ameaça à neutralidade religiosa na esfera pública, ferindo os princípios básicos da República. Isto conduziu à aprovação de uma lei que proíbe o uso de vestuário religioso aparente nas escolas primárias de França, apesar de a liberdade religiosa ser um direito fundamental no país. Como metodologia do estudo, analisam-se as declarações e opiniões de dirigentes dos poderes executivo e judicial relativamente ao uso do vestuário e ao princípio da laicidade, e da liberdade de culto em França entre 1989 e 2004.

Palavras-chave

Segurança Ontológica; Laicidade; Islão; Liberdade Religiosa; França

Como citar este artigo

Pedrosa, Bruno (2022). Liberdade, igualdade e laicidade: o uso do *hijab* nas escolas públicas como uma ameaça à ontologia republicana francesa (1989-2004). In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.4>

Artigo recebido em 23 Outubro 2021 e aceite para publicação em 16 Março 2022





LIBERDADE, IGUALDADE E LAICIDADE: O USO DO *HIJAB* NAS ESCOLAS PÚBLICAS COMO UMA AMEAÇA À ONTOLOGIA REPUBLICANA FRANCESA (1989-2004)¹

BRUNO PEDROSA

Introdução

Os ataques terroristas têm sido tratados como uma questão de segurança em França desde a década de 1980. No entanto, desde o ataque aos Estados Unidos da América (EUA) a 11 de setembro de 2001, tais ameaças têm sido correlacionadas ao extremismo islâmico, tanto pela comunicação social, como pelo governo francês (França, 2006). Estas preocupações com a segurança do Estado e os seus cidadãos relativamente à comunidade muçulmana no país permearam camadas sociais e trouxeram ao debate público, questões sobre identidade e vida privada.

Estes discursos dirigidos pelo Estado e pelos media aumentaram o estigma em relação aos muçulmanos em França. Stéphane Bauzon (2017: 190) afirma que "os ataques terroristas levados a cabo por islamistas em território francês nos últimos anos reforçaram esta suspeita à religião muçulmana". Além disso, houve um desenvolvimento de um tipo de desconfiança não só à religião, como também a representações e símbolos dela, sendo a utilização do *hijab* o maior exemplo desse fenómeno.

Não obstante, apesar de ser um dos países que exportou ideais como a tolerância e a liberdade religiosa a nível mundial, o governo aprovou em 2004 uma lei que proíbe o uso do *hijab* nas escolas públicas primárias. Esta medida foi aprovada com a justificação de "reafirmar o símbolo republicano da laicidade², promovendo a igualdade e emancipação das mulheres muçulmanas" (Bauzon, 2017: 186). De resto, o sistema educativo francês procura aumentar a coesão interna do país, marginalizando as "fidelidades regionais e religiosas" (Windle, 2004: 97). Ademais, segundo Windle (2004: 97), o sistema escolar público francês é "'livre, secular e obrigatório' e um dos principais garantes dos valores republicanos [...]". Assim, usar o *hijab* poderia "simbolizar [...] uma ameaça às próprias condições da existência da República" (Windle, 2004: 97).

¹ Artigo traduzido por Hugo Alves.

² Embora o termo possa ser traduzido por "secularidade" ou "secularismo", aqui é usado o estrangeirismo, que transporta uma carga simbólica e cultural que se perde na tradução. O mesmo se aplica a outros termos estrangeiros neste trabalho. De acordo com o governo francês, laicidade é um valor que garante a "liberdade de consciência". Por isso, permite "a liberdade de manifestar as suas crenças ou convicções dentro dos limites do respeito pela ordem pública". Conclui-se que "laicidade implica a neutralidade do Estado e impõe a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de religião ou convicção" (France, [s.d.]).



Apesar das declarações de Windle (2004), as explicações sobre o uso do aparelho de Estado para lidar com a questão islâmica nas escolas têm sido insuficientes. Isto é observável pela concentração de estudos em segurança interna, tendo o Estado como principal objeto de estudo (Gregory, 2003), e negligência da questão ontológica da segurança vista pela lente da sociedade francesa. Outros pensadores tentam entender o efeito destes símbolos religiosos usando outras interpretações: seja pela comunicação social, por estudos de género ou questões sociais como a integração e a imigração (Carle, 2004). Porém, estes trabalhos não explicam plenamente as motivações das políticas francesas para evitar a utilização do *hijab* nas escolas públicas, embora por vezes sejam interpretadas como inconsistentes com os valores franceses de liberdade e igualdade.

Segundo Resende (2017: 90), os ataques de 11 de setembro de 2001 aos EUA traumatizaram o imaginário coletivo do país, provocando "questões de discursos dominantes sobre a América e os americanos". Face a esta crise de identidade, o autor afirma que para superar o trauma e restaurar a ordem social, "a articulação de um novo discurso dominante capaz de recomençar é o quadro da inteligibilidade da realidade quebrada em 2001" (Resende, 2017: 90). De igual modo, a utilização do *hijab* nas escolas públicas francesas gerou uma crise nas narrativas dominantes sobre a identidade nacional, o papel da escola e os princípios fundadores da França, como a liberdade e o secularismo.

Dada a insuficiência explicativa da literatura dominante, este trabalho tenta facultar uma perspetiva do problema pela ótica da segurança ontológica. Com base na expansão das perspetivas de segurança e nos estudos sobre identidades como objetos a serem titularizados pelo Estado (Mitzen, 2006; Steele, 2008; Subotić, 2016; Resende, 2017), procura-se responder à seguinte pergunta: como pode o uso do *hijab* nas escolas primárias ser considerado uma ameaça à França? Através desta abordagem, o principal argumento encontra-se no seguinte pensamento: as manifestações religiosas muçulmanas podem ser construídas como supostas ameaças à segurança francesa, mesmo que este processo seja contra os valores fundadores do país.

Com o objetivo de analisar o impacto desta peça de vestuário no imaginário da identidade francesa, a análise do discurso permite compreender as práticas discursivas e narrativas que moldam as perceções da realidade (Hansen, 2013). Outra possibilidade oferecida por este método é "não só explicar o conteúdo das narrativas biográficas de um Estado, mas também revelar como os efeitos de um discurso constituem certos tipos de ação" (Steele, 2008: 10-11). Além disso, a análise dos discursos das autoridades é, simultaneamente, uma fonte e uma prática metodológica do estudo.

A escolha do âmbito temporal é justificada pelo seguinte: em 1989 ocorreu uma polémica em França que ficou conhecida como *affaire des foulards islamiques*³, que reacendeu o debate público sobre os limites do secularismo na sociedade do país, notado nas escolas. Em 2004, regressou a discussão quando houve uma proibição legal do uso, não só do *hijab*, como também de outras vestes religiosas nas escolas públicas. O trabalho está dividido em quatro partes: a primeira passa pela compreensão da segurança ontológica como uma abordagem teórica para compreender a titularização da identidade como

³ Traduzido como o "caso dos véus islâmicos", este caso ocorreu quando três meninas em idade escolar e de origem magrebina foram expulsas da escola por insistirem no uso do *hijab* nas salas de aula.



prática política; a segunda é dedicada ao entendimento do espaço da laicidade no imaginário francês como parte da sua identidade; a terceira analisa o desenvolvimento do fenómeno através da aprovação da proibição da utilização do *hijab* nas escolas; a última descreve as conclusões sobre esta questão.

Segurança ontológica: o que é e por que é importante?

Benedict Anderson (2006: 6) afirma que "as comunidades distinguem-se, não pela sua falsidade/autenticidade, mas pelo estilo da sua representação". As representações baseiam-se em símbolos e narrativas, que imprimem "uma sensação de espaço e um sentido de lugar" (Subotić, 2016: 612) para indivíduos dessas comunidades. Pode dizer-se, então, que as narrativas "desempenham um papel fundamental na construção de comportamentos políticos [...]. Criamos e usamos narrativas para interpretar e compreender as realidades políticas que nos rodeiam" (Patterson e Monroe, 1998: 321).

Subotić (2016: 612) diz que estas narrativas servem de autobiografias. Usadas por indivíduos e grupos maiores, funcionam como uma referência ontológica daqueles que a reproduzem. Ao produzir uma história sobre "de onde é que 'nós' viemos, como é que viemos a ser quem somos, o que nos une como grupo, que propósito e aspirações tem o nosso grupo", as comunidades podem criar uma âncora ontológica que lhes dá "uma sensação de estabilidade e permite seguir em frente". De acordo com Steele (2007: 904), "os agentes do Estado dão sentido às suas ações sobre os outros através desta narrativa [...]". Subotić (2016: 612) conclui que não se pode entender os comportamentos dos atores políticos sem "compreender a narrativa normativa subjacente às escolhas políticas que os atores fazem [...]". Por isso, são as narrativas que permitem ordenar um sentido de "quem eu sou", o que permite a construção de cálculos racionais como uma "condição prévia para saber o que fazer" (Somers, 1994: 618).

Todavia, quando esta narrativa e a sua identidade sofrem uma crise, o Estado tende a adotar medidas para retomar o equilíbrio. Voltando a Steele (2008b: 2), neste cenário "os Estados procuram ações sociais para servir as suas necessidades de autoidentidade, mesmo quando as mesmas comprometem a sua existência física". O autor afirma que a segurança ontológica é mais importante do que a física; isto deve-se à vontade do Estado em manter "os auto-conceitos consistentes, e o Eu dos Estados é constituído e mantido por esta narrativa [...]" (Steele, 2008: 3).

Mas o que é a segurança ontológica? Segundo Mitzen (2006: 342), trata-se "da necessidade de se experimentar como um todo, uma pessoa contínua no tempo – como sendo, e não em constante mudança – para perceber um sentido de agência". Sentir-se ontologicamente seguro significa estar seguro sobre as suas próprias identidades.

Além disso, continuando com Mitzen (2006: 345), a segurança ontológica torna-se importante porque, nesta perspetiva, a identidade é a base da agência de atores, pois quando o indivíduo se encontra numa situação ontológica de insegurança, "não pode relacionar-se sistematicamente com os meios no presente, muito menos com o plano que se avizinha". A estes momentos de "profundas crises ontológicas" (Subotić, 2016: 614), chama-se trauma. O trauma, por sua vez, ocorre quando "os eventos externos não



se encaixam perfeitamente na narrativa de segurança ontológica porque representam um desafio à identidade interna ou externa do Estado" (Subotić, 2016: 614).

Face a estas crises ontológicas, as narrativas presentes nos imaginários das comunidades são ativadas de forma a dar uma base estratégica para as ações políticas (Subotić, 2016). Conforme Subotić, estes discursos dos líderes políticos servem para criar pontes cognitivas entre a ação política e a restauração da autobiografia para manter a sua continuidade". As narrativas dão um significado intersubjetivo à mudança de política. Tornam a mudança política compreensível e aceitável" (Subotić, 2016: 616).

A laicidade como pilar ontológico da França

Como parte da narrativa da identidade francesa, a laicidade é um dos aspetos mais importantes da ontologia da República. Faz parte dos mitos e símbolos nacionais, que "são recipientes nos quais as pessoas projetam imagens idealizadas dos seus valores, culturas, histórias, comunidades e territórios. Em França, um entendimento particular da laicidade está ligado a um sentido de identidade" (Gunn, 2004: 429). Contudo, para melhor compreender a importância dada a este conceito no imaginário francês, importa fazer uma recapitulação histórica da sua construção.

Gunn (2004) informa que houve dois períodos históricos em França essenciais para o desenvolvimento deste conceito como parte da narrativa autobiográfica do país: a Revolução de 1789, e o Período da Terceira República (TR), de 1870 a 1940. O ponto mais importante discutido pelo autor é o facto de que a construção da laicidade "não incorporou os elevados princípios da tolerância, neutralidade e igualdade; pelo contrário, emergiu de períodos de conflito e hostilidade, a maioria dos quais visava a Igreja Católica Romana" (Gunn, 2004: 433).

Durante a Revolução Francesa, um dos principais pontos críticos dos revolucionários foi a influência que a Igreja Católica tinha nos assuntos públicos. Os objetivos dos mais radicais (os jacobinos) eram uma separação total entre o Estado e a Igreja, bem como a própria descristianização da sociedade. "[...] o espírito revolucionário francês de cidadania é entendido como liberdade de religião" (Carle, 2004: 66). Apesar de mais tarde se ter voltado contra protestantes e judeus, a Igreja Católica foi o principal alvo atingido da revolução, sendo os seus bens confiscado e os seus líderes acusados e perseguidos. Gunn (2004: 438) defende que havia uma "exigência de que os cidadãos escolhessem entre as suas religiões e o Estado"; por seu lado, Carle (2004: 66) lembra que "um dos legados mais valorizados da Revolução é o Estado secular e a estrutura institucional pública, e a educação secular implementada por Jules Ferry sob a Terceira República [...]".

Na TR, depois de várias mudanças políticas, o extremismo da Revolução já desaparecera. Gunn (2004) narra que foi durante este período que o termo laicidade começou a ser mais comum nos discursos políticos. Um dos grandes marcos da TR neste sentido foi a total divisão jurídica entre a Igreja e o Estado em 1905, que tinha como princípio, presente desde os tempos da Revolução, "a separação da sociedade civil da sociedade religiosa, não exercendo o Estado qualquer poder religioso, nem as Igrejas qualquer



poder político" (Capitant, 1930: 305). Portanto, "em França, laicidade identifica-se com a República" (Bauzon, 2017: 177).

Durante a TR, o governo iniciou o estabelecimento de um sistema público de ensino primário e começou a "formar professores como defensores da ciência para contrabalançar o padre da aldeia" (Windle, 2004: 98). "A nova estrutura do poder secular substituiu a comunidade religiosa por uma comunidade política, excluiu a religião da vida política, e deu origem a um discurso ainda presente antirreligioso e anticlerical, que fez da laicidade uma experiência particular". Este pensamento estava na percepção do Estado francês de que devia "garantir a liberdade de consciência para todos e a igualdade de todas as convicções" (Nugier *et al.*, 2016: 16), relegando a religião para a esfera privada.

Ou seja, o Estado foi responsável pela neutralidade religiosa dos cidadãos em toda a esfera pública (Nugier *et al.*, 2016: 16). Mais, o secularismo francês é visto como uma garantia da neutralidade por parte do Estado com todas as religiões e uma coesão que permite a unidade nacional (Berg e Lundahl, 2016). Como resultado, o uso de roupa religiosa nas escolas francesas é considerado um ato religioso proselitista e como "uma expressão inaceitável de uma formação religiosa que viola a neutralidade e o caráter laico da escola pública" (Shadid e van Koningsveld, 2005: 48). Tudo isto é demonstrado num discurso do antigo primeiro-ministro francês Laurent Fabius, em 2003: "A escola não é apenas uma em muitos lugares; é onde moldamos os nossos pequenos cidadãos. E o tríptico "laicidade, República, escola" é o tripé em que nos apoiamos" (Fabius, 2003).

Pode também afirmar-se que o modelo do Estado francês de ver a sociedade e as suas inter-relações reforça a neutralidade da representação religiosa. Baseado no modelo centralizador e unitário jacobino, o sistema insiste hoje numa relação individualista entre o Estado e o povo (Doyle, 2011: 487). Para Doyle (2011: 478), isto é explicado por um legado do período revolucionário em que, para "combater a hierarquia dos Estados hereditários", o ideal da reconstrução da nacionalidade francesa se basearia na emancipação de indivíduos de "grupos de afiliação". Por outras palavras, "o republicanismo francês encorajou um forte soro do poder público democrático, mas relegou filiações e identidades culturais, incluindo a religião, para a esfera privada" (Doyle, 2011: 478).

O caso dos *Hijabs* nas escolas primárias

Em 1989, três crianças muçulmanas foram suspensas das suas escolas por não abdicarem de usar o *hijab* na sala de aula. Isto gerou acalorados debates na sociedade francesa sobre se o direito de usar o véu, "reavivou as controvérsias existentes, explorou os medos nacionais do fundamentalismo islâmico e dramatizou novamente as preocupações contínuas sobre o futuro das comunidades muçulmanas imigrantes em França" (Feldblum 1993: 61). A controvérsia chegou ao mais alto tribunal de justiça da França (o *Conseil d'État*), de onde surgiu o parecer de que o uso do *hijab* ou qualquer outra forma de expressão religiosa não afeta os princípios da laicidade (Gunn, 2004). No entanto, o mesmo tribunal declarou que os alunos podiam ser passivos de punição se tentassem fazer qualquer tipo de propaganda religiosa ou perturbar as atividades escolares.



Como não estava claramente resolvida, a questão da utilização do *hijab* nas escolas primárias continuava a ser combustível de debate no país. Ainda, o aumento da imigração desde as antigas colônias francesas de maioria muçulmana, a partir da década de 1980, começou a produzir tensão social em relação ao uso de roupa por parte das muçulmanas no espaço público. A utilização do *hijab* e de outros adornos pelos muçulmanos em França em locais públicos faz com que o estatuto da laicidade e os seus limites sejam questionados. Isto até gera suspeita entre os franceses se os muçulmanos preferem a sua identidade islâmica do que a francesa (Gunn, 2004). Como muitas destas mulheres são imigrantes ou suas filhas, são vistas como estrangeiras, e os seus símbolos também, não totalmente integrados nos valores-padrão e genuinamente franceses, de acordo com as narrativas identitárias prevalecentes. "Os franceses, ao verem o véu, não se orgulham de que o seu país seja tolerante e acolhedor de povos com outros credos, e sentem que algo estrangeiro se infiltrou na sua sociedade (Gunn, 2004: 418-419).

Desde o episódio de 1989, vários casos semelhantes têm sido contestados em França, entre aqueles que querem uma laicidade mais pura e os que não encontram conflitos entre o uso de dispositivos religiosos e o conceito legal. Ademais, para Gunn (2004), todavia, na maioria dos casos, o *Conseil d'État* é a favor do uso do véu, mas sempre alertando para a questão da proselitismo e perturbação da ordem. Contudo, em 2004, a legislação foi aprovada quase por unanimidade a favor da proibição do uso do *hijab* (Windle, 2004).

Este movimento para fortalecer a laicidade (alguns autores até lhe chamam *nouvelle laicidade*)⁴ começou em 2003, quando o antigo primeiro-ministro Raffarin disse numa entrevista televisiva que o véu deveria ser absolutamente punido nas escolas públicas (Ockrent e Leclerc, 2003). Logo depois, o Ministro do Interior (posteriormente, Presidente da República) Nicholas Sarkozy, afirmou perante a União das Organizações Islâmicas de França que nenhuma mulher podia usar o véu em fotos de documentos oficiais (Gunn, 2004). Não obstante, embora a questão da laicidade tenha sido construída em relação à Igreja Católica e exportada para outras religiões, "a ameaça do Catolicismo nunca foi retratada como a ameaça contemporânea do Islão o é pela comunicação social. A velha desconfiança do poder religioso é agora combinada com o medo da formação das comunidades separatistas" (Windle, 2004: 98).

A preocupação do Primeiro-Ministro Raffarin sobre a alegada ameaça de que o uso do *hijab* constituiria à República baseava-se numa questão chamada *communautarisme*. Baseado numa "vida fundada na pertença à religião muçulmana", o *communautarisme* é visto como a recusa em adotar o estilo de vida tradicional francês e até como a vontade de reproduzir no território de acolhimento enclaves dos seus países de origem" (Bauzon, 2017: 189). Isto é reforçado pelas próprias palavras do ministro, dizendo que deveria haver um "debate que envolvesse as escolas e o seu futuro", uma vez que "estamos todos convencidos de que a escola é o espaço primário da República" (Raffarin, 2003). Além disso, o ministro (2003) afirmava ser preciso garantir que é na escola que o "valor supremo chamado República não se debate com símbolos ostensivos de *communautarisme* que venham a desequilibrar o nosso equilíbrio escolar". Raffarin concluiu expondo que a escola deve permanecer como "o espaço por excelência da

⁴ Para mais informação, ver Rio Nugier et al (2016).



República, e depois da laicidade". Por conseguinte, as autoridades francesas têm a percepção de que a identidade francesa é ameaçada por alegadas infrações à laicidade por grupos religiosos.

Tendo em conta o aumento da intensidade do debate em todo o país, o Presidente Jacques Chirac propôs a criação de uma comissão para avaliar a situação, que deveria dar um parecer até ao final de 2003. Esta comissão pretendia gerar "reflexão sobre a aplicação do princípio da laicidade na República" (Stasi, 2003: 2). Denominado Relatório Stasi (último nome do líder da comissão), o documento apresentou várias propostas de inclusão social e melhoria da vida de comunidades marginalizadas, como os muçulmanos. Não obstante, o ponto que recebeu mais atenção do público foi o seguinte:

"Adotar as seguintes disposições para as escolas: no que respeita à liberdade de consciência e ao carácter adequado dos estabelecimentos sob contrato, são proibidas nas escolas, faculdades e escolas secundárias" (Stasi, 2003: 68).

Em dezembro do mesmo ano, o Presidente Chirac pronunciou-se sobre o relatório e abordou a questão da utilização de ornamentos religiosos nas escolas públicas. Na televisão nacional, o presidente agradeceu os esforços da Comissão e fez observações que explicariam a aprovação da proibição da utilização de símbolos religiosos pelo parlamento francês em 2004. No início do seu discurso, Chirac declarou que

"o debate sobre o princípio da laicidade ressoa nas profundezas das nossas consciências. Recorda-nos a nossa coesão nacional, a nossa capacidade de conviver, a nossa capacidade de nos reunirmos sobre o essencial. A laicidade está inscrita nos nossos corações. Está no centro da nossa identidade" (Eliseu, 2003: 1).

Ao reafirmar que a França é conhecida "como a pátria dos direitos humanos", continua a elogiar o princípio. E conta como a laicidade é responsável pela realidade em que a França vive. "É em fidelidade ao princípio da laicidade, a pedra angular da República, o eixo dos nossos valores comuns de respeito, tolerância, diálogo, que apelo a todos os franceses para se unirem". Continuando, "estes valores sustentam a singularidade da nossa nação. [...]. São estes valores que fazem a França". Faz também referências diretas ao *communautarisme*, afirmando que "não pode ser uma escolha da França. Tal seria contrário à nossa história, às nossas tradições, à nossa cultura" (Élysée, 2003: 1-3).

Recordando o princípio de que "a escola é um santuário republicano que devemos defender" (Eliseu, 2003: 5), Chirac deu a sua opinião final sobre o assunto. Estas foram as suas palavras:

"Com isso em mente, estimo que o porte de roupas ou símbolos ostensivamente religiosos deve ser proibido nas escolas e faculdades públicas. Os sinais discretos, por exemplo, uma cruz cristã, uma estrela de David, ou uma mão de Fátima, continuarão a ser permitidos. Pelo contrário, os símbolos ostensivos, ou seja, aqueles cujo tamanho gera reconhecimento imediato a uma pertença religiosa, não são admitidos. O véu islâmico, o kippa



ou uma cruz cristã grande, não terão espaço nas escolas públicas. A escola pública permanecerá secular" (Eliseu, 2003: 5).

Em março de 2004, Chirac assinou uma lei aprovada pela Assembleia Nacional e pelo Senado que proibia qualquer tipo de roupa religiosa nas escolas, incluindo o *hijab*. Perante tudo isto, pode ver-se que a questão da laicidade e, conseqüentemente, da identidade francesa, viu no Islão e no seu vestuário, a sua maior ameaça naquele período. Embora as declarações da Comissão Stasi e de Chirac fossem sobre religiões em geral, no texto foi possível constatar que tanto o início, como o desenvolvimento do debate sobre os limites da laicidade e do *communautarisme* e do vestuário religioso em espaços públicos, a partir de 1989, o Islão tinha sido o principal ponto de partida.

Porém, embora teoricamente se trate de uma contradição na lógica dos valores franceses da tolerância e da liberdade religiosa, sendo uma questão das opiniões do *Conseil d'État*, a decisão de 2004 foi apoiada pelo enviesamento da segurança ontológica. Retomando os pensamentos de Steele (2008) e Subotić (2016), os Estados criam autonarrativas para que as suas ações passadas, presentes e futuras sejam justificadas em termos de identidade "[...] os atores devem criar significados para que as suas ações sejam logicamente consistentes com as suas identidades" (Steele, 2008: 11). Nesse sentido, compreende-se a razão das políticas e o ressurgimento de debates sobre a laicidade na sociedade francesa após o caso *des foulards islamiques*. As ansiedades sobre o futuro da identidade coletiva e a percepção das ameaças entendidas como islâmicas "justificam uma política, fundamentando que a mesma significa ou significaria sobre o respetivo sentido de autoidentidade do Estado" (Steele, 2008: 12).

Em retrospectiva, nos discursos de Chirac, Laurent Fabius e Jean-Pierre Raffarin, lê-se que as expressões religiosas dos muçulmanos franceses estavam a ser consideradas como ameaças à continuidade da autobiografia hegemónica francesa. Os receios e ansiedades da sociedade em relação à sua identidade e, conseqüentemente, à sua existência, levaram o governo a tomar certas decisões.

Conclusões

Como demonstram as novas abordagens de estudos de segurança, as questões sociais e identitárias têm sido vistas como importantes chaves interpretativas de aparentes realidades. Como conclusões, sugere-se que as manifestações e mobilizações políticas em França em relação à utilização do *hijab* nas escolas públicas, entre 1989 e 2004, foram reações à defesa do princípio da laicidade, como uma das bases ontológicas da nação.

Mas é de salientar que outras questões necessárias à compreensão desta questão estão fora do âmbito deste trabalho. As reflexões sobre se estas reações vieram da sociedade francesa em geral ou apenas daqueles que procuram manter o *status quo* racial e religioso ficam para futuras abordagens. Além disso, questões como a "comunitaridade" e a percepção sobre a relação à integridade nacional foram levantadas ao longo do texto, mas não desenvolvidas de forma abrangente. Outro ponto a abordar é se a ameaça vista no Islão é um preconceito para com os muçulmanos, ou para qualquer outra religião que



não a cristã, de confissão católica, uma vez que a França tem uma memória de intolerância com protestantes (Dia de São Bartolomeu) e judeus (Caso Dreyfuss). Em todo o caso, o objetivo deste trabalho não é esgotar a discussão, mas destacar uma perspectiva negligenciada sobre a identidade na sociedade francesa.

Foram analisados discursos de altos cargos políticos (nomeadamente do executivo), que foram recebidos por uma sociedade temente e ansiosa pela sua identidade, devido ao grande fluxo de imigrantes muçulmanos de antigas colónias francesas, que agitariam narrativas coletivas. Ao fazê-lo, foram criadas ligações cognitivas com a autobiografia francesa, o que tornou aceitável a decisão de proibir o uso de vestuário religioso ostensivo nas escolas públicas, para proteger as bases ontológicas da identidade nacional. Porém, face aos movimentos de imigração e ao vestuário religioso típico, o Islão tornou-se o principal alvo destas políticas.

Por conseguinte, o debate sobre a utilização do *hijab* nas escolas públicas pôde estar no debate da segurança ontológica. Em conclusão, a utilização do aparelho de Estado foi uma ferramenta para defender a identidade francesa, protegendo o princípio da laicidade, antes do Islão, dentro das escolas públicas.

Referências

- Anderson, B. (2006). *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. Verso books.
- Bauzon, S. (2017). 'Le symbole républicain de la laicidade en France'. *Revista Persona y Derecho*. (77), 2017, 177 - 194
- Berg, L. and Lundahl, M. (2016). 'Un/veiling the West: Burkini-gate, princess Hijab and dressing as struggle for postsecular integration', *Culture Unbound*, 8(3), pp. 263–283. <https://doi.org/10.3384/cu.2000.1525.1683263>.
- Capitant, H. (1930). *Vocabulaire: juridique. Rédigé par des professeurs de droit, des magistrats et des jurisconsultes sous la direction de Henri Capitant*. Impr. des Presses universitaires de France.
- Carle, R. (2004). 'Hijab and the limits of French secular republicanism', *Society*, 41(6), pp. 63–68. <https://doi.org/10.1007/BF02688234>.
- Doyle, N. J. (2011). 'Lessons from France: popularist anxiety and veiled fears of Islam', *Islam and Christian-Muslim Relations*, 22(4), pp. 475–489. <https://doi.org/10.1080/09596410.2011.606194>.
- Élysée (2003). *Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur le respect du principe de laïcité dans la République, Paris le 17 décembre 2003.*, *Actualités*. Available at: <https://www.elysee.fr/jacques-chirac/2003/12/17/discours-de-m-jacques-chirac-president-de-la-republique-sur-le-respect-du-principe-de-laicite-dans-la-republique-paris-le-17-decembre-2003> (Accessed: 2 July 2021).
- Fabius, L. (2003). *Prononcé le 17 mai 2003 - Discours de M. Laurent Fabius, membre du conseil national du PS, sur les, Vie Publique.fr*. Available at: <https://www.vie-publique.fr/discours/139824-discours-de-m-laurent-fabius-membre-du-conseil>



national-du-ps-sur-les (Accessed: 2 July 2021).

Feldblum, M. (1993). 'Paradoxes of ethnic politics: The case of Franco-Maghrebis in France', *Ethnic and Racial Studies*, 16(1), pp. 52-74. <https://doi.org/10.1080/01419870.1993.9993772>.

France (2006). *La France face au terrorisme*. Paris: La Documentation Française.

France (no date). *Qu'est-ce que la laicidade ?*, *Observatoire de la laicidade*. Available at: <https://www.gouvernement.fr/qu-est-ce-que-la-laicite> (Accessed: 5 July 2021).

Gregory, S. (2003). 'France and the War on Terrorism', *Terrorism and Political Violence*, 15(1), pp. 124-147.

Gunn, T. J. (2004). 'Religious freedom and laicidade: a comparison of the United States and France', *BYU L. Rev.*, p. 419.

Hansen, L. (2013). *Security as practice: discourse analysis and the Bosnian war*. Routledge.

Krause, K. and Williams, M. C. (1996). 'Broadening the agenda of security studies: Politics and methods', *Mershon international studies review*, 40(Supplement_2), pp. 229-254.

Mitzen, J. (2006). 'Ontological security in world politics: State identity and the security dilemma', *European journal of international relations*, 12(3), pp. 341-370.

Nugier, A. et al. (2016). '«Nouvelle laicidade» en France et pression normative envers les minorités musulmanes [Secularism in France and normative pressure against Muslim minorities]', *International Review of Social Psychology*, 29(1).

Ockrent, C. and Leclerc, G. (2003). *Prononcé le 3 avril 2003 - Interview de M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, à France 3 le 3 | Vie publique.fr, France 3*. Available at: <https://www.vie-publique.fr/discours/139373-interview-de-m-jean-pierre-raffarin-premier-ministre-france-3-le-3> (Accessed: 2 July 2021).

Patterson, M. and Monroe, K. R. (1998). 'Narrative in political science', *Annual review of political science*, 1(1), pp. 315-331.

Raffarin, J.-P. (2003). *Prononcé le 29 avril 2003 - Déclaration de M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, en réponse à u | Vie publique.fr, Service d'Information du Gouvernement*. Available at: <https://www.vie-publique.fr/discours/141461-declaration-de-m-jean-pierre-raffarin-premier-ministre-en-reponse-u> (Accessed: 2 July 2021).

Resende, E. S. A. (2017). *Americanidade, puritanismo e política externa: a (re) produção da ideologia puritana e a construção da identidade nacional nas práticas discursivas da política externa norte-americana*. Contra Capa.

Shadid, W. and van Koningsveld, P. S. (2005). 'Muslim Dress in Europe: Debates on the Headscarf', *Journal of Islamic Studies*, 16(1), pp. 35-61. doi: 10.1093/jis/16.1.35.

Somers, M. R. (1994). 'The Narrative Constitution of Identity: A Relational and Network Approach', *Theory and Society*, 23(5), pp. 605-649. Available at: <http://www.jstor.org/stable/658090>.

Stasi, B. (2003). 'Commission de reflexion sur l'application du principe de laicidade dans



la republique', *La Documentation française*.

Steele, B. J. (2007). 'Making Words Matter: The Asian Tsunami, Darfur, and "Reflexive Discourse" in International Politics', *International Studies Quarterly*, 51(4), pp. 901–925. Available at: <http://www.jstor.org/stable/4621748>.

Steele, B. J. (2008). 'Ontological Security in International Relations: Self-Identity and the IR State', *Ontological Security in International Relations: Self-Identity and the IR State*, pp. 1–215. <https://doi.org/10.4324/9780203018200>.

Subotić, J. (2016). 'Narrative, ontological security, and foreign policy change', *Foreign policy analysis*, 12(4), pp. 610–627. <https://doi.org/10.1080/01419870.1997.9993974>.

Windle, J. (2004). 'Schooling, symbolism and social power: The hijab in republican France', *The Australian Educational Researcher*, 31(1), pp. 95–112.

A PARADIPLOMACIA COMO RESULTADO DA TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO: O CASO DA INDONÉSIA

ARIO BIMO UTOMO

ariobimo.hi@upnjatim.ac.id

Doutorando em Ciências Sociais na Universitas Airlangga (Indonésia). Professor Auxiliar no Departamento de Relações Internacionais na Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur. Investigador no Centro de Identidade e Estudos Urbanos. Assessor do governo da cidade de Surabaya em programas de cidades gémeas. A sua investigação centra-se em questões que envolvem a paradiplomacia, exercida especialmente pelas cidades.

Resumo

O estudo dos assuntos internacionais tem-se vindo a associar cada vez mais aos contextos locais. Este facto tem conduzido a uma abordagem mais descentralizada das relações internacionais, onde se tem prestado mais atenção ao papel das unidades subnacionais, como cidade e província. Inúmeros estudos com análises sistémicas têm examinado a globalização como estrutura e o seu impacto na emergência de governos subnacionais em atividades externas, o que também pode ser entendido como paradiplomacia. No entanto, a análise a nível estatal de como a paradiplomacia se relaciona com o papel do Estado em evolução na era contemporânea tem sido limitada. Este artigo tem por objetivo preencher a lacuna ao analisar a experiência da Indonésia, um estado unitário e uma democracia emergente, na reformulação das suas estruturas institucionais para abrir caminhos aos seus governos locais na condução da paradiplomacia. Este estudo exploratório recorreu aos documentos oficiais sobre a autonomia regional da Indonésia, principalmente relacionados com cooperação internacional, disponíveis em bibliotecas. Este artigo afirma que a ascensão da paradiplomacia na Indonésia é impulsionada pela estatização de questões globais, descentralização do poder e fragmentação da antiga e poderosa agência central.

Palavras-chave

Paradiplomacia; transformação do Estado; Indonésia

Como citar este artigo

Utomo, Ario Bimo (2022). A paradiplomacia como resultado da transformação do Estado na era da globalização: o caso da Indonésia. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.5>

Artigo recebido em 21 Agosto 2021 e aceite para publicação em 16 Fevereiro 2022





A PARADIPLOMACIA COMO RESULTADO DA TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO: O CASO DA INDONÉSIA¹

ARIO BIMO UTOMO

Introdução

O estudo das Relações Internacionais geralmente ainda gira em torno do comportamento dos países além-fronteiras. A posição central do estado, de acordo com Lake (2007: 1), é a de "representar o futuro previsível". Essa ideia é, até certo ponto, inegável. Enraizadas no estudo da Ciência Política, as Relações Internacionais tendem a explicar por que um determinado país realiza ações específicas ou não realiza determinadas ações. Embora os atores não estatais comecem a ser incluídos na equação, geralmente ainda lutam com a forma como o Estado responderá às suas ações.

Um bom exemplo são os estudos de caso sobre terrorismo, um dos tópicos atuais mais salientes nas bolsas de estudos de política internacional. Embora muitos estudos se tenham dedicado à análise dos terroristas como atores não estatais, tendem a enfatizar a forma como o Estado irá agir contra esses atores. Por exemplo, Lai (2017) examina os impactos do terrorismo na política externa dos estados. Valeriano e Maness (2018) também destacam as relações entre terrorismo e segurança cibernética. Por último, mas não menos importante, Okafor e Piesse (2018) e outros autores correlacionam as causas do aparecimento do terrorismo e a sua relação com situações em países frágeis. Sem desmerecer outros estudos que se concentram em encontrar a ligação entre fenômenos internacionais e comportamento a nível estatal, isto demonstra que as Relações Internacionais é uma área que ainda coloca os atores estatais como figura central no seu estudo.

No entanto, o movimento cada vez mais vigoroso das questões internacionais, impulsionado pelo fluxo crescente da globalização, levou os investigadores das Relações Internacionais a encontrar explicações alternativas para as interações entre os atores internacionais. As questões internacionais espalham-se apesar das fronteiras políticas existentes. Não podemos realmente distinguir os domínios nacional e internacional, pois a linha entre os dois esbateu-se, levando-nos ao conceito de *interméstico*, uma junção dos termos "internacional" e "doméstico". Este termo aparece amplamente em inúmeros estudos que tentam desviar a nossa atenção para uma versão política global mais local.

¹ Artigo traduzido por Carolina Peralta.



Esses estudos recordam-nos que os autores contemporâneos precisam de prestar mais atenção aos aspetos nacionais quando analisam questões globais (ver Friedrich, 2018; Huijgh, 2017; Huang e Wang, 2021).

Os estudos sobre o cruzamento entre o contexto global e o local na era da globalização foram iniciados por Robertson (1995), que alertou os investigadores das Ciências Sociais para serem cautelosos ao assumir a globalização como um fenómeno que se sobrepõe aos assuntos locais. De acordo com Robertson, o debate dicotómico sobre homogeneização ou particularização não consegue ver completamente o problema porque o que está a acontecer atualmente é a transcendência entre os dois, dando origem a um conceito que ele cunha como "glocal" ou uma combinação de globalização e local.

Por outras palavras, a glocalização também pode incluir o processo de hibridização. Pieterse (2019) formula essa ideia de globalização que não elimina automaticamente os aspetos particulares. Uma boa analogia é a criação do *McAlooTikki* pelo McDonald's da Índia para atender os clientes locais, embora a disseminação do já mencionado *fast food* em si seja um fenómeno global (Reyaz, 2013: 244). Essa situação deu origem a termos como "pensar globalmente, agir localmente", que pode ser interpretado como cada região tem sua particularidade mesmo diante do fenómeno da globalização, o que parece ser uma ocorrência universal.

Pieterse (2019) afirma que a globalização é um processo extenso que permeia todos os aspetos da vida. Outra ideia essencial deste autor é que a glocalização também pode fortalecer o regionalismo supranacional e subnacional. Neste contexto, significa que a globalização pode criar novos blocos supranacionais que respondam a questões globais, e também fazer com que atores governamentais subnacionais ajustem as suas posições sobre essas questões. Assim, a globalização em termos estruturais deve ser entendida também como "o aumento dos modos de organização disponíveis: transnacional, internacional, nacional, microrregional, municipal e local" (Pieterse, 2019: 72-73).

À luz dessa explicação, este artigo procura apresentar uma faceta da globalização relacionada com a forma como as unidades subnacionais estão a ganhar mais poder nos assuntos internacionais. No campo das Relações Internacionais, esses assuntos internacionais conduzidos por governos locais chamam-se diplomacia paralela ou paradiplomacia. Este artigo procura demonstrar como a globalização permeia o nível nacional e transforma o papel dos Estados ao tornar os governos subnacionais novos atores internacionais. O autor examina o caso da paradiplomacia da Indonésia através do qual podemos ver como a globalização conduz à ascensão de atores subnacionais.

Este artigo está estruturado da seguinte forma. Em primeiro lugar, o autor descreve a lógica por trás da globalização e o seu impacto na disfunção estatal na realização de atividades para resolver os seus problemas. Em segundo lugar, examina a forma como a disfunção do Estado faz emergir os atores subnacionais. Em terceiro lugar, expõe a forma como o Estado se fragmenta e delega o seu poder aos atores subnacionais para realizar a paradiplomacia, com recurso a estudos de caso na Indonésia que podem ser relacionados com o fenómeno da globalização mencionado nos dois subcapítulos anteriores.



Ao fazê-lo, este artigo utiliza a perspectiva de Transformação do Estado desenvolvida por Hameiri et al. (2019), um quadro de análise que enfatiza o desenvolvimento dos papéis dos Estados na era da globalização, onde o global permeia o local. O núcleo dessa perspectiva consiste em três aspetos: (1) fragmentação, (2) descentralização e (3) internacionalização. A fragmentação consiste na delegação do processo de formulação de políticas em diferentes atores. Então, descentralização significa atribuir poder a entidades subestatais, por exemplo, governos provinciais e municipais. A internacionalização entende que há uma encruzilhada entre questões domésticas e internacionais, pelo que as agências estatais começaram a interagir além-fronteiras (Hameiri et al., 2019: 4-5). Essas três dimensões serão os pontos de partida para ver como a paradiplomacia ocorre devido ao desenvolvimento dos estados sob a globalização.

O principal argumento deste artigo é que a paradiplomacia é um produto da transformação do Estado impulsionada pela forma como a globalização lentamente incapacita os Estados centralizados e força-os a delegar parte do seu poder em atores subnacionais. Por outro lado, a globalização não cria uniformidade, mas estimula a glocalização, absorvendo as questões internacionais nas realidades nacionais. Como resultado, os governos subnacionais acolhem a globalização como uma oportunidade de se internacionalizarem através de atividades de paradiplomacia.

Estudos anteriores sobre o tema

O estudo da paradiplomacia ainda está em ascensão, tendo-se tornado popular nos últimos anos na Indonésia. Entre os primeiros trabalhos que exploram o conceito de paradiplomacia na perspectiva da Indonésia, incluem-se os de Damayanti (2012), que argumentou que a prática da paradiplomacia pode ser utilizada pela Indonésia para aumentar a sua posição dentro da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). O estudo propõe que a paradiplomacia tem o potencial de aumentar o nível de cooperação entre os membros das organizações regionais.

Outros artigos, como os de Effendi (2012), Alam et al. (2020), assim como Moenardy e Sinaga (2021) somam-se ao corpo da literatura ao usar a perspectiva económica para apresentar os benefícios da paradiplomacia. Esses artigos defendem que a paradiplomacia é uma oportunidade para os governos locais da Indonésia promoverem a sua competitividade internacional, ao aumentar o espírito empreendedor do governo. Mukti (2013), por outro lado, faz um estudo mais holístico, explorando a questão da paradiplomacia a partir de quatro ângulos: Relações Internacionais, diplomacia, jurídico-formal e prático. O autor destaca a proeminência da Autonomia Regional da Indonésia ao permitir que o governo subnacional atue em assuntos internacionais antes de indicar estudos de caso da província de Java Ocidental, Java Oriental e da Região Especial de Yogyakarta.

Em relação ao uso da Transformação do Estado no estudo da paradiplomacia da Indonésia, o trabalho de Karim (2019) forneceu uma base essencial ao destacar as atividades de áreas fronteiriças da Indonésia, como Batam e Kalimantan Ocidental, que participam em atividades de paradiplomacia com territórios estrangeiros fronteiriços (Singapura e Malásia, respetivamente). No entanto, o ponto de vista utilizado por Karim,



neste caso, é a dimensão dos estudos de fronteira, enfatizando a forma como as regiões respondem aos desafios de gestão de fronteiras que geralmente ocorrem em áreas que as partilham. Outra dimensão da paradiplomacia que não foi explorada é a dimensão da globalização, ou como a intensificação da disseminação de questões globais acaba por encorajar a redistribuição do poder do Estado para as regiões (Kuznetsov, 2014). Portanto, este artigo oferece uma nova contribuição a partir desse aspeto, ilustrando a forma como a globalização encorajou a Indonésia a delegar nas regiões o poder de fazer diplomacia.

O autor refere que enquanto muitos estudos sobre a paradiplomacia da Indonésia avaliam diretamente estudos de caso de práticas ou analisam-nos do ponto de vista jurídico, partir da globalização irá adicionar à literatura existente a visão da paradiplomacia como uma necessidade. Nos países em desenvolvimento, a paradiplomacia não é a melhor porque as regiões que a implementam não o fazem adequadamente (Nganje, 2013). Entretanto, há também a possibilidade de que o conhecimento mínimo de paradiplomacia transforme a atividade numa mera cerimónia (Tavares, 2016). Assim, esse tipo de estudo é necessário como forma de preparar os países em desenvolvimento para acolher a globalização de forma mais responsiva às questões essenciais.

Glocalização e a ascensão de atores subnacionais

Embora o sistema de estado-nação vestefaliano pareça ser o *status quo* predominante, não está imune a objeções passado todo esse tempo. Assim, apresentamos uma noção de "ordem pós-vestefaliana" para realçar o sistema global em evolução. Linklater (1996: 78) define o chamado sistema global pós-vestefaliano como um sistema no qual a natureza excludente da soberania tradicional se apresenta como "o propósito central do Estado é mediar diferentes lealdades nas esferas subnacional, nacional e internacional". Com base no estudo de caso europeu, o autor sustem esse argumento dizendo que o vínculo que mantém as comunidades unidas dentro de um estado está a ser desafiado pela globalização e novas lealdades para com as comunidades subnacionais.

Noutro artigo, Osiander (2001: 251) chegou a descrever a ordem vestefaliana como um "mito", uma construção que dificulta o desenvolvimento de diferentes teorias das Relações Internacionais ao fixá-la num conceito amplamente imaginário de soberania que encontra as suas raízes num evento do século XVII. O debate tem continuado até agora e desenrola-se através de diferentes aspetos da política global, como segurança (Sperling, 2017; Doyle e Dunning, 2018; Mircea, 2020), cultura (Mancini, 2017; Beyer, 2020), bem como economia política (Langan e Price, 2020; Hester e William, 2020). Consequentemente, os estados-nação são cada vez mais disfuncionais na gestão de assuntos num mundo cada vez mais interligado (Bell 1987; Ohmae, 1992). No entanto, a partir de uma gama tão vasta de discussões, conclui-se que a globalização criou a desterritorialização e a descentralização como novas normas na gestão das questões globais.

No entanto, a globalização em si não é um monólito, e nem todos os países a vivenciam uniformemente. Seguindo a ideia de Swyngedouw (2004), a globalização é um processo nos dois sentidos. Primeiro, infunde questões e tendências globais na vida humana diária.



Por outro lado, a globalização também permite que atores subnacionais expressem os seus interesses em fóruns internacionais. De acordo com Robertson (1995), esse processo nos dois sentidos chama-se glocalização. Robertson argumenta que a globalização cria não apenas uniformidade, mas também enclaves culturais, cada um dos quais pode ter as suas características próprias na globalização, tornando-se assim uma versão "localizada" das questões globais. Robertson crê que a globalização pode conduzir a diferenças na política local que diferenciam a prática da globalização num lugar versus outro. Essa condição faz com que as abordagens possam diferir entre os países para atender às tendências globais.

Relativamente à ascensão dos atores locais, Keohane e Nye (1971) são os nomes de destaque que trazem o estudo para a mesa através do seu trabalho intitulado *Transnational Relations and World Politics: An Introduction*. Os autores desenvolvem um quadro teórico que parte da sabedoria tradicional, que coloca os Estados como unidade básica de ação na política global. Este trabalho assenta principalmente no realismo, que vê os Estados como os principais atores nos assuntos internacionais. Keohane e Nye argumentam que as relações cada vez mais interdependentes trarão uma nova tendência denominada "relações transnacionais", ao invés das convencionais "relações internacionais". Por definição, as relações transnacionais referem-se a "interações além das fronteiras do Estado que não são controladas pelos órgãos centrais de política externa dos governos" (Ibidem: 331). Nesse caso, a noção de transnacionalismo parte do reconhecimento de que a dinâmica entre os Estados – como a conhecemos, se torna a base do pensamento realista e não ocorre no vácuo. Esse argumento significa que vários outros fatores contribuem, incluindo geografia, política nacional e o avanço da tecnologia. Portanto, a interdependência global também cria uma janela de oportunidade para os novos atores internacionais construírem interesses mútuos.

A necessidade de ver a ascensão desses novos atores internacionais também pode ser percebida no discurso de Javier Solana (1998) no Simpósio sobre a Relevância Política da Paz de Vestefália em 1648. Em relação ao conceito de soberania vestefaliana, ele insinua que o ponto de vista predominante centrado no estado é menos capaz de albergar a crescente interdependência dos atores neste mundo globalizado. Com base nas lições da União Europeia, Inanc e Ozler (2007: 127) concordam com este argumento ao afirmar que a noção de relações internacionais tradicionais é insuficiente para explicar o crescente nível de interação e transação no contexto da globalização.

A partir daqui, podemos concluir que estamos perante uma condição em que (1) os autores precisam de redirecionar a sua atenção para a versão cada vez mais glocalizada das questões internacionais e (2) os Estados precisam de se reestruturar no âmbito da globalização. Caso contrário, serão altamente disfuncionais, pois as questões estão a mover-se rapidamente, apesar das fronteiras existentes, e essas questões permeiam o âmbito nacional dentro das suas fronteiras. Por outro lado, isso significa uma condição em que as relações internacionais tradicionais são reformuladas para incluir mais atores.

Se relacionarmos os assuntos acima descritos com o conceito de glocalização mencionado anteriormente, então a unificação do mundo num sistema mais integrado fez com que os governos locais comecem a comprometer-se enquanto atores subnacionais (Mukti, 2014: 176). Teoricamente, esse fenómeno é conhecido como paradiplomacia, uma união entre "paralelo" e "diplomacia", que se traduz na capacidade dos atores subnacionais de



se envolverem na diplomacia estrangeira para satisfazer os seus interesses específicos (Wolff, 2009). Chama-se "paralelo" porque ocorre ao lado da diplomacia tradicional que o Estado realiza. Esta definição infere um significado onde os estados anfitriões partilham o seu poder relativamente a atividades estrangeiras com os governos subnacionais. Atualmente, a noção de paradiplomacia é normalizada como prática padrão nas relações internacionais. Neste caso de normalização, o autor defende que a paradiplomacia é demasiado importante para ser descartada no atual contexto internacional. A normalização da paradiplomacia mede-se pelos resultados pretendidos, mas também pode ser estudada como uma afirmação de "autonomia institucional num contexto cada vez mais complexo" (Cornago, 2010: 35). De seguida, é fundamental desvendar a lógica por trás da existência da paradiplomacia devido ao papel transformador do Estado no contexto atual.

Transformação do Estado e paradiplomacia

Anteriormente, vimos que a globalização traz consigo a interconexão de questões e atores, o que acaba por tornar obsoleta a natureza absoluta do Estado. Aqui, o autor argumenta que uma das lentes que podemos usar para ver o fenómeno da paradiplomacia é relacioná-la com a forma como o papel do Estado evoluiu na globalização.

O conceito de transformação do Estado foi desenvolvido por Hameiri e Jones (2016). A a ideia principal desse conceito partiu do pressuposto de que a governança global enfrenta uma crise. Enquanto isso, a crise em questão é a dificuldade em equilibrar a relevância das instituições multilaterais com os interesses internos de um país. Assim, os autores argumentam que nesta era de globalização, o que é mais crítico para o Estado é transformar as suas funções institucionais para melhor responder aos desafios globais.

A consequência de viver na era pós-vestefaliana é que os países não podem continuar a minimizar o impacto de um problema nos seus territórios. Um estudo de caso sobre este tópico é a mitigação da pandemia Síndrome Respiratória Aguda Grave, mais conhecida por SARS, na China. O confronto entre a lógica vestefaliana e pós-Vestefália está aqui em jogo, porque a China, como o primeiro país afetado, decidiu adiar as informações oficiais sobre a SARS para salvar a economia doméstica. Por outro lado, a Organização Mundial da Saúde (OMS) anunciou vigorosamente os resultados da pesquisa sobre a SARS, que a China não pôde continuar a esconder do público. Nesse caso, a metagovernança da OMS coloca-a como uma agência de supervisão internacional que define as instituições, capacidades e relacionamentos que a China teve que desenvolver internamente para lidar com os problemas globais de saúde (Hameiri e Jones 2016: 392).

A teoria da transformação do Estado afirma uma "pluralização da agência estatal transfronteiriça por meio de processos contestados e desiguais" (Hameiri et al., 2019: 1). Essa ideia surge como uma análise mais aprofundada sobre a ordem pós-vestefaliana, que não pode continuar a considerar que apenas uma autoridade central sólida pode "resolver todas as questões e contestações numa única política externa" (Ibidem: 3). Há três pontos que Hameiri et al. apresentaram para explicar essa transformação. Em primeiro lugar, há um processo de fragmentação, no qual a agência central inicialmente poderosa foi agora pressionada a distribuir os seus recursos por diferentes atores e



subagências, incluindo agências públicas e privadas. Em segundo lugar, há também o processo de descentralização, através do qual a agência central partilha o seu poder com entidades subnacionais, como regiões, províncias e cidades. Por fim, a transformação do Estado também ocorre à medida que as agências nacionais se envolvem internacionalmente. Nesse sentido, a globalização não será experienciada igualmente por todos os estados do mundo. Além disso, esse conceito reafirma a noção pós-vestefaliana de que os Estados não devem continuar a ser vistos como atores unitários na política internacional.

De acordo com essa explicação, a paradiplomacia equivale ao estágio de internacionalização da transformação do Estado. O autor encara-o como um esforço de transformação do Estado para responder a questões globais cuja influência se estendeu ao nível nacional. Repetindo o que Bell (1987) e Ohmae (1992) argumentaram sobre o conceito disfuncional do estado-nação unitário no sistema pós-vestefaliano, a paradiplomacia é necessária para que os países se mantenham relevantes no âmbito do advento de novos atores internacionais. Nesse caso, a prática do Estado é permitir que os governos locais participem na formulação de atividades estrangeiras com base nos seus interesses específicos. Para dar um exemplo de como a transformação do Estado está ligada à paradiplomacia, a próxima seção analisa a forma como a transformação das funções do Estado na Indonésia fez com que mais regiões pratiquem a paradiplomacia.

O caso da Indonésia

A Indonésia constitui um estudo de caso interessante. É um país que recentemente tem vindo a passar por uma transição de um governo autoritário para um democrático. Anteriormente, a Indonésia estava sob o regime da Nova Ordem de Suharto, onde a sua Constituição era "sacralizada" na medida em que criticar Suharto era igual a criticar a Constituição. Isso resultou na legitimação do regime autoritário de Suharto durante 32 anos (Hutagalung, 2017). Nessa época, a Indonésia era um país centralizado onde o poder estava concentrado nas mãos do Presidente e o desenvolvimento baseado na autonomia regional não tinha lugar na realidade política da Indonésia.

No entanto, em 1998, o governo de Suharto colapsou na sequência da crise na Ásia. Delin (2000) defende que a queda do regime de Suharto pode ser categorizada como um dos fenómenos da terceira onda de democratização vivida nos países do mundo. Nesse contexto, Delin propõe que a globalização contribuiu para a queda de regimes autoritários porque foi impulsionada por vários fatores, como o aparecimento de democratas indonésios educados no ocidente e a perda de legitimidade de governos autoritários perante a crise económica global. Este argumento, por exemplo, é consistente com outros artigos que analisam a relação entre globalização e democratização, como o de Acemoglu e Robinson (2006), que afirmam que manter o autoritarismo será cada vez mais caro num mundo cada vez mais integrado, e o de Xie et al. (2021), que escreve que a globalização está positivamente correlacionada com a democratização com base no seu estudo de 129 países no período 1974-2018.

Segundo a teoria da Transformação do Estado, a primeira dimensão que altera a função do Estado é a emergência da fragmentação do corpo inicialmente centralizado. Essa condição deve-se à incapacidade do Estado em gerir problemas cada vez mais



complexos. A fragmentação é marcada pela disseminação de agências de tomada de poder que antes se encontravam centralizadas numa agência, muitas vezes com responsabilidades sobrepostas (Hameiri et al., 2019: 5).

A Constituição de 1945 estipula que a Indonésia é um estado unitário. A Constituição, portanto, implica que o poder de decisão final recai sobre o governo central. Este contexto é diferente do caso dos estados federados, onde os estados constituintes têm mais autonomia no processo legislativo. Antes da reforma de 1998, a Constituição de 1945 reconhecia o modelo *trias politica* de fragmentação do poder, que divide o governo em legislativo (fazer as leis), executivo (execução das leis) e judiciário (supervisão da implementação das leis). No entanto, esta divisão de poderes manteve-se ineficaz porque, na prática, o legislador também podia emitir decretos que apoiassem a vontade dos governantes (Hutagalung, 2017: 339). Após a emenda da Constituição de 1945 em 1999 após a queda de Suharto, os poderes estão agora ainda mais fragmentados em seis poderes, e esses poderes são: constitutivo, executivo, legislativo, judicial, fiscalizador e económico (Marlina, 2018: 176). Nesse caso, a fragmentação ocorreu na era pós-Suharto para minimizar o abuso de poder nas mãos do executivo.

Em primeiro lugar, o poder constitutivo é o poder de alterar e estabelecer a Constituição e é exercido pela Assembleia Consultiva do Povo (*Majelis Permusyawaratan Rakyat*). O poder executivo, que é o poder de implementar as leis e a administração do governo estatal, é exercido pelo Presidente. O poder legislativo, que é o poder de fazer leis, é detido pela Câmara dos Representantes (*Dewan Perwakilan Rakyat*). O poder judicial, que é o poder de manter tribunais para defender a lei e a justiça, é exercido pelo Supremo Tribunal e pelo Tribunal Constitucional.

O penúltimo poder é o poder fiscalizador relacionado com a realização de fiscalizações sobre a gestão e responsabilidade pelas finanças do Estado. A Agência de Auditoria Financeira exerce esse poder. O sexto e último poder, o poder económico de definir e implementar a política monetária, regular e manter o valor da moeda, é exercido pelo Banco da Indonésia enquanto banco central da Indonésia.

Embora esta dimensão não se relacione diretamente com a discussão da prática da paradiplomacia na Indonésia, fornece alguns antecedentes sobre o atual estado de fragmentação do poder no seu governo. Afinal, essa fragmentação do poder marca o contexto da democratização pós-reforma da Indonésia. Esta condição implica preparação para a cooperação internacional devido à sua crescente preocupação com uma governança mais responsável. Uma explicação mais detalhada da transferência de poder do centro para as regiões será facilitada pela implementação da descentralização.

A partir do aspeto da descentralização, a Indonésia introduziu a autonomia regional, que mais tarde se tornaria a próxima etapa após a fragmentação ocorrida após a queda do regime da Nova Ordem. A autonomia regional na era da reforma foi a resposta aos pedidos da sociedade que frequentemente apareciam no regime da Nova Ordem, como o problema do desenvolvimento desigual, o governo muito centralizado e a ineficácia da burocracia. A primeira regulamentação sobre a descentralização foi estipulada através da Lei n.º 32 de 2004 sobre a Autonomia Regional. Esta regulamentação foi posteriormente alterada pela Lei nº 23 de 2014 para acompanhar os desenvolvimentos



no estado, administração estatal e questões relacionadas com a administração do governo regional (Indonésia, 2004).

O aspeto da descentralização é fundamental para o estudo, pois a paradiplomacia está relacionada com a forma como os poderes são disseminados a partir das agências centrais para as regiões que a implementam. Embora a paradiplomacia coloque os governos subnacionais na condição de atores de destaque, os estados com maior soberania são os que precisam de conferir o poder aos atores regionais. Portanto, embora os governos regionais da Indonésia possam agora administrar os seus assuntos, a sua autoridade ainda é limitada (Mukti et al., 2020: 140). Há seis poderes reservados apenas para o governo central. Esses poderes são a política externa, defesa, segurança, judiciário, económico e religião (Indonésia, 2014).

Do ponto de vista da internacionalização, precisamos de entender que o contexto subjacente às atividades de paradiplomacia da Indonésia é a consciência de que as atividades estrangeiras não são apenas domínio do governo central. No âmbito da Lei nº 37 de 1999 sobre Relações Externas, Artigo 1 parágrafo (1), Artigo 5 parágrafo (1) e parágrafo (2), está implícito que as relações externas incluem qualquer atividade que envolva aspetos internacionais realizada pelo governo a nível nacional e subnacional. O nível subnacional referido por este regulamento são as cidades (*Kota*), regências (*Kabupaten*) e as províncias (*Provinsi*).

Na sua implementação, a paradiplomacia dos governos subnacionais indonésios é supervisionada pelo Ministro do Interior e pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros. Os dois ministros coordenam a implementação das relações externas. Na Lei n.º 24 de 2000, artigo 5.º, n.º 1, estabelece-se que as instituições estatais e agências governamentais que tenham planos para celebrar acordos internacionais, devem primeiro realizar consultas e coordenação sobre os planos com os ministros correspondentes.

A Lei n.º 32 de 2004 também refere que as regiões autónomas podem realizar a cooperação externa prevista no n.º 1 do artigo 42.º. O artigo refere que a Câmara Regional de Representantes (*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*) tem a função de aprovar a cooperação internacional realizada pelos governos regionais. O artigo também enfatiza que, além das atividades das cidades ou províncias gémeas, os governos locais também podem fazer "acordos de cooperação técnica, incluindo assistência humanitária, cooperação de encaminhamento de empréstimos e doações, cooperação de participação de capital e outras cooperações de acordo com as leis e regulamentos" (Mukti, 2014: 182).

A essência da transformação do Estado como resposta à glocalização das questões está a ser lentamente capturada por meio de oportunidades de paradiplomacia para as cidades, regências e províncias da Indonésia. Atualmente, as regiões da Indonésia estão a começar a estabelecer relações de cooperação com base nos interesses que mais desejam perseguir. Segundo Lecours (2008), os interesses na paradiplomacia são divididos em três níveis. O primeiro é o interesse económico, envolvendo atividades de cooperação que atraem investimentos estrangeiros ou promovem produtos locais. O segundo é o interesse pelo conhecimento, um nível de paradiplomacia que visa aumentar o conhecimento por meio de intercâmbios e programas de capacitação. O terceiro é o interesse de identidade política, uma paradiplomacia que tenta apresentar uma imagem



internacional distinta da do Estado-mãe. Em conexão com a Constituição indonésia, que reserva a implementação da política central ao poder estatal, os governos subnacionais indonésios só podem exercer a paradiplomacia no primeiro e segundo níveis.

A paradiplomacia no primeiro nível, ou seja, os interesses económicos, pode ser encontrada em questões como o turismo e a economia criativa. Por exemplo, o turismo é uma questão glocalizada predominante na qual muitos governos regionais da Indonésia se concentram. Tornou-se foco atenção por causa de sua posição promissora como extensão da estratégia de economia criativa na era atual. Arionesei et al. (2014) constata que o turismo tornou-se atualmente uma questão global devido ao aumento do tempo de lazer, acompanhado de um melhor nível de vida, além do aumento da procura turística por parte da comunidade internacional. O desenvolvimento da tecnologia da informação possibilitou que as pessoas encontrassem novos destinos turísticos. Em resposta a esse turismo globalizante, a cidade de Bandung em Java Ocidental abordou a questão ao desenvolver o seu próprio conceito de "turismo halal" ao conduzir a paradiplomacia por meio de feiras de turismo, convidando representantes de países muçulmanos, bem como jornalistas estrangeiros a vir a Bandung (Dermawan et al., 2020). Por outro lado, regiões altamente turísticas, como Bali e a Região Especial de Yogyakarta, também são conhecidas por promover os seus potenciais turísticos através de compromissos estrangeiros (Adil, 2017; Rahmawati, 2019; Sabarno, 2021).

No segundo nível da paradiplomacia, a paradiplomacia interessada em aumentar o conhecimento, podemos tomar como exemplo as questões ambientais. Para responder às questões ambientais que começam a ser sentidas a nível local, cidades como Surabaya (Java Oriental) estabeleceram uma paradiplomacia temática com a cidade de Kitakyushu, com foco na cooperação verde. Essa parceria com Kitakyushu também conduziu ao desenvolvimento do Programa Cidade Gémea Verde para gerir resíduos e evitar que esse problema ambiental se torne para um problema de saúde mais sério (Wardhani & Dugis, 2020). Analisando o contexto internacional que levou à cooperação, podemos constatar que a escolha do tema da cooperação verde partiu de uma necessidade de responder ao décimo primeiro ponto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), referentes a cidades e povoações sustentáveis. Este ponto em relação aos ODS é então traduzido no plano nacional da Indonésia de seguir os ODS como uma prioridade de desenvolvimento nacional que requer a sincronização das políticas de planeamento a nível do governo subnacional.

Com base nos ODS, Surabaya então traduziu-a numa visão de "Surabaya, uma cidade próspera com um carácter forte e uma competitividade global baseada na ecologia" (Governo da Cidade de Surabaya, 2016). Surabaya também implementou planos de desenvolvimento regional, que o governo da cidade de Surabaya facilitou através de acordos de cooperação externa, um dos quais com Kitakyushu relativamente à cooperação verde. A implementação da cidade gémea verde entre Surabaya e Kitakyushu é um exemplo de como a nacionalização das questões globais se traduz na paradiplomacia entre os governos subnacionais.

É certo que as atividades de paradiplomacia realizadas pelas regiões da Indonésia ainda estão longe de ser perfeitas. Uma questão persistente é que alguns planos de paradiplomacia pararam após a criação do Memorando de Entendimento. Portanto, não são feitas implementações práticas (ver Erika & Nurika, 2020; Putri & Adnan, 2017; Rani,



2014). No entanto, isso não significa que não tenha havido uma pré-condição que tenha conduzido a essas atividades regionais no cenário internacional. Neste caso, a transformação do Estado indonésio pode explicar tal fenômeno. Como resultado, as regiões têm agora uma janela de oportunidade para interpretar a realidade da globalização com base nos seus interesses específicos e agir de acordo com a cooperação.

A descentralização e internacionalização da transformação do Estado estão intimamente relacionadas. O papel dos governos subnacionais na globalização pode ser explicado pela necessidade de olhar para os aspectos locais da economia, seguido pela necessidade de olhar para os aspectos locais do sistema estatal. A lógica da globalização é que cria uma particularidade obtida pela tradução do contexto global em aspectos locais. Quanto mais próxima a tradução estiver dos constituintes, mais singular é um governo subnacional na globalização (van der Heiden & Terhorst, 2007). Nesse contexto, o governo subnacional é um ator político cuja função é captar as necessidades e o contexto local da sua comunidade. Por outro lado, a descentralização permite que os governos subnacionais tenham capacidade política e estrutural para interagir com atores internacionais e valores globais em consonância com a transformação do poder no nível estatal.

Conclusão

O presente artigo tentou responder à pergunta: como é que as unidades subnacionais estão a ganhar mais poder nas relações internacionais. Mais especificamente, tenta clarificar uma questão sobre o que os torna mais envolvidos nos assuntos internacionais através da paradiplomacia. Ao longo da discussão, o autor mostrou que a explicação pode estar relacionada com o modo como a globalização foi assimilada ao nível local, criando a abordagem "interméstica" para diversos problemas da vida. Essa condição faz com que nem todos os países enfrentem esse fenômeno de maneira uniforme. Além disso, na resposta à globalização, os países também sentem cada vez mais disfunções devido a questões crescentes e cada vez mais sentidas a nível local. Essa condição é conhecida como hibridização, porque cada localidade sentirá problemas globais de diferentes formas.

A paradiplomacia é um produto da globalização. Afirma o crescente papel de atores não estatais estudado até agora por estudiosos de Relações Internacionais. A emergência das regiões como atores da globalização pode ser traçada na perspectiva da transformação do Estado, que tem três dimensões: fragmentação, descentralização e internacionalização. Em primeiro lugar, as agências do governo central são separadas de um órgão único para outros mais específicos. Então, os países da globalização exigem cada vez mais delegar o seu poder a um nível mais baixo porque as questões globais têm permeado o nível regional. Os estados estão cada vez mais sobrecarregados com a gestão dessas questões. A delegação de poder fez com que a região percebesse as suas necessidades e realizasse atividades externas com recurso à paradiplomacia.

O autor apresentou o caso da Indonésia como um exemplo de como a transformação do Estado pode levar à participação ativa das regiões na condução de paradiplomacia. Essa atividade pode ser vista de duas maneiras: em primeiro lugar como uma forma de os países se comprometerem com as crescentes exigências globais, que os pressionam cada vez mais a delegar o seu poder. Além disso, a segunda é uma forma de as regiões



afirmarem a sua regionalidade na era da globalização através de colaborações específicas com parceiros estrangeiros.

No entanto, o autor crê que novos caminhos de investigação podem melhorar este artigo no futuro. Por exemplo, estudos subsequentes podem concentrar-se em diferentes estudos de caso, especialmente em estados que ainda se associam ao autoritarismo. A transformação do Estado implica uma condição de democracia e requer uma delegação de poderes. Além disso, a análise de como as características dos líderes afetam as regiões da Indonésia na sua internacionalização, especialmente a sua escolha de parceiros e questões globais que se traduzam em cooperação, merece maior atenção.

Referências

- Adil, A. (2017). *Paradiplomasi Antara Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Dengan Prefektur Kyoto, Jepang*. Tese de doutoramento, Universitas Wahid Hasyim Semarang.
- Alam, G. N.; Sinaga, O.; Affandi, R. N. & Dermawan, W. (2020). The Role of the Government of West Java as a Sub-National Actor in Increasing Local Economic Development Through Paradiplomacy Economic. *Solid State Technology*, 63(4), 5413-5420.
- Arionesei, G.; Stanciu, P.; Moroşan, S. A. A. & Cosma, P. D. S. M. R. (2014). Tourism Today: Why Is It a Global Phenomenon. In *International Conference Sustainable Development in Conditions of Economic Instability*: 240-248.
- Bell, D. (1987). The world and the United States in 2013. In *Daedalus*: 1-31.
- Beyer, P. (2020). Global migration, religious diversity and dialogue: Toward a post-westphalian circumstance. In *Religious diversity and interreligious dialogue*. Springer, Cham: 27-42.
- Charountaki, M. (2018). State and non-state interactions in International Relations: an alternative theoretical outlook. In *British Journal of Middle Eastern Studies*, 45(4): 528-542.
- Damayanti, C. (2012). Potensi Paradiplomasi Dalam Mendukung Kinerja Diplomasi Indonesia Menuju Komunitas ASEAN. *Jurnal Transformasi*, 14(22).
- Delin, A. B. (2000). *The third wave of democratisation in Indonesia*. Naval Postgraduate School Monterey CA.
- Dermawan, W.; Akim, A. and Primawanti, H. (2020). Paradiplomasi Bandung Menuju Kota Wisata Halal, *Indonesian Perspective*, vol. 5, no. 2, novembro: 183-200, <https://doi.org/10.14710/ip.v5i2.34133>.
- Doyle, D.; & Dunning, T. (2018). Recognising fragmented authority: towards a post-westphalian security order in Iraq. *Small Wars & Insurgencies*, 29(3): 537-559.
- Effendi, T. D. (2012). Enhancing Local Government's International Competitive Advantage Through Entrepreneurial Government and Paradiplomacy Activities. *Prosiding Seminas*, 1(2).



- Erika, L., & Nurika, R. R. (2020). Perkembangan Sister City Surabaya-Guangzhou Dan Dampaknya Terhadap Kemajuan Kota Surabaya. *Jurnal Hubungan Internasional*, 13(2): 141-162.
- Friedrichs, J. (2018). "Intermestic security challenges: Managing transnational bonds." *European Journal of International Security* 3.2: 162-186.
- Hameiri, S. & Jones, L. (2016). Global governance as state transformation. *Political Studies*, 64(4): 793-810.
- Hameiri, Shahrar; Jones, Lee & Heathershaw, John (2019). Reframing the rising powers debate: state transformation and foreign policy, *Third World Quarterly*, 40:8: 1397-1414, <https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1594182>.
- Hester, R. J. & Williams, O. D. (2020). The somatic-security industrial complex: theorising the political economy of informationalised biology. *Review of International Political Economy*, 27(1): 98-124.
- Horner, R.; Schindler, S.; Haberly, D. & Aoyama, Y. (2018). Globalisation, uneven development and the North-South 'big switch'. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1): 17-33.
- Huang, Z. and Rui Wang. (2021). "China's "intermestic" public diplomacy on social media during the US-China trade war." *International Studies Association 2021 Annual Convention-WF41: Comparative Public Diplomacy; Diverse Identities Engaging Internationally*.
- Huijgh, E. (2017). "Indonesia's "Intermestic" Public Diplomacy: Features and Future." *Politics & Policy* 45.5: 762-792.
- Hutagalung, M. P. (2017). Reformasi UUD 1945 melalui Konvensi Ketatanegaraan. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 29(4): 335-349.
- Inanc, H.; Ozler, H. (2007). Democratic Deficit in EU: Is there an institutional solution to over-institutionalisation? *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, 6(1&2): 114-138.
- Indonesia, R. (2004). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Jakarta (ID): RI*.
- Indonesia, R. (2014). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Jakarta (ID): RI*.
- Karim, M. F. (2019). State transformation and cross-border regionalism in Indonesia's periphery: contesting the centre. *Third World Quarterly*, 40(8): 1554-1570.
- Kuznetsov, A. (2014). *Theory and practice of paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*. Routledge.
- Lai, B. (2017). "Terrorism and Foreign Policy." *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.491>.
- Lake, David A. (2007). The State and International Relations Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1004423>.



- Lecours, A. (2008). *Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations' Clingendael'.
- Linklater, A. (1996). "Citizenship and sovereignty in the post-Westphalian state." *European Journal of International Relations* 2(1): 77-103.
- Mancini, S. (2017). Global religion in a post-Westphalia world. In *Handbook on Global Constitutionalism*. Edward Elgar Publishing.
- Marlina, R. (2018). Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia. *Jurnal Daulat Hukum*, 1(1).
- Mircea, S. T. A. N. (2020). The Resilience Stage of Security and the impact on the Sovereignty of the Nation-State. Post-Westphalian Logic. *Redefining Community in Intercultural Context*, 9(1): 195-200.
- Moenardy, D. F.; & Sinaga, O. (2021). West Java Trade Diplomacy in Increasing Exports of Micro, Small, And Medium Enterprises (Msmes) In the Covid-19 Pandemic. *Review of International Geographical Education Online*, 11(6): 1-7.
- Mukti, T. A. (2013). *Paradiplomacy Kerjasama Luar Negeri oleh Pemda di Indonesia*. The Phinisi Press Yogyakarta.
- Mukti, T. A., (2020) Politik Paradiplomasi Pemerintah Republik Indonesia. *Jurnal Majelis*, 1: 1-21.
- Mukti, T. A.; Fathun, L. M.; Muhammad, A.; Sinambela, S. I. & Riyanto, S. (2021). Paradiplomacy Policies and Regional Autonomy in Indonesia and Korea. *Jurnal Hubungan Internasional*, 9(2): 139-152.
- Nganje, F. I. (2013). *Paradiplomacy: A Comparative Analysis of the International Relations of South Africa's Gauteng, North West and Western Cape Provinces*. Tese de doutoramento, University of Johannesburg.
- Nye, J. S.; & Keohane, R. O. (1971). Transnational relations and world politics: An introduction. *International organisation*, 25(3): 329-349.
- Ohmae, K. (1995). *The end of the nation state: The rise of regional economies*. Simon and Schuster.
- Okafor, G., and Piesse, J. (2018). "Empirical investigation into the determinants of terrorism: Evidence from fragile states." *Defence and Peace Economics* 29.6: 697-711.
- Osiander, A. (2001). Sovereignty, international relations, and the Westphalian myth. *International organisation*, 55(2): 251-287.
- Putri, S. N. & Adnan, M. (2017). Kegagalan Kerjasama Sister City Kota Semarang dengan Kota Beihai. *Journal of Politics and Government Studies*, 6(2): 251-260.
- Rahmawati, M. (2019). Upaya Promosi Pariwisata untuk Menjadikan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Daerah Tujuan Wisata Terkemuka di Asia Tenggara pada Tahun 2025.
- Rani, F. (2014). *Efektivitas Kerjasama Sister City Kota Semarang (Indonesia) dengan Brisbane (Australia) Tahun 2002-2007*. Tese de doutoramento, Riau University.



Reyaz, M. (2013). Glocalisation and the Media: Studies from the South. *International Studies*, 50(3): 240-254.

Robertson, R. (1995). Glocalisation: Time space and homogeneity heterogeneity. In M. Featherstone, S. Lash & R. Robertson (Eds), *Global maternities*. London: SAGE Publications.

Sabarno, D. K. (2021). Paradiplomasi Pemerintah Provinsi Bali Untuk Sister Province Bali Dengan Ho Chi Minh Di Bidang Pariwisata. *Review of International Relations (Jurnal Kajian Ilmu Hubungan Internasional)*, 3(1).

Solana, J. (1998). Securing Peace in Europe. NATO. <https://www.nato.int/docu/speech/1998/s981112a.htm>.

Stiglitz, J.E. (2008) Making globalisation work. The 2006 Geary Lecture. *The Economic and Social Review*, Vol. 39, Nº. 3, Inverno: 171-190.

Surabaya City Government. (2016), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surabaya Tahun 2016 – 2021. Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2016 Nomor 8

Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: cities and states as global players*. Oxford University Press.

Therien, J. P. (1999). Beyond the North-South divide: the two tales of world poverty. *Third World Quarterly*, 20(4): 723-742.

Valeriano, B. and Maness, R. (2018). "International relations theory and cyber security." *The Oxford Handbook of International Political Theory*: 259.

Van der Heiden, N.; & Terhorst, P. (2007). Varieties of glocalisation: the international economic strategies of Amsterdam, Manchester, and Zurich compared. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25(3): 341-356.

Wardhani, B. & Dugis, V. (2020). Greening Surabaya: The City's Role in Shaping Environmental Diplomacy. *Bandung*, 7(2): 236-258.

Wolff, S. (2009). Complex power-sharing and the centrality of territorial self-governance in contemporary conflict settlements. *Ethnopolitics*, 8(1): 27-45.

Xie, Y., Zhang, J. & Yang, Z. (2021). Globalisation, state capacity and the third wave of democratisation: an empirical study. *Applied Economics*, 53(29): 3377-3390.

ASSUMIR A ULTRAPERIFERIA: O PAPEL DA CRPM NA ESTRATÉGIA DE MOBILIZAÇÃO TERRITORIAL DO GOVERNO DOS AÇORES JUNTO DA UNIÃO EUROPEIA

ANDRÉ PIMENTEL GARCIA

andre.pimentel_garcia@coleurope.eu

Mestrando em Estudos Europeus no Colégio da Europa – Natolin (Polónia). Mestre em Ciência Política, Universidade do Minho. Licenciado em Ciências da Comunicação. Universidade do Porto.

SANDRINA ANTUNES

santunes@eeg.uminho.pt

Professora Auxiliar, Universidade do Minho (Portugal). Licenciada em Relações Internacionais, Mestre em Antropologia Política e Doutorada em Ciência Política. É Diretora da Licenciatura em Ciência Política, Universidade do Minho. Membro integrado do Centro de Investigação em Ciência Política, Universidade do Minho, e *scientific fellow* do Centro de Investigação para a Vida Política, Universidade Libre de Bruxelas. Foi *visiting researcher*, London School of Economics e Universidade de Edimburgo e é *visiting fellow* no Instituto de Estudos Internacionais, Barcelona. Foi bolsista da Fundação para a Ciência e Tecnologia. Colaborou com o Comité das Regiões e com a Assembleia das Regiões da Europa. Foi consultora política do Governo da Catalunha e é Membro do Conselho Científico da Fundação Coppieters, Bruxelas. A sua investigação incide sobre a acomodação dos movimentos nacionalistas no seio da União Europeia e sobre as estratégias de representação das entidades regionais e locais junto da União Europeia. Tem-se debruçado sobre os processos de Europeização dos Estados pequenos centralizados, como Portugal, tendo resultado na edição do livro publicado pela Routledge, 'Europeanization and Territorial Politics in Small European Unitary States: A Comparative Analysis'.

Resumo

A estratégia de mobilização territorial do Governo Regional dos Açores (GRAA) junto da União Europeia (UE) assenta na utilização de todos os canais de representação de base regional disponibilizados pela UE, incluindo as Associações Europeias Transregionais (AET). Entre estas destacamos a Conferência das Regiões Periféricas Marítimas (CRPM) a que o GRAA presidiu durante o XI e XII Governos, na pessoa do presidente do GRAA Vasco Cordeiro. Partindo desta constatação e dado que a literatura ainda não oferece qualquer informação sobre a finalidade de utilização da AETs, este artigo visa preencher esta lacuna ao identificar o propósito de utilização da CRPM por parte do GRAA. Assim, recorrendo ao quadro conceptual oferecido por Callanan e Tatham (2014) e mediante a realização de oito entrevistas semiestruturadas a personalidades políticas e técnicos do GRAA e da CRPM, foi-nos possível concluir que o GRAA utiliza a CRPM sobretudo para efeitos de mobilização regulatória (4,9 em 5) e residualmente para efeitos de mobilização financeira (3,3 em 5). Mais concretamente, ao nível da mobilização regulatória, a questão essencial para o GRAA é a manutenção de uma política de coesão forte, embora sejam sondadas oportunidades esporádicas em várias áreas políticas que possam resultar em enquadramentos mais vantajosos para o GRAA. Ao nível da mobilização financeira, a utilização da CRPM está sobretudo relacionada com a formação de consórcios que podem ser um fim em si mesmo ou podem constituir-se numa oportunidade para provar certos pontos políticos.

Palavras-chave

Mobilização territorial; Governo Regional dos Açores; União Europeia; Conferência das Regiões Periféricas Marítimas

Como citar este artigo

Garcia, André Pimentel; Antunes, Sandrina (2022). Assumir a ultraperiferia: o papel da CRPM na Estratégia de Mobilização Territorial do Governo dos Açores junto da União Europeia. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.6>

Artigo recebido em 4 Janeiro 2022 e aceite para publicação em 13 Abril 2022





ASSUMIR A ULTRAPERIFERIA: O PAPEL DA CRPM NA ESTRATÉGIA DE MOBILIZAÇÃO TERRITORIAL DO GOVERNO DOS AÇORES JUNTO DA UNIÃO EUROPEIA

ANDRÉ PIMENTEL GARCIA

SANDRINA ANTUNES

Introdução

A estratégia de mobilização territorial do Governo Regional dos Açores (GRAA) junto da União Europeia (UE) assenta na utilização de todos os canais de representação de base regional disponibilizados pela UE, incluindo as Associações Europeias Transregionais (AET). Entre estas destacamos a Conferência das Regiões Periféricas Marítimas (CRPM) a que o GRAA presidiu durante o XI e XII Governos, na pessoa do presidente do GRAA Vasco Cordeiro entre 2014 e 2020. A vocação europeísta do GRAA (Valente, 2017) e dos sucessivos executivos manifesta-se numa estratégia de força em todos os canais de mobilização regional (Antunes e Magone, 2020). A Região Autónoma dos Açores (RAA) não se limita a tentar remediar uma condição de aparente desfavorecimento, como é o caso da ultraperiferia. Na verdade, este potencial é utilizado como uma força e uma oportunidade pela região, como atesta Vasco Cordeiro, o Presidente do Governo Regional do XI e XII Governos dos Açores (de 2012 a 2020) (entrevista 2021h). Nesta mesma linha de pensamento, para a adjunta do subsecretário Regional da Presidência para as Relações Externas entre 2012 e 2016 e diretora Regional dos Assuntos Europeus entre 2016 e 2020: “*a insularidade não se combate, assume-se*” (entrevista 2021b).

É, pois, neste contexto particular que o sistema político europeu emerge como uma estrutura de oportunidade política que permite que entidades regionais possam compensar a sua posição periférica (Beyers e Kerremans, 2012). A participação no processo de decisão europeu, mediante a institucionalização de canais formais e informais, dentro e fora das instituições europeias, têm permitido que atores sub-nacionais possam influenciar os atores institucionais-chave a nível europeu (Tatham, 2008). O objetivo é influenciar o processo de decisão em matérias que possam afetar os interesses da Região, por um lado, e monitorizar oportunidades de financiamento que possam potenciar o desenvolvimento regional, por outro. A ideia é antecipar-se e, por vezes, sobrepor-se à ação dos governos centrais, numa atitude proactiva que mereceu a designação de *national bypassing* (Keating *et al*, 2015).



A estratégia de representação da RAA junto da UE enquanto Região Ultraperiférica (RUP) não difere das estratégias desenvolvidas pelas restantes regiões políticas congéneres. À semelhança daquilo que acontece com os Landers Alemães ou com as Comunidades Autónomas Espanholas, o GRAA participa da dinâmica de representação que surge no quadro de uma governação multinível (GMN), procurando promover os interesses do Arquipélago dos Açores mediante a utilização dos diferentes canais - ou rotas de acesso - disponibilizados pela própria UE. A este propósito, Gary Marks (e.g. 1992 e 1993) foi pioneiro na operacionalização desta nova dinâmica de governação europeia multinível. Em virtude de um contexto de dispersão de poder que se opera para *cima*, para as instituições Europeias, e para *baixo*, para as entidades subestatais, as autoridades regionais (e por vezes locais) sentem-se legitimadas para participar nas tomadas de decisões a nível europeu. Este acesso é feito por duas 'rotas' (*routes*), a rota nacional assegurada pela REPER, e a rota de Bruxelas (*Brussels route*), embora esta última seja a mais acarinhada dada a liberdade e autonomia de ação que esta oferece. É nesta última categoria que se insere, a par dos Gabinetes Regionais (Rowe, 2011; Tatham, 2010) em Bruxelas, a participação em AET, como é o caso da CRPM (Greenwood, 1997).

Assim, ao integrar a CRPM, a RAA concretiza o imperativo sinalizado por Bomberg e Peterson (1998: 229): qualquer autoridade subnacional que queira influenciar os processos de decisão na UE deve posicionar-se em coligações dentro e entre AET. Assim, pode influenciar as instituições, elencando, como moeda de troca pelo acesso aos decisores políticos, a tríade informação, experiência e legitimidade (Beyers *et al.* 2008).

Se por um lado, a UE é entendida como uma estrutura de oportunidade política por parte das autoridades territoriais subnacionais (regional e local), por outro lado, as instituições europeias necessitam de informação do nível doméstico (incluindo subnacional), desde conselhos técnicos a potenciais problemas de conformidade (Beyers e Karremans, 2007). Acresce que as entidades subnacionais, que participam ativamente no *download* das diretrizes europeias, também devem estar no processo de *upload* (Bursens, 2010: 163-164). Assim, o território consolida-se não como um componente neutro, mas como um sistema interativo em que coexistem condições específicas, recursos, laços e capacidades.

Contudo, a literatura sobre a mobilização da RAA na UE é bastante escassa. A literatura existente foca essencialmente a sua atenção na mobilização das Regiões Autónomas portuguesas em prol da definição e consolidação de Região Ultraperiférica (RUP) (Valente, 2013, 2016a, 2016b e 2017). Mais recentemente, Callanan e Tatham (2014) assim como Antunes e Magone (2020) contribuíram para a identificação dos racionais de mobilização subjacentes à atividade dos gabinetes de representação de base regional e local. Porém, as dinâmicas de mobilização territorial de base regional via AET continuam a ser pouco estudadas. Ainda assim, a saliência das AET, designadamente da CRPM, é comprovada pelos autores supramencionados, bem como pela menção sistemática noutros estudos de estratégias de mobilização territorial (Bomberg e Peterson, 1998; Hooghe, 2007; Tatham, 2008; Rowe, 2011).

Este artigo visa preencher esta lacuna ao identificar o objetivo de utilização da CRPM por parte do GRAA recorrendo aos conceitos de mobilização regulatória e de mobilização financeira (Callanan e Tatham, 2014). Com este propósito em mente, este artigo organizar-se-á em cinco momentos. Num primeiro momento, identificará os canais de



representação de base regional disponibilizados pela UE, entre os quais se destaca a CRPM. De seguida, apresentará o quadro conceptual de análise e explicitará as suas escolhas metodológicas antes de proceder à apresentação e discussão dos dados recolhidos. Por fim, na conclusão, tecerá algumas considerações gerais e identificará novos caminhos de investigação.

1. Os canais de representação de base regional na União Europeia: o caso da CRPM

A UE oferece múltiplas oportunidades de mobilização territorial de base regional. A este processo, através do qual os grupos de interesse se movem entre pontos de acesso, chamamos *'venue shopping'*, um termo cunhado por Baumgartner e Jones (1993), que pode ser aplicado às dinâmicas europeias. Este conceito refere-se à procura do ponto de acesso à UE que ofereça as melhores oportunidades para alcançar os objetivos específicos do ator. No caso na UE, a literatura distingue entre a rota nacional e as rotas europeias (Loughlin, 1997; Hooghe, 1995; Greenwood, 1997). Dentro destas últimas, identificamos os canais formais e os canais informais (Beyers e Bursens, 2006: 1075).

Segundo Greenwood (1997), a rota nacional refere-se à mediação assegurada pelos próprios governos nacionais através da Representação Permanente de Portugal junto da UE (REPER). A utilização da rota nacional depende do papel do governo central em diferentes estados do processo político europeu, incluindo a tomada de decisões no Conselho e a sua implementação, i.e. depende de até que ponto o estado central providencia uma rota familiar e conveniente de acesso aos interesses regionais. Greenwood (*ibidem*) descreve a centralização como favorável a uma utilização bem-sucedida da rota nacional. Tal deve-se à centralização propiciar uma melhor coordenação governamental ao nível dos assuntos europeus, por oposição, para os estados mais descentralizados a coordenação é mais difícil.

A rota de Bruxelas, também conhecida como rota europeia, consiste na utilização de canais formais e informais que envolvem uma representação direta nas instituições europeias (Antunes e Magone, 2020). Na verdade, é sobretudo na rota de Bruxelas que podemos falar em canais formais e informais. Para que sejam caracterizados como formais, os canais devem cumprir simultaneamente duas condições (Kovzridze, 2002: 129): primeiro, as relações devem ser reguladas pela constituição ou qualquer outro documento com estatuto legal, como leis ou acordos intergovernamentais entre níveis de governação; segundo, a relação entre as estruturas (autoridades subestatais, nacionais e supranacionais) deve ser assegurada por mecanismos de coordenação interinstitucionais, exercidos com regularidade. As relações informais definem-se por oposição às primeiras, pelo que acontecem sem que se verifiquem configurações institucionais legalmente previstas.

No âmbito da rota de Bruxelas, o principal canal formal de representação especificamente regional é o Comité das Regiões (CdR). Existem outros canais formais, nomeadamente a Comissão Europeia, o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu, que, embora sejam canais formais de representação, têm base nacional e não regional. Os canais informais de mobilização regional baseiam-se em práticas que não são exigidas por lei, mas que são capazes de eclipsar as regras formais (Kovziridze, 2002; Beyers e Bursens, 2006;



Hogenauer, 2014) e tornar-se altamente institucionalizados, utilizados em base regular e relevantes nas estratégias de mobilização regional. Os principais canais informais são essencialmente dois: os Gabinetes de Representação Regional, amplamente abordados pela literatura sobre mobilização territorial na UE (Hooghe, 1995; Marks *et.al*, 2002; Tatham, 2008; Rowe, 2011) e as AET, o 'parente pobre' dos gabinetes regionais dada a diminuta atenção que tem merecido por parte da literatura.

Apesar deste *deficit* de atenção, as AET são importantes graças a características do processo de tomada de decisão europeu, designadamente, a tendência de recompensar interesses agregados, por razões de legitimidade e eficiência, dada a competição por tempo de antena, naturalmente limitado, entre interesses (Bomberg e Peterson, 1998: 229). Destacam-se ainda o reconhecimento mais explícito da necessidade de envolver associações governamentais regionais e locais no processo político da UE a nível europeu e nacional com iniciativas como o Livro Branco sobre Governação Europeia, o «diálogo estruturado» com associações de autoridades regionais e locais e as disposições relativas ao poder local e regional do Tratado de Lisboa (Callanan, 2012: 756).

A CRPM é uma AET que se insere no âmbito dos canais informais da rota de Bruxelas, à semelhança dos Gabinetes de Representação Regional. Criada em 1973 (CRPM, 1973) na Bretanha, em França, por 23 regiões provenientes de oito estados-membros, a CRPM é uma ATE que visa a promoção do desenvolvimento do território europeu, com especial destaque para o desenvolvimento das regiões marítimas e periféricas. A CRPM funciona como um gabinete estratégico (*think tank*) e um lóbi regional, e é constituída por cerca de 114 regiões. Os seus membros provêm de regiões de 24 estados-membros e não membros da União Europeia, que representam aproximadamente 200 milhões de pessoas. Estas regiões encontram-se subdivididas na estrutura institucional em Comissões Geográficas¹ (CG) que, desde 1980 com o surgimento da primeira CG, a das Ilhas, correspondem às bacias marítimas do continente europeu. A título de exemplo do seu dinamismo, poderemos referir que a CPMR foi muito útil a coorganizar conferências com a CE em assuntos em que a segunda sentiu que era necessária mais consulta (Tatham, 2010), sobretudo pela sua capacidade de mobilização das regiões marítimas. Aliás, a CRPM tem uma saliência comprovada pela menção em vários trabalhos (Bomberg e Peterson, 1998; Tatham, 2008; Rowe, 2011; Callanan e Tatham, 2014; Antunes e Magone, 2020), com autores a nomeá-la entre congêneres capazes de exercer uma presença significativa ao nível de mobilização da UE.

No que toca à participação da RAA na CRPM, a RAA integra a organização e participa das suas atividades desde 1979, mesmo antes de Portugal ter aderido à então CEE. Não existem registos de os Açores terem servido como presidentes ou vice-presidentes da Conferência antes de 2014, ano em que Vasco Cordeiro foi eleito como presidente da CRPM, na Assembleia Geral em Umeå (Suécia). A eleição de Vasco Cordeiro repetir-se-ia em 2016 em Ponta Delgada e em 2018 no Funchal, tendo em conta que os mandatos são de dois anos. Ainda assim, destaca-se um esforço por parte dos governos de Carlos César, presidente do Governo dos Açores entre 1996 e 2012, que também presidiu a CG das Ilhas pelos menos durante um mandato (entrevista 2021b; RTP-Açores, 2010). As AET, como a CRPM, têm um papel na promoção de interesses regionais específicos

¹ Para mais informações, consultar o site da CPMR aqui: <https://cpmr.org/who-we-are/geographical-commissions/> acesso a 10 de dezembro 2021.



quando se sobrepõem com os de outras regiões e podem ser instrumentalizadas por algumas regiões para promover a sua agenda (Tatham, 2008: 508). Ainda assim, tem sido dada atenção limitada na literatura sobre mobilização regional às AET (Beyers e Donas, 2012). Por oposição, a importância do trabalho em rede para ganhar influência nos processos de formulação de políticas da UE tem sido destacada repetidamente (Bomberg e Peterson, 1998; Tatham, 2008; Beyers e Donas, 2014).

Assim sendo, a estratégia de mobilização da RAA através da CRPM revela-se um estudo de caso capaz de preencher a lacuna na literatura ao nível do estudo das AET. Se a Saliência da CRPM no âmbito da mobilização regional é comprovada pela menção da associação em diversos trabalhos (Bomberg e Peterson, 1998; Tatham, 2008; Rowe, 2011; Callanan e Tatham, 2014; Antunes e Magone, 2020), a importância que a RAA lhe atribuiu é confirmada pelas sucessivas presidências de Vasco Cordeiro. Tendo em conta a conceptualização dos canais informais da rota de Bruxelas, esta investigação procura averiguar se os conceitos amplamente utilizados no estudo dos Gabinetes de Representação Regional poderão ser igualmente aplicados ao estudo de uma AET.

2. Os objetivos da mobilização territorial: mobilização regulatória e financeira

Conforme foi referido anteriormente, esta investigação tem por base uma reflexão conceptual já desenvolvida (Callanan e Tatham, 2014) sobre os tipos de mobilização que constituem os principais racionais dos atores regionais em Bruxelas: a mobilização financeira, que surge com a centralidade da problemática da política de coesão no estudo da mobilização subnacional; e a mobilização regulatória, menos explorada e encarada como advinda do viés regulatório da UE (Majone, 1994).

Por mobilização financeira, referimo-nos ao acompanhamento e à coleta de informação com vista a aceder aos fundos europeus para regiões específicas, localidades ou áreas. Esta mobilização caracteriza-se como um processo mais reativo, com ênfase na obtenção de recompensas ou concessão de apoios para territórios individuais com base em esquemas de financiamento europeus (Callanan e Tatham, 2014: 191-192). Por mobilização regulatória, referimo-nos a um processo pró-ativo e dinâmico, no qual os governos regionais e locais procuram influenciar as políticas da UE e os resultados legislativos. A ênfase é colocada nas atividades projetadas para influenciar o processo legislativo da UE, no qual a legislação tem um impacto administrativo ou financeiro nos governos subnacionais (*ibidem*: 194).

Embora Callanan e Tatham tenham utilizado estas noções para explicar as finalidades de mobilização associadas aos gabinetes de representação regionais, acreditamos que este quadro conceptual poderá ser igualmente útil para entendermos as lógicas de mobilização subjacentes à utilização das AET, tomando a CPRM como um caso particular. Ao procedermos desta forma, pretendemos identificar com que finalidade(s) o GRAA recorre à CRPM para efeitos de representação dos seus interesses junto da UE.

Por último, e à semelhança daquilo que Callanan e Tatham argumentam, acreditamos que o GRAA, enquanto Região Autónoma com competências políticas substanciais, irá privilegiar a mobilização territorial para efeitos de *lobby*, ou seja, para efeitos de



mobilização regulatória pelo que colocamos a nossa hipótese de trabalho do seguinte modo: o GRAA utiliza a CRPM sobretudo para efeitos de mobilização regulatória e residualmente para efeitos de mobilização financeira. Esta hipótese, ao esperar uma maior saliência da mobilização regulatória, não exclui, no entanto, a mobilização financeira.

3. Método e desenho de investigação

Este artigo consiste num estudo de caso (Yin, 2018: 49) que poderá ser entendido como um método empírico que investiga um fenómeno contemporâneo (o caso) em profundidade e dentro do seu contexto no mundo real, especialmente quando os limites entre o fenómeno e o contexto não são claramente evidentes. Um estudo de caso aborda uma situação na qual existem muitas variáveis de interesse e, por isso, beneficia do desenvolvimento posterior de proposições para guiar o projeto, a coleta de informação e análise.

Ainda segundo Yin (*ibidem*: 50), poderemos destacar três aplicações distintas deste método de estudo. Os estudos de caso podem ambicionar a mera *descrição*, a *explicação* ou a *exploração*. Assim, falamos em estudos de caso de tipo *descritivo* quando o propósito é descrever e identificar a natureza de um fenómeno. Alternativamente, falamos em estudos de caso de tipo *explicativo*, quando o propósito é sobretudo explicar a ocorrência de um determinado fenómeno. Por fim, falamos em estudos de caso de tipo *exploratório* quando o propósito é sobretudo explorar fenómenos nunca antes estudados, trilhando, por conseguinte, novos caminhos de intelecção. O estudo de caso em apreço poderá ser qualificado de descritivo na medida em que pretende identificar os motivos de mobilização territorial que orientam a ação do GRAA junto da UE, na utilização da CRPM enquanto canal de mediação informal.

Para efeitos de recolha de dados, privilegiámos a utilização de fontes primárias através da realização de entrevistas a oito políticos e técnicos relevantes na relação entre o GRAA e da CRPM. Esta amostra é constituída por quase todos os políticos do mais alto nível dos XI e XII Governos dos Açores que trabalharam diariamente em assuntos europeus e que aceitaram ser entrevistados. A inicial dos entrevistados resultou de uma pesquisa nas fontes oficiais do GRAA, mas também do contributo dos entrevistados, nomeadamente ao nível dos contatos mais relevantes na CRPM.

No que toca à execução das entrevistas propriamente dita, elaborámos um guião semiestruturado (Creswell, 2009), com perguntas abertas e fechadas (Anexo I). Segundo Mathews e Ross (2010), a entrevista semiestruturada, com questões abertas e fechadas, segue um conjunto comum de tópicos ou questões para cada entrevista, introduz os tópicos ou questões em formas diferentes ou ordens apropriadas para cada situação e permite que os participantes respondam às questões ou discutam o tópico com as suas palavras. As entrevistas semiestruturadas podem ser utilizadas para fins de exploração, explicação e avaliação. Neste caso, utilizamos os dois primeiros: a investigação exploratória para entender o que os participantes acham que é importante sobre o tópico de investigação e entender como falam dele; e a investigação explanatória para reunir informação que ajudará a explicar a experiência das pessoas e o fenómeno social de uma



forma particular e profunda. Para fins de triangulação, foram também utilizadas fontes secundárias, tais como documentos oficiais, sobretudo da CRPM.

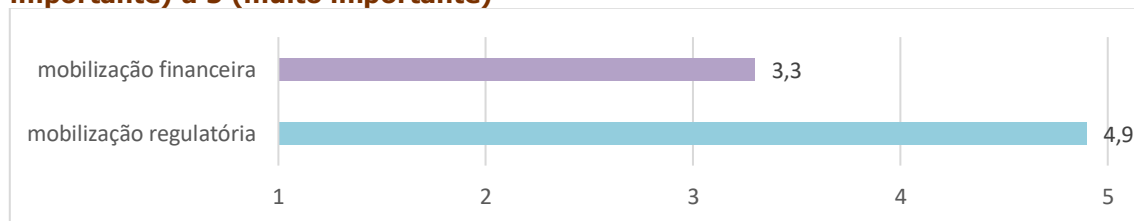
A recolha de dados reporta-se ao recorte temporal que vai de 2012 a 2020. Este período é balizado em 2012 com a eleição do presidente do GRAA, Vasco Cordeiro, e termina em 2020 com o fim do seu mandato. Em 2014 dá-se a primeira eleição de Vasco Cordeiro como presidente da CRPM. Em 2016 e 2018, Vasco Cordeiro é reeleito pela segunda e terceira vez, respetivamente. O ano de 2020 põe deste modo fim à continuidade do mandato de Vasco Cordeiro como presidente do GRAA e da CRPM.

4. Apresentação e discussão dos dados

Nas entrevistas às oito personalidades, foi pedido que atribuíssem um valor de 1 a 5 a cada um dos objetivos de mobilização da CRPM, sendo 1 nada importante e 5 muito importante. Os resultados globais são apresentados no gráfico 1, discriminando a média das respostas de cada uma das mobilizações.

Assim, a mobilização regulatória é a mais preponderante, atingido uma média de 4,9 em 5 enquanto a mobilização financeira atinge um valor médio de 3,3 em 5. Não obstante, a adjunta do subsecretário Regional da Presidência para as Relações Externas entre 2012 e 2016 e diretora Regional dos Assuntos Europeus entre 2016 e 2020 (entrevista 2021b) admite a forte ligação que existe entre ambos os objetivos, como veremos mais à frente.

Gráfico 1 – Importância de cada mobilização para a CRPM. A escala utilizada é de 1 (nada importante) a 5 (muito importante)



Fonte: Elaboração própria

Olhando com mais detalhe para os resultados obtidos no gráfico 2 que se segue, no que concerne à mobilização regulatória, e à semelhança daquilo que é referido na literatura (Callanan e Tatham, 2014) é óbvia a preponderância da política de coesão (7,5/8), dos assuntos marítimos (7,2/8), depois do contínuo energia (6,5/8), ambiente (6,3/8), alterações climáticas (5,2/8). As acessibilidades também assumem um papel de relevo ao nível de oportunidades de mobilização (4,8/8). Das áreas 'oficiais' da CRPM, a que parece menos importante para o GRAA é, de facto, a agenda global, sobretudo relacionada com as migrações. Na opinião da adjunta do subsecretário Regional da Presidência para as Relações Externas entre 2012 e 2016 e diretora Regional dos Assuntos Europeus entre 2016 e 2020 (entrevista 2021b) e do subsecretário Regional da Presidência para as Relações Externas entre 2012 e 2016 (entrevista 2021g), ainda que muitas RUP e outros membros da CRPM recebam um fluxo significativo de migrantes, essa não é uma questão que se coloque como problemática para os Açores, que se

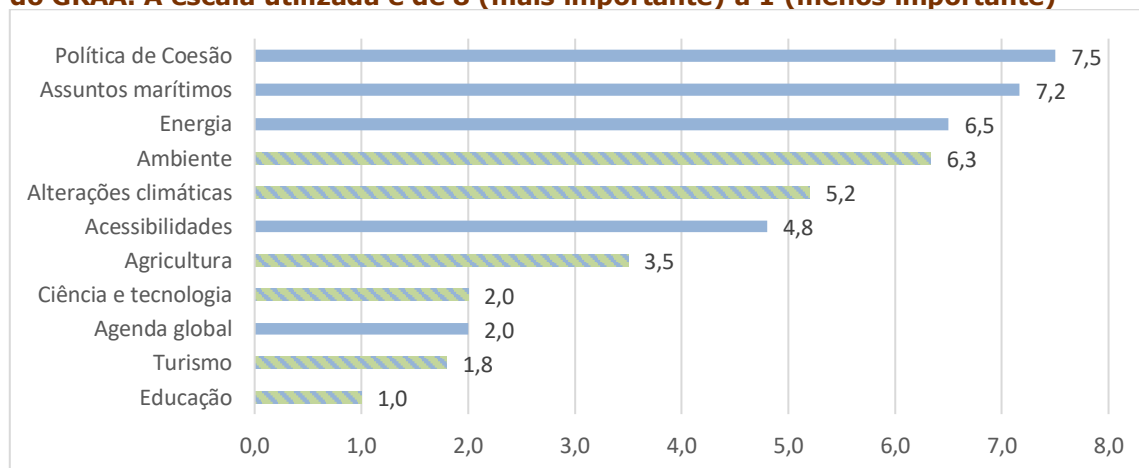


posicionam numa ótica de experiências de acolhimentos (c.f. As Regiões para os Migrantes e Refugiados – REGIN, Conferência das Regiões Periféricas Marítimas, 2021).

Neste contexto, a política de coesão é a componente chave da CRPM, especialmente para os Açores, uma RUP considerada como região menos desenvolvida, com um PIB per capita inferior a 75% da média da UE (Antunes e Magone, 2020: 8). Parte do trabalho da CRPM inclui a defesa de uma política de coesão forte que fortaleça a coesão territorial na Europa. Neste âmbito, é especialmente importante o reconhecimento regulatório das características específicas das regiões ultraperiféricas, salvaguardadas pelo artigo 355º do Tratado da União Europeia (TUE), e de outros territórios que enfrentam défices permanentes, como as ilhas, as regiões de montanha e as regiões de baixa densidade populacional (CRPM, 2013).

Segundo a adjunta da adjunta do subsecretário Regional da Presidência para as Relações Externas entre 2012 e 2016 e diretora Regional dos Assuntos Europeus entre 2016 e 2020 (entrevista 2021b), aqui também está presente a questão de equilíbrio de interesses, porque, se as regiões ultraperiféricas defendem uma disposição particular para si próprias, os outros territórios também estão no direito de o fazer. Esta opinião é corroborada pelo presidente dos XI e XII Governos dos Açores (entrevista 2021h) ao afirmar que a CRPM não está orientada – e nem foi pensada – para defender apenas interesses de regiões específicas ou sequer de tipologias de regiões como as RUP, mas sim da totalidade dos seus membros.

Gráfico 2 – Médias das áreas de mobilização regulatória ordenadas pelos entrevistados do GRAA. A escala utilizada é de 8 (mais importante) a 1 (menos importante)



Legenda: A azul estão as áreas convencionais de atuação da CRPM. A verde estão as áreas adicionais sugeridas pelos entrevistados.

Fonte: Elaboração própria

No âmbito da política de coesão, a CRPM lamentou a diminuição proposta do orçamento da CE, bem como a redução do cofinanciamento das regiões com défices estruturais, nomeadamente as RUP (Comissão Europeia, 2018a: 106-107), e a manutenção dos estatutos em causa, na Declaração Final da 46ª Assembleia Geral da CRPM (CRPM, 2018: 3-4). A CRPM teve um papel importante na cristalização da política de coesão. "Em 2017



a Comissão Europeia lançou uma consulta pública sobre o que é esperado da coesão. É curioso que estava quase ausente dessa consulta qualquer referência a 'política de coesão', falava-se em coesão, mas 'política de coesão' era algo que estava a cair em desuso" (entrevista ao Presidente do Governo Regional entre 2012 e 2020, 2021h).

Esta tendência é também demonstrada pelo relatório da CPRM, *'The Impact of the CPRM 2015-2020'* (CPRM, 2021), cuja ação contou com pelo menos dois momentos importantes. No primeiro, a CRPM pôde sublinhar, ao mais alto nível, a importância da Política de Coesão no período pós-2020. No segundo, depois de vários indícios a nível formal (Comissão Europeia, 2018a, pp. 106-107) e informal (entrevista 2021e) de cortes drásticos na Política de Coesão, o Presidente Juncker manifestou o seu apoio a esta política (Comissão Europeia, 2018b). Ao nível dos Açores, o exemplo recente mais emblemático será exatamente o processo negocial do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027.

No cômputo geral, todos os entrevistados apontam para postura dinâmica da organização que contribuiu para que a UE mantivesse para as RUP a taxa de cofinanciamento de 85% (Jornal Oficial da União Europeia, 2013: 396). Ainda que a CRPM não tenha sido o único canal em que os Açores atuaram, é descrita como fundamental para os resultados obtidos pelos entrevistados do GRAA. Segundo a adjunta do subsecretário Regional da Presidência para as Relações Externas entre 2012 e 2016 e diretora Regional dos Assuntos Europeus entre 2016 e 2020 e o assessor para as Relações Externas do presidente do Governo Regional dos Açores entre 2012 e 2020 (entrevistas 2021a e 2021c), a proposta inicial da CE contemplava uma redução dos fundos para os Açores, 70% do financiamento seria assegurado por fundos europeus, os restantes 30% seriam assegurados pela região, o que representava um decréscimo de 15 pontos percentuais em relação ao financiamento europeu do Quadro Plurianual 2021-2027 (Jornal Oficial da União Europeia, 2020: 468). Este foi efetivamente um sucesso que se somou à manutenção do envelope RUP no Quadro Plurianual precedente.

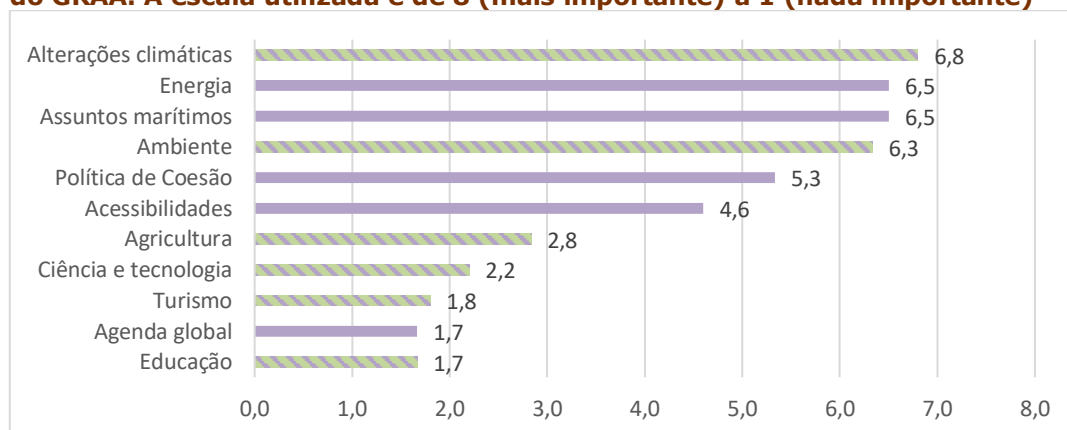
A pandemia também terá tido um papel importante, mas houve um trabalho de dois anos de contatos e de conversa com a CE e com o PE, que resultou numa alteração fundamental da postura da UE para esse que é o fundo substancial que mais financia as RUP, descreveu o assessor para as Relações Externas do presidente do Governo Regional dos Açores entre 2012 e 2020 (entrevista 2021c). Não obstante, conforme refere o subsecretário Regional da Presidência para as Relações Externas entre 2012 e 2016 (entrevista 2021g), existe um aproveitamento de oportunidades esporádicas em várias áreas políticas ao nível da influência regulatória, sobretudo no acautelar a menção e o respeito pelo estatuto de ultraperiferia, bem como em outras medidas que permitam atenuar os custos acrescidos da insularidade, pelo que também são importantes a energia, o transporte e a política marítima.

Passando agora para a mobilização financeira, as áreas mais importantes têm que ver com o ambiente de uma forma alargada (gráfico 3): alterações climáticas (6,8/8), energia (6,5/8) assuntos marítimos (6,5/8), ambiente (propriamente dito, 6,3/8). A política de coesão aparece numa posição de menor importância em comparação com o destaque que tem na mobilização regulatória. Como faz notar a adjunta do subsecretário Regional do XII Governo dos Açores (entrevista 2021b), quando falamos em prospeção de fundos, referimo-nos a *"identificar outras fontes de financiamento que não aquelas a*



que teríamos direito à partida, por exemplo as respostas aos calls, o Horizonte Europa, em que entramos de uma forma competitiva com outras regiões”.

Gráfico 3 – Médias das áreas de mobilização financeira ordenadas pelos entrevistados do GRAA. A escala utilizada é de 8 (mais importante) a 1 (nada importante)



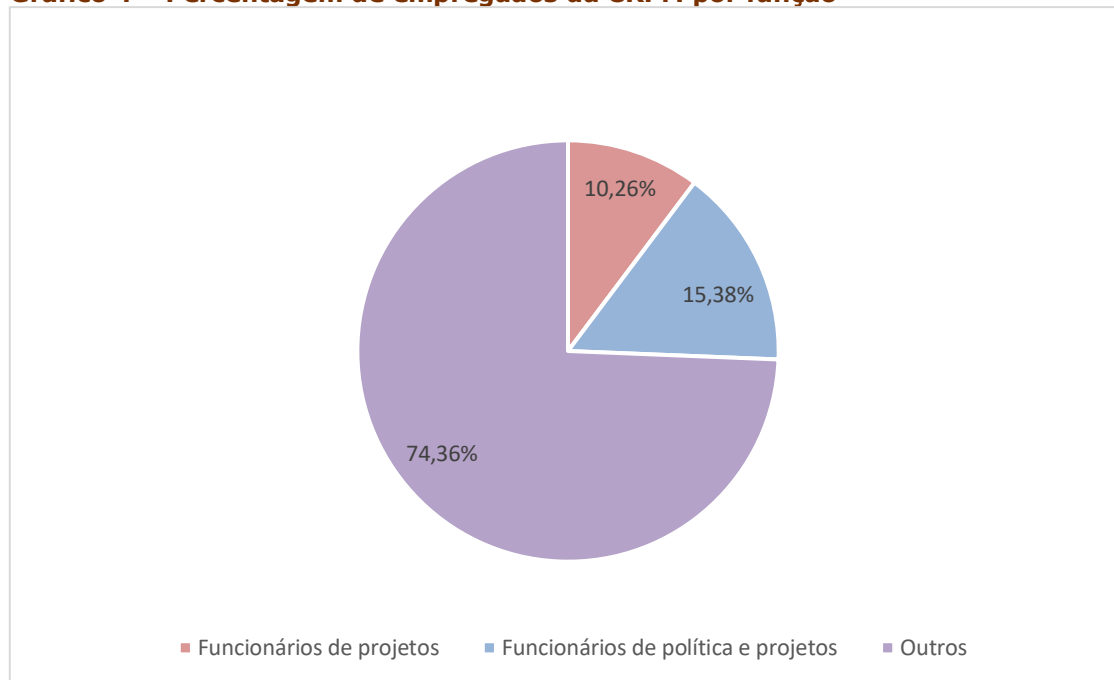
Legenda: A lilás estão as áreas convencionais de atuação da CRPM. A verde estão as áreas adicionais sugeridas pelos entrevistados.

Fonte: Elaboração própria

A este respeito, destacam-se os projetos que as regiões-membro integram atendendo à natureza dos seus interesses, somado aos projetos potenciados pelos consórcios que nascem dentro da própria organização. Como explica o assessor para as Relações Externas do presidente do Governo Regional dos Açores entre 2012 e 2020 (entrevista 2021c), *‘esses consórcios não são propriamente da CRPM, são de algumas das regiões que integram a CRPM (..). A organização [CRPM] monta um consórcio, tipicamente 3 a 5 parceiros, concorre como CRPM e, se ganhar, a verba é repartida pelo conjunto das regiões.*

Esta informação é aliás confirmada pela adjunta do subsecretário Regional da Presidência para as Relações Externas entre 2012 e 2016 e diretora Regional dos Assuntos Europeus entre 2016 e 2020 (entrevista 2021b) que refere que *“essas regiões podem determinar que a CRPM irá ficar com uma parte do envelope financeiro para seu próprio financiamento, para acompanhar o projeto, mas não é o core business da CRPM, a CRPM atua normalmente até ao momento em que o consórcio se forma”.*

Como podemos verificar no gráfico 4 que se segue, alguns dos colaboradores da CRPM estão afetos apenas a projetos, como o Interreg, porque o que fazem na totalidade do seu tempo é desenvolver esses projetos, são os chamados funcionários de projetos. Diferentes dos anteriores são os funcionários de política e de projetos, que passam entre 20% a 30% do seu tempo em projetos e o resto em questões políticas, com um pendor mais regulatório. Cumulativamente, o número de funcionários que se dedicam aos projetos atinge aproximadamente 26% dos funcionários totais, ainda que apenas cerca de 10% o faça em exclusividade.

**Gráfico 4 – Percentagem de empregados da CRPM por função**

Fonte: Elaboração própria²

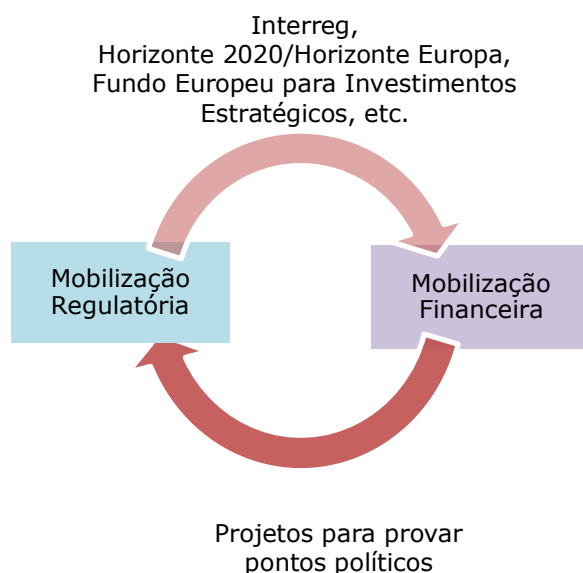
Na CRPM, salienta-se ainda a participação em programas Interreg, uma vez que a estrutura da organização é baseada em Comissões Geográficas. De acordo com o secretário executivo da CG das Ilhas (entrevista 2020e), a CRPM alcançou *"massa crítica em termos de participação nalguns projetos a nível europeu"* e era parceira em cerca de quatro dezenas de projetos aquando da entrevista, pelo que é relativamente fácil para a CRPM montar um consórcio e executar um projeto. Nesse sentido, a adjunta do subsecretário Regional da Presidência para as Relações Externas entre 2012 e 2016 e diretora Regional dos Assuntos Europeus entre 2016 e 2020 (entrevista 2021b) confirma a primazia da prática da mobilização regulatória sobre a mobilização financeira ao afirmar que: *"(..) ainda que a participação de projetos seja importante, o GRAA procurou sobretudo fazer uma mobilização regulatória ao nível da CRPM"*. E acrescenta que *"(..) em regra as regiões que fazem essa procura nos outros fundos [não pré-alocados] onde tem de entrar de uma forma competitiva, é porque não recebem os fundos estruturais que nós recebemos (...)"*.

Porém, em jeito de nota final, há que referir que a prática do dia-a-dia apresenta 'zonas cinzentas', isto é, por vezes, os consórcios podem ter uma dupla finalidade: podem ser um fim em si mesmo ou podem constituir-se também numa oportunidade para provar certos pontos políticos (entrevista ao assessor para as Relações Externas do XII Governo Regional dos Açores, 2021c), pelo que é impossível separar as duas finalidades de mobilização territorial, como nos mostra a Figura 1.

² Sobre a CRPM, consultar o site: <https://cpmr.org/who-we-are/> acesso a 10 de dezembro 2021.



Figura 1 – Relação da mobilização regulatória e da mobilização financeira ao nível dos projetos



Fonte: Elaboração própria

Conclusão

A CRPM é importante para a RAA porque possibilita o trabalho em rede, cuja importância tem sido destacada para ganhar influência na mobilização regional na UE (Bomberg e Peterson, 1998; Hooghe e Marks, 1996, Tatham, 2008; Beyers e Donas, 2014). Por outro lado, essa interação horizontal entre regiões por meio de AET tem recebido atenção limitada na literatura (Beyers e Donas, 2014).

Este artigo teve como propósito identificar os objetivos por detrás da utilização das AET, designadamente a CRPM ao complementar pesquisas anteriores e ao incidir apenas e profundamente sobre a estratégia de mobilização do GRAA na UE através da CRPM. A saliência da CRPM é comprovada pela menção em vários trabalhos (Bomberg e Peterson, 1998; Tatham, 2008; Rowe, 2011; Callanan e Tatham, 2014), com autores a nomear a organização entre congêneres capazes de exercer uma presença significativa ao nível de mobilização da UE. Destes autores, destaca-se o contributo de Antunes e Magone (2020) que utilizaram o quadro conceptual de Callanan e Tatham (2014) para estudar a estratégia de mobilização geral das autoridades regionais em Portugal Continental (i.e. as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional) e das Regiões Autónomas portuguesas em Bruxelas.

Ao utilizarmos esse mesmo quadro conceptual, pretendemos entender com que finalidade(s) o GRAA utiliza a CRPM para efeitos da sua estratégia de mobilização regional. Desde o início, em linha com Callanan e Tatham (2014), supusemos que, enquanto região autónoma, o GRAA privilegiaria a mobilização regulatória face à mobilização financeira, sem a exclusão da última. A análise de dados corroborou esta



hipótese: a mobilização regulatória é a mais preponderante, atingido uma média de 4,9 em 5, enquanto a mobilização financeira atinge um valor de 3,3 em 5, embora a generalidade dos entrevistados admita a forte ligação que existe entre ambos os objetivos.

A mobilização regulatória é, também, para a associação a área central de atuação. A questão essencial para o GRAA é a manutenção de uma política de coesão forte. Enquanto RUP e região menos desenvolvida, este fator é crucial para o desenvolvimento do GRAA. O foco principal é na política de coesão (7,5/8). Mas também são sondadas oportunidades esporádicas em várias áreas políticas que possam resultar em enquadramentos mais vantajosos para o GRAA, nomeadamente assuntos marítimos (7,2/8), energia (6,5/8), ambiente (6,3/8).

Ao nível da mobilização financeira, o GRAA está interessado, sobretudo, em áreas que têm que ver com o contínuo das alterações climáticas (6,8/8), energia (6,5/8), assuntos marítimos (6,5/8) e ambiente (6,3/8). Neste âmbito, a atuação da CRPM, em consonância com o GRAA, está relacionada com a formação de consórcios para projetos no âmbito do Interreg, do Horizonte 2020/Horizonte Europa ou de projetos financiados pelo BEI. Estes projetos podem ser um fim em si mesmo ou uma oportunidade para provar certos pontos políticos.

A principal conclusão que retiramos deste estudo é a de que a mobilização regulatória é mais preponderante na representação do GRAA através da CRPM na UE do que a mobilização financeira. Esta estratégia de mobilização está sobretudo relacionada com a política de coesão e com a manutenção de uma discriminação positiva para as RUP, particularmente em áreas relacionadas com a energia, o mar e o ambiente e acessibilidades. Deste modo, este artigo permitiu estudar individualmente uma Região Autónoma portuguesa através do quadro conceptual utilizado por Callanam e Tatham (2014), Tatham (2017) ao nível dos gabinetes regionais e das associações de governos de base local e por Antunes e Magone (2020) para explicar a estratégia de mobilização das Regiões Autónomas portuguesas na UE.

Por fim, ao considerar a atuação em e através de uma AET com interesses comuns de base regional, este trabalho pode delinear algumas avenidas de investigação. Por um lado, os objetivos de mobilização conceptualizados por Callanan e Tatham (2014) podem ser utilizados para entender a dinâmica das AET. Por outro lado, a literatura carece de um aprofundamento do racional de utilização da mobilização financeira ao serviço da mobilização regulatória.

Referências

Fontes primárias

Comissão Europeia (2018b). *The outermost regions, a lasting support from the EU*. Acedido a 16 de abril de 2022, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/factsheets/2018/les-regions-ultraperipheriques-un-soutien-perenne-de-l-ue



Comissão Europeia (2018a). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council. Acedido a 16 de abril de 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0375&from=PT>

Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas (2021). "Projects – Global Agendas". Acedido a 9 de fevereiro de 2022, <http://www.treasury.sa.gov.au/finance/pdf/mybr2001-02.pdf>

Entrevista (2021a). Técnico superior da Direção dos Assuntos Europeus e Cooperação (2014-2020) e adjunto do subsecretário Regional da Presidência para as Relações Externas (2016-2020). Abril de 2021.

Entrevista (2021b). Adjunta do subsecretário Regional da Presidência para as Relações Externas (2012-2016) e diretora Regional dos Assuntos Europeus (2016-2020). Março de 2021.

Entrevista (2021c). Assessor para as Relações Externas do presidente do Governo Regional dos Açores (2012-2020). Maio de 2021.

Entrevista (2021d). Coordenador da Estrutura para Implementação do Gabinete de Representação da Região Autónoma dos Açores em Bruxelas (2017-2021). Junho de 2021.

Entrevista (2021e). Secretário executivo da CG das Ilhas, CRPM. Junho de 2021.

Entrevista (2021f). Diretor executivo de Política e do *Think Thank*, CRPM. Junho de 2021

Entrevista (2021g). Subsecretário Regional da Presidência para as Relações Externas (2012-2016). Junho de 2021.

Entrevista (2021h). Presidente do Governo Regional (2012-2020). Junho de 2021.

Jornal Oficial da União Europeia (2013). Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de. Acedido a 16 de abril de 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>

Jornal Oficial da União Europeia (2020). Alterações aprovadas pelo Parlamento Europeu, em 13 de fevereiro de 2019. Acedido a 16 de abril de 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52019AP0096>

Fontes secundárias

Antunes, Sandrina, Magone, José Manuel (2020). «With or without you: Mobilization strategies of Portuguese regional authorities». In *Regional Federal Studies* 30: 219–241.

Baumgartner, Frank, Jones, Brian (1993). *Agendas and Instability' in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Beyers, Jan, Donas, Tom (2014). «Inter-regional networks in Brussels: Analyzing the information exchanges among regional offices». In *European Union Politics*. Volume 15 (4): 547-571.



Beyers, Jan, Bursens, Peter (2006). «The European Rescue of the Federal State: How Europeanisation Shapes the Belgian State». In *West European Politics*. Volume 29 (5): 1057-78.

Beyers, Jan, Eising Rainer, Maloney, William (2008). «Conclusion: Embedding Intetrest Group Research». In *West European Politics*. Volume 31 (6): 1291-1302.

Beyers, Jan, Kerremans, Bart (2012). «Domestic Embeddedness and the Dynamics of Multilevel Venue Shopping in Four EU Member States». In *International Journal of Policy and Administration*. Volume 25 (2): 263-290.

Bomberg Elizabeth, Peterson Jan (1998). «European Union Decision-Making: The Role of Sub-National Authorities». In *Political Studies*. Volume 46 (2): 219-35.

Callanan, Mark (2012). «Subnational Collective Action: The Varied Patterns of Mobilisation of Local Government Associations». In *Local Government Studies*. Volume 38 (6): 753-775.

Callanan, Mark, Tatham, Michaël (2014). «Territorial interest representation in the European Union: actors, objectives and strategies». In *Journal of European Public Policy*. Volume 21 (2): 188-210.

Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe (2015). «43rd CPMR General Assembly». Novembro de 2015.

Creswell, John (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. London: Sage.

Greenwood, John (1997). *Representing interests in the European Union*. Basingstoke: Macmillan.

Högenauer, A.-L. (2014). «Formal Rules and Informal Cooperation: Inter-governmental Relations in Domestic European Policy Making in Comparative Perspective». In *Regional Federal Studies*. Volume 24: 321-340.

Hooghe, Lisbet (1995). «Subnational mobilization in the European Union». In *West European Politics*. Volume 18 (3): 175-198.

Keating, Michael, Lisbet, Hooghe, Michael, Tatham (2015) «Bypassing the Nation-State? Regions and the EU Policy Process in European Union: Power and Policy-Making». In Jeremy Richardson, Sonia Mazey (ed), *European Union: Power and Policy-Making*. London: Routledge: 446-462.

Loughlin, John (1997). «Representing Regions in Europe: The Committee of the Regions». In Charlie Jefferey (ed), *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* London: Frank Cass: 147-165.

Majone, Giandomenico (1994). «The Rise of the Regulatory State in Europe». In *West European politics*. Volume 17: 77-101.

Marks, Gary (1992). «Structural Policy in the European Community» in Alberta Sbragia (ed), *Euro Politics: Institutions and Policy Making in the New European Community*. Washington, DC: Brookings: 191-224.



Marks, Gary (1993). «Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC». In Alan Cafruny, Glenda Rosenthal G. (ed) *The State of the European Community: the Maastricht Debate and Beyond*. Boulder, CO: Lynne Rienner: 391-410.

Marks, Gary, Haesly, Richard, Mbaye, Heather (2002). «What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?». In *Regional & Federal Studies*, 12 (3): 1-23.

Marks, Gary, McAdam, Doug (1996). «Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union». In *West European Politics*. Volume 19 (2): 249-278.

Princen, Sebastian, Kerremans, Bart (2018): «Opportunity Structures in the EU Multi-Level System». In *West European Politics*. Volume 31 (6): 1129-1146.

Matthews, Bob, Ross Liz (2010). «Semi-structured interviews». In Bob Matthews, Liz Ross (ed.), *Research Methods: a practical guide for the social sciences*. Edinburgh: Longman publication: 218-234.

Rowe, Carolyn (2011). *Regional Representations in the EU: Between Diplomacy and Interest Mediation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Tatham, Michaël (2010). «'With or without you'? Revisiting territorial state-bypassing in EU interest representation». In *Journal of European Public Policy*. Volume 17: 76-99.

Tatham, Michaël (2017). «Networkers, fund hunters, intermediaries, or policy players? The activities of regions in Brussels». In *West European Politics* 40 (5): 1088-1108.

Tatham, Michaël (2008). «Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union». In *Regional and Federal Studies*. Volume 18 (5): 493-515.

Yin, Robert (2017). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.



ANEXO - GUIÃO DAS ENTREVISTAS

PARTE I: A Mobilização Territorial do XI e XII Governos dos Açores na UE

1. Quais são os maiores desafios do GRAA ao nível da mobilização na UE?
2. Porque motivos uma presença na UE é estrategicamente relevante para o GRAA?
3. Identifique os canais de mobilização de base regional por ordem de importância para a estratégia do GRAA, sendo 1 maior importância e 3 menor importância.
 - Rotas nacionais
 - o REPER
 - Rotas Europeias
 - o Comissão Europeia
 - o Parlamento Europeu
 - o Comité das Regiões
 - o CPRM
 - o Gabinete de Representação em Bruxelas
4. Pode justificar a sua ordenação, por favor?
5. Partindo de duas finalidades de mobilização possível – para efeitos de influência ou lobby e prospeção de fundos –, com que finalidade o GRAA utiliza 3 principais canais de representação, a saber:
 - a) no Comité das Regiões;
 - b) na CPRM;
 - c) a representação direta via o gabinete de representação em Bruxelas
6. Qual a importância da REPER para a representação dos interesses dos Açores na UE?

PARTE II: A participação do Governo dos Açores na CRPM

1. Quando e como é que o XI e XII GRAA tomou primeiro consciência das oportunidades de mobilização ao nível da CPRM?
 2. De 0 a 5, qual é a importância da CPRM para a prossecução da estratégia do GRAA? (sendo 0 nada importante e 5 muito importante)
 3. Em que instituições se mobilizam através CPRM? Ordene por ordem de importância, sendo 1 menos importante e 4 mais importante.
 - a. Parlamento Europeu
 - b. Comissão Europeia
 - c. Comité das Regiões
 - d. COREPER
- Adicionaria alguma? Qual?



4. Com que finalidade utiliza a CPRM?

- a) para influenciar a legislação europeia
- b) para sondar disponibilidade de transferências financeiras para a região
- c) as duas

Atribua um valor de 0 a 5 (sendo 0 nada importante e 5 muito importante) a cada uma.

- Influenciar a legislação europeia
- Sondar a disponibilidade de transferências financeiras

5. Quando utiliza a CPRM para influenciar a legislação, em que áreas procura atuar? Classifique de 1 a 5 as diferentes áreas de atuação, sendo 1 a menos importante e a 5 a mais importante:

- Coesão
- Política regional
- Energia
- Marítima
- Agricultura
- Mobilidade
- Educação
- Agenda global

6. Pode dar exemplos de influência de legislação europeia?

7. Pode dar exemplos de prospeção de fundos?

PARTE III: Avaliação da Presidência da CPRM e balanço

1. O que representa a CPRM para o Governo dos Açores?

2. Que vantagens trouxe para os Açores a Presidência da CPRM?

3. Acha que o facto de pertencer e ter exercido a presidência da CRPM ajudou os Açores a combater a insularidade? Se sim de que modo?

4. Quais foram os principais objetivos da presidência da CRPM para o GRAA?

5. Tendo em mente esses objetivos traçados, o que conseguiram fazer e o que ficou por fazer?

6. Quão satisfeito está de 1 (nada satisfeito) a 5 (muito satisfeito) com o potencial de mobilização da CPRM no que respeita:

- À mobilização regulatória
- À prospeção de fundos europeus

7. Quais das seguintes áreas políticas continuaram a merecer a sua atenção ao nível da mobilização com o objetivo de influenciar a legislação europeia?

- Coesão
- Política regional



-
- Energia
 - Marítima
 - Agricultura
 - Mobilidade
 - Educação
8. Quais das seguintes áreas políticas continuaram a merecer a sua atenção ao nível da prospeção de fundos?
- Coesão
 - Política regional
 - Energia
 - Marítima
 - Agricultura
 - Mobilidade
 - Educação
9. Como tem evoluído o seu nível de satisfação ao longo do tempo? Tem sido uma experiência sempre em crescendo ou com altos e baixos?
10. E agora que o Governo dos Açores já não está na Presidência da CRPM, o que mudou?
11. Que outras regiões são particularmente ativas na CPRM?
12. Acha que tem aprendido com essas experiências? Ou seja, acha que a CPRM tem sido uma fonte de aprendizagem para o Governo dos Açores?
13. Acha que a CRPM tem favorecido o trabalho em rede com outras regiões? Se sim, com que regiões tem e em que áreas de atuação?
- Que benefícios os Açores têm retirado dessa colaboração? Pode dar exemplos?

A DIPLOMACIA CIENTÍFICA PORTUGUESA E AS REDES DE PROFISSIONAIS, INVESTIGADORES E ESTUDANTES PÓS-GRADUADOS PORTUGUESES NO ESTRANGEIRO: DA FUGA À CIRCULAÇÃO DE CÉREBROS

JOÃO MOURATO PINTO

jmouratopinto@gmail.com

Licenciado em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra e mestre em Relações Internacionais – Estudos Europeus por esta Universidade e por Sciences Po Bordeaux. É professor de diplomacia e doutorando na Universidade do Minho (Portugal), dedicando-se ao estudo da ação global da União Europeia, particularmente em relação ao Brasil e à América do Sul. É membro colaborador do Centro de Investigação em Ciência Política da Universidade do Minho e trabalhou no Conselho Europeu de Investigação/European Research Council (Comissão Europeia). Foi Presidente da Erasmus Student Network (2017-2019), organização onde trabalhou para melhorar a acessibilidade e a qualidade dos intercâmbios académicos no ensino superior a nível global. Os seus principais interesses de investigação são a Ação Externa da União Europeia, política externa brasileira, regionalismo sul-americano e diplomacia.

Resumo

A diplomacia científica é um campo que nasce da interação entre a ciência e a diplomacia. Surge num contexto de alargamento do multilateralismo a novos atores onde se incluem os cientistas, as Instituições de Ensino Superior, laboratórios, empresas e cidades. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/2016 é a matriz legal da diplomacia científica portuguesa, apresentando-a como um de vários pilares para a internacionalização da ciência e tecnologia do país. De entre os vários atores identificados por esta resolução, as “Redes constituídas por Profissionais, Investigadores e Estudantes Pós-Graduados Portugueses a trabalhar no estrangeiro” têm um potencial elevado, sobretudo tendo em conta as sinergias que poderão criar com embaixadas, pela via de conselheiros científicos, e com as Instituições de Ensino Superior e cidades portuguesas. Após uma contextualização da diplomacia científica enquanto disciplina e prática europeia e nacional, este artigo contribui para esse debate através de uma reflexão exploratória sobre a papel das redes de profissionais e investigadores portugueses no estrangeiro na operacionalização da diplomacia científica portuguesa.

Palavras-chave

Diplomacia científica; União Europeia; Portugal; emigração; ensino superior

Como citar este artigo

Pinto, João Mourato (2022). A diplomacia científica portuguesa e as redes de profissionais, investigadores e estudantes pós-graduados portugueses no estrangeiro: da fuga à circulação de cérebros. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.7>

Artigo recebido em 3 Maio 2021 e aceite para publicação em 3 Março 2022





A DIPLOMACIA CIENTÍFICA PORTUGUESA E AS REDES DE PROFISSIONAIS, INVESTIGADORES E ESTUDANTES PÓS-GRADUADOS PORTUGUESES NO ESTRANGEIRO: DA FUGA À CIRCULAÇÃO DE CÉREBROS

JOÃO MOURATO PINTO

Introdução

O termo “diplomacia científica” refere-se a um conjunto de práticas que cruzam os setores da investigação, ensino superior, ciência, tecnologia e inovação com a área das relações internacionais, identificando pontos de interesse comum e instigando à sua colaboração em desafios partilhados. O seu caráter abrangente tem-se traduzido, por um lado, em alguma confusão conceptual e, por outro, numa constante inovação na sua aplicação.

Esta expansão conceptual e pragmática tem conduzido algumas organizações a refletir sobre o seu contributo para a diplomacia científica. Entre estas encontram-se as “redes constituídas por profissionais, investigadores e estudantes pós-graduados portugueses no estrangeiro”, as quais começaram a surgir há pouco mais de uma década por organização espontânea dos portugueses emigrados. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/2016, a qual serve de enquadramento legal da diplomacia científica em Portugal, atribui-lhes um papel de “interlocutor” entre o Governo e as embaixadas portuguesas e os investigadores portugueses emigrados. Este papel de interlocução constitui uma inovação que outros países também têm procurado explorar e que, com a estratégia acertada, pode tornar-se numa pedra angular do exercício futuro da diplomacia científica.

Neste artigo exploratório, o qual parte de um *briefing paper* escrito para o Ministério dos Negócios Estrangeiros e para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, discute-se o papel que estas redes podem desempenhar no contexto alargado da diplomacia científica portuguesa. Em particular olha-se para o seu potencial agregador de emigrantes graduados portugueses, sobretudo os que trabalham no meio científico, como forma de contribuir para a substituição do termo “fuga de cérebros” por “circulação de cérebros”. Este artigo argumenta que o trabalho em rede e no estrangeiro, seja de forma temporária ou permanente, é uma condição intrínseca à profissão científica, afetando especialmente os países mais periféricos e com menores recursos. Partindo dessa premissa, é argumentado que as redes de profissionais e investigadores portugueses no estrangeiro podem servir de pontos de contacto entre essa comunidade e Portugal, ajudando à sua integração no novo meio enquanto a mantém informada sobre



e promove o seu envolvimento na ciência feita por portugueses, em Portugal e no resto do mundo. Este contacto horizontal (entre pares) e vertical (com o país) permite tanto à diplomacia como à ciência portuguesa incluir na sua ação o contributo dos cientistas portugueses no estrangeiro, seja pela via do conhecimento obtido ou pela via das redes em que estes se inserem.

Para atingir este fim, a análise começa por salientar os principais aspetos do debate em torno da definição da diplomacia científica, incluindo a sua relação com a chamada fuga de cérebros, partindo depois para uma visita à sua aplicação pela União Europeia (UE). Este enquadramento é seguido de uma análise mais detalhada do caso português, atentando sobretudo às dinâmicas mais relevantes para as redes em causa. Nesse sentido, o seu papel – presente e potencial – é articulado com o dos conselheiros científicos, Instituições de Ensino Superior (IES) e cidades, procurando assim seguir múltiplos ângulos na vida de um investigador. Por fim, são apresentadas ideias para o futuro com o intuito de contribuir para o debate académico e prático em torno do papel da diplomacia científica na diplomacia e na ciência portuguesa. Ao longo do documento são introduzidos exemplos estrangeiros como ilustração dos argumentos apresentados.

1. A ciência como ramo da diplomacia (e vice-versa)

A diplomacia científica é um tema relativamente recente, mas em rápida evolução. Esta insere-se num quadro de mudança do multilateralismo, hoje caracterizado também por um progressivo alargamento das práticas diplomáticas a outros setores da sociedade. Estas novas práticas não substituem a diplomacia tradicional, a qual permanece um dos mais importantes instrumentos de política externa de cada país, particularmente nas relações formais entre Estados. Não obstante, inserem-se num quadro de paulatina evolução da diplomacia onde temas nacionais e internacionais se confundem na era da globalização e onde o seu uso não é exclusivo dos Governos.

De entre as novas expressões da diplomacia, a diplomacia científica é particularmente abrangente. De grosso modo, esta define-se como um “nexo de práticas” (Mendonça, 2016) ou uma “interação difusa” (Aranda, 2019) entre os negócios estrangeiros de um Estado, os quais são geralmente coordenados pelos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, e a sua política científica e tecnológica, a qual é gerida pelos Ministérios de Ciência. Trata-se de “desenvolver o ambiente nacional de investigação e empreendedorismo ao mesmo tempo que [se] projetam na arena internacional os interesses estratégicos da comunidade de atores de referência” (Mendonça, 2016). A interseção de dois campos tão abrangentes gera, inevitavelmente, uma miríade de abordagens e ângulos diferentes assumidos pela diplomacia científica em cada Estado. Por este motivo, ainda não existe uma definição completa do termo nem um modelo único que possa ser facilmente replicado (Aranda, 2019).

Uma das definições mais consensuais é a cunhada pela Royal Society (Reino Unido) e pela American Association for the Advancement of Science (AAAS, Estados Unidos da América) em 2010 na sua publicação “New Frontiers in Science Diplomacy”. Essa definição assenta em três pilares: *diplomacia para a ciência*, quando a diplomacia facilita a criação de parcerias científicas; *ciência para a diplomacia*, quando a ciência facilita o desenvolvimento de relações diplomáticas; e *ciência na diplomacia*, quando os objetivos



da política externa são informados pelo aconselhamento científico. Desde então, estes termos têm sido usados por diversas instituições como um entendimento partilhado de uma atividade ainda em construção. Mais recentemente, o projeto EL-CSID¹, financiado pelo programa Horizonte 2020, propôs a adição de um quarto pilar denominado *diplomacia na ciência*, a fim de alertar para a necessidade de incorporar práticas diplomáticas na ciência. Segundo este projeto, dessa forma poderá ser mais fácil combater o ceticismo em relação à ciência, reparar a fragmentação da sociedade, aumentar o impacto da ciência nos debates sociais e profissionalizar o diálogo entre cientistas e decisores políticos (Van Langenhove, 2021).

Para atingir estes objetivos, a diplomacia científica faz uso de várias ferramentas estratégicas e operacionais. No nível estratégico emitem-se declarações conjuntas entre Estados, regiões ou instituições e usa-se do assento em organizações internacionais para salientar a importância de uma determinada agenda científica. O nível operacional assenta em acordos de colaboração internacional dos quais se destacam, por exemplo, o CERN² ou o SESAME³. Este último reúne cientistas de diversos Estados do Médio Oriente, incluindo alguns sem relações diplomáticas entre si, criando um ambiente propício ao sucesso da “ciência para a diplomacia”. O Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (IPCC) é outro exemplo de relevo (Van Langenhove, 2016) pois reúne um grupo pluridisciplinar de cientistas e diplomatas responsáveis pelo acompanhamento do Acordo de Paris sobre as alterações climáticas, sendo assim um exemplo de “ciência na diplomacia”. Outras ferramentas operacionais incluem conselhos consultivos em ciência e tecnologia, alocação de conselheiros científicos a embaixadas, inclusão de cientistas estrangeiros em esquemas nacionais de financiamento de ciência e tecnologia, programas de intercâmbio académico, programas internacionais de colaboração científica, entre outros.

A implementação da diplomacia científica deve também incluir campanhas de promoção dos seus resultados e programas de treino dedicados, sendo estes porventura os campos menos trabalhados (Van Langenhove, 2016). A inexistência de uma carreira de diplomacia científica dificulta a criação de oferta formativa, já que o tema tende a residir sobretudo no discurso oral como referência às práticas que combinam ciência e diplomacia. A esta dificuldade acresce ainda o facto de alguns cientistas não considerarem que parte do seu trabalho possa ser etiquetado como um tipo de diplomacia. Consequentemente, nem todos os profissionais de ciência são treinados para a aquisição das competências necessárias à prática diplomática e nem todos os diplomatas conhecem a ciência (enquanto campo abstrato) com a profundidade necessária. Questões como estas têm aumentado o criticismo em torno da falta de mecanismos de avaliação da eficácia da diplomacia científica (Flink, 2021).

A aplicação destas ferramentas requer o trabalho conjunto de recursos humanos altamente qualificados em vários setores. O projeto S4D4C⁴ identificou cinco grupos de atores relevantes para a diplomacia científica: setor governamental (incluindo governos subnacionais e agências públicas), setor intergovernamental e organizações

¹ European Leadership in Cultural, Science and Innovation Diplomacy – el-csid.eu.

² Organização Europeia para a Investigação Nuclear.

³ Synchrotron-Light for Experimental Science and Applications in the Middle East.

⁴ Using Science for/in Diplomacy for addressing global Challenges – s4d4c.eu.



supranacionais, setor privado (desde start-ups a multinacionais), setor universitário e de investigação científica (incluindo academias nacionais, conselhos de investigação ou indivíduos proeminentes) e o setor da sociedade civil (Elorza *et al.*, 2021). Posto isto, uma das principais dificuldades da diplomacia científica prende-se com a complexa coordenação de tantos atores. Segundo as conclusões do mesmo projeto, há uma relação direta entre o nível de eficácia dessa coordenação e o alcance da diplomacia científica de um Estado.

A obrigatoriedade da inclusão de atores políticos e diplomáticos é uma das principais características que distingue a diplomacia científica da colaboração científica internacional em geral. A diplomacia científica é um resultado ponderado entre ciência e prioridades políticas, uma convivência nem sempre harmoniosa já que «ciência representa “objetividade” e “verdade” [e] diplomacia representa “interesse” e “compromisso”» (Mendonça, 2016). Neste contexto, há entre alguns cientistas o receio de que a ciência possa ser instrumentalizada pela *realpolitik*, especialmente porque a diplomacia científica é sobretudo um ramo da diplomacia e, portanto, pode estar sujeita a lógicas potencialmente adversas à ciência (Muller, 2021). Países como o Reino Unido e a China, e até mesmo a UE através de projetos financiados pelo Horizonte 2020, têm aumentado o seu investimento na ciência tendo em vista o alargamento do seu *soft power*, ou seja, a sua capacidade de atração e de influência nas relações internacionais. Assim, apesar de a narrativa em torno da diplomacia científica ser maioritariamente positiva, sublinhando-se palavras como “cooperação” e “universalidade”, a prática demonstra que este não será sempre o caso e que a moeda tem de facto outro lado. Hoje, a diplomacia científica também reflete lógicas de interesses nacionais e dinâmicas de poder, uma tendência acelerada pela pandemia COVID-19 (Fägersten, 2021).

Uma diplomacia científica eficaz pode ter ainda outro efeito perverso. Ao atrair para um dado país os melhores talentos globais, tanto pode contribuir para o enriquecimento desse Estado como para o empobrecimento dos Estados de onde esses talentos provêm. Estes movimentos tendem a aglutinar-se em grandes centros científicos e tecnológicos mundiais, alimentando um círculo vicioso de perpetuação dos desequilíbrios que estão na origem dessa mesma emigração. Ou seja, a diplomacia científica pode contribuir para a perpetuação de dinâmicas migratórias entre centros e periferias.

Por outro lado, através da implementação de redes de profissionais e investigadores no estrangeiro, a diplomacia científica também oferece aos Estados a possibilidade de se manterem ligados aos seus cérebros “em fuga”, criando a estrutura para que estes contribuam para o desenvolvimento do seu país a partir do estrangeiro. Devido à natureza híbrida de cooperação e competição da ciência, a emigração permanente ou temporária é intrínseca à profissão científica. Através das suas ferramentas, a diplomacia científica oferece soluções para a quebra do círculo vicioso, contribuindo para que o termo “fuga de cérebros” possa ser substituído por “circulação de cérebros”, ou seja, a noção de que os investigadores – nacionais e estrangeiros – têm fases da sua carreira dentro e fora do país e que ambas as situações podem acrescentar valor à ciência nacional. Esta circulação contribui para que a diplomacia científica de um país ganhe e distribua influência em, por exemplo, processos de decisão em organizações internacionais. Neste contexto, ao promoverem a ligação ao país de origem, as redes de profissionais e investigadores no estrangeiro podem desempenhar um papel importante na correção dos



desequilíbrios, contribuindo para que a diplomacia científica não seja um jogo de soma nula.

Para acelerar o avanço da implementação de estratégias de diplomacia científica no mundo, no seu relatório final o projeto EL-CSID propõe um conjunto de recomendações (EL-CSID, 2019). Em primeiro lugar aponta para a necessidade de uma maior teorização sobre o tema, sobretudo em ligação com as teorias das Relações Internacionais e assente em estudos de caso sobre sucessos e falhanços da diplomacia científica. Segundo, deve ser fomentada a troca de boas-práticas, sobretudo entre cientistas e outros profissionais, assim como a comunicação entre estes e os decisores políticos. Terceiro, o estudo afirma que os cientistas deverão estar mais atentos às consequências do seu trabalho nas relações internacionais, empenhando-se em redes com impacto na diplomacia científica. Por fim, é recomendado aos decisores políticos que monitorizem este tipo de atividade, incorporando-a no seu trabalho e rejeitando bloqueios políticos ao avanço da ciência.

2. Diplomacia Científica da União Europeia

Em junho de 2015, Carlos Moedas, então Comissário Europeu para a Investigação, Ciência e Inovação, num discurso endereçado ao European Institute em Washington DC, referiu que “a diplomacia científica apresenta uma oportunidade sem igual para enfrentar os atuais desafios políticos, demográficos e ambientais através da língua e expressão universal do esforço científico” (Moedas, 2015). No ano seguinte, a Estratégia Global da UE, o documento orientador da ação externa europeia, indicou a diplomacia científica como uma forma de resolver conflitos. Desde então, a UE traçou seis objetivos gerais para a sua diplomacia científica: estabelecer um ambiente livre para os cientistas da união; acordar sobre os princípios da cooperação científica; promover a capacidade da diplomacia cultural e científica no contexto da sua ação externa; conectar outras estratégias de política externa à diplomacia científica; aumentar a coesão entre os Estados-membros; e perceber qual o papel de cada ator na diplomacia científica, sendo que alguns poderão ser mais estratégicos se deixados independentes (Fägersten, 2021).

Nesse sentido, a UE tem vindo a incluir a diplomacia científica em alguns dos seus programas e instrumentos. Tal é visível no trabalho de instituições como o Conselho Europeu de Investigação (ERC) ou o Centro Comum de Investigação (JRC) e em programas como o Horizonte 2020, as Ações Marie Skłodowska-Curie ou o Erasmus+. Este último, incluindo as suas ações Jean Monnet, recebe financiamento direto do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) com o propósito de alargar o papel do setor educativo na ação externa europeia. Mais recentemente a UE tem integrado os *alumni* destes e outros programas na sua estratégia diplomática com vista à criação de redes de *alumni* “embaixadores” da causa europeia (Ferreira-Pereira e Mourato Pinto, 2021). A rede Euraxess, a qual é composta por mais de 600 pontos de informação em 42 países europeus e com várias ligações a outros pontos do mundo, é outra ferramenta central na estratégia europeia para a área.

O Horizonte 2020 proporcionou a criação do cluster de diplomacia científica da UE (science-diplomacy.eu), o qual é constituído por três projetos irmãos: EL-CSID (terminado em 2019), S4D4C (terminado em 2021), o qual criou um curso virtual



gratuito e aberto ao público em geral, e InsSciDE⁵ (termina em 2022). Em 2019, as comunidades dinamizadas por estes projetos lançaram a “Declaração de Madrid sobre Diplomacia Científica” com o objetivo de fomentar a condução de políticas externas informadas pela ciência, o aumento da produtividade das relações internacionais e o alargamento da capacidade para enfrentar desafios globais. Para o atingir a Declaração de Madrid defende que a diplomacia científica deve ter os cidadãos no centro da sua ação e deve ser capaz de mostrar resultados com frequência. Esta comunidade tem sido muito ativa na criação de propostas para a diplomacia científica da UE, apelando a que esta estimule o treino dos seus Estados-membros, fomente a criação de uma comunidade europeia de profissionais neste campo e faça uma maior ligação entre a ciência e o combate aos desafios globais (Melchor, Elorza, Lacunza, 2021). Em 2021 este cluster foi transformado na EU Science Diplomacy Alliance, a qual oferece mais oportunidades de treino e aconselhamento aos diversos atores, a fim de formar uma comunidade europeia de diplomacia científica. A tarefa poderá revelar-se mais desafiante tendo em conta que o campo se estará a fraturar em áreas temáticas como energia, água, saúde, entre outros. Posto isto, argumenta-se que a aposta deverá residir na criação de espaços para a troca de ideias e na disponibilização de oportunidades de formação (Hartl, 2021).

A ação da UE também se alicerça numa rede de treze conselheiros científicos distribuídos pelo mundo e coordenada a partir de Bruxelas pelo Fórum Estratégico para a Cooperação Internacional em Ciência e Tecnologia (SFIC), uma colaboração entre o SEAE e a Direção-Geral para a Investigação e Inovação da Comissão Europeia (Conselho da EU, 2016). Estes estão alocados a países de interesse estratégico da UE⁶, sendo que o mais recente foi criado em 2020 no Reino Unido na sequência do Brexit⁷. Estes conselheiros promovem os programas de investigação da UE para aumentar o seu perfil internacional e fomentam a colaboração entre os conselheiros ou attachés dos Estados-membros através da organização de reuniões mensais (Ruffini, 2021a). Quanto ao SFIC, este está dotado de uma equipa especializada em diplomacia científica, a qual lançou em setembro de 2020 o working paper “Anchoring Science Diplomacy In Horizon Europe - Developing Specific Subjects And Activities”. Este documento sublinha a necessidade de maior conexão entre o Programa Horizonte Europa e a estratégia europeia para a diplomacia científica, indo ao encontro do desejo de criação de maiores sinergias entre diferentes políticas, plasmado desde logo na Estratégia Global da UE de 2016. Com efeito, o Plano Estratégico do Horizonte Europa 2021-24 dedica um capítulo à cooperação internacional, salientando o papel da diplomacia científica.

Estas iniciativas são também um contributo da UE para a reforma do multilateralismo. Os objetivos são torná-lo mais inclusivo através da participação de atores não-estatais e desenquadrados de lógicas nacionais (Muller, 2021) e ainda reforçar os mecanismos de resolução de desafios transnacionais, nomeadamente os relacionados com os bens comuns globais (“*global commons*”), tais como as questões ligadas às alterações climáticas (Van Langenhove, 2016). Numa perspetiva mais realista, a UE pretende que a diplomacia científica aumente o seu *soft power* e, consequentemente a sua capacidade

⁵ Inventing a shared Science Diplomacy for Europe - insscide.eu.

⁶ Canadá (aberto em 1977), Estados Unidos da América (1980), Austrália (1988), China (1991), Rússia (2000), Índia (2001), Arábia Saudita (2002), Japão (2002), Brasil (2008), Etiópia (2013), Coreia do Sul (2014) e Egito (n.d.).

⁷ Sem informação acerca da nacionalidade do/a conselheiro/a.



de ação enquanto ator internacional. No global, a diplomacia científica serve a renovação da imagem da UE, adicionando ao projeto de paz que a originou a ideia de um continente ambientalmente sustentável e baseado num modelo de desenvolvimento assente na ciência e na tecnologia (Muller, 2021).

3. A diplomacia científica portuguesa

A diplomacia científica portuguesa foi definida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/2016. Nesta lê-se que “deve entender-se por diplomacia científica o uso coerente e sistemático de recursos e iniciativas da área da ciência e tecnologia, no quadro da política europeia e externa de Portugal, para prosseguir as finalidades desta política e, designadamente, a promoção da imagem e dos interesses nacionais, das oportunidades de conhecimento, comunicação e colaboração recíproca entre Portugal e outros Estados, dos contactos povo a povo e da diplomacia pública”. Apesar de esta definição ter um entendimento unidirecional do termo, olhando sobretudo para o contributo que a ciência pode trazer para a diplomacia portuguesa, o todo da resolução apresenta diversas ações com o objetivo de internacionalizar a ciência portuguesa, parcialmente por via de uma maior interação com a política externa do país. A fim de criar uma “política de internacionalização do ensino superior e da ciência e tecnologia”, além do papel da ciência na ação do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), de forma mais alargada pretende-se que esta internacionalização valorize a investigação científica e tecnológica em Portugal, contribua para a cooperação com países terceiros e seja um veículo de “apoio a consórcios e parcerias de âmbito estratégico que afirmem Portugal e os portugueses na Europa e no Mundo e que reforcem a capacidade de atração de recursos humanos qualificados para o nosso país”. Por fim, pretende-se ainda um maior relacionamento com as comunidades académicas e científicas portuguesas residentes no estrangeiro.

Este conjunto de objetivos aporta à diplomacia científica uma multidisciplinaridade de difícil implementação. Nesse sentido, tem sido criada uma estreita colaboração entre o MNE e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES), sendo que algumas competências estão delegadas nas Secretarias de Estado das Comunidades Portuguesas, da Internacionalização e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. A coordenação da implementação no terreno está em grande parte a cargo da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), da Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica (Ciência Viva), da Agência Nacional de Inovação (ANI) e da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP). O corpo diplomático português acompanha o desenvolvimento do tema nos respetivos países, organizando eventos de divulgação científica e de dinamização da comunidade local de cientistas portugueses. A estes atores acresce o papel desempenhado pelas “Redes constituídas por Profissionais, Investigadores e Estudantes Pós-Graduados Portugueses a trabalhar no estrangeiro”, o qual iremos explorar nos próximos segmentos.



3.1. Redes constituídas por profissionais, investigadores e estudantes pós-graduados portugueses a trabalhar no estrangeiro

De acordo com o Eurostat (2019), enquanto 10.8% dos portugueses vivem noutro Estado-membro da UE, apenas 1.1% dos espanhóis se encontram na mesma situação. Não obstante as razões socioeconómicas que frequentemente motivam a emigração, a diáspora portuguesa, incluindo os lusodescendentes, é um dos principais ativos de Portugal no estrangeiro. Para incentivar a sua (re-)aproximação ao país, a resolução pretende fomentar a criação de "Redes constituídas por Profissionais, Investigadores e Estudantes Pós-Graduados Portugueses a trabalhar no estrangeiro", atuando como "interlocutores prioritários dos serviços centrais do MNE e do MCTES, bem como da rede diplomática e consular, tendo em vista a representação e promoção dos interesses e imagem de Portugal nesses países." (Presidência do Conselho de Ministros, 2016). A dinamização deste "associativismo académico e científico" é responsabilidade da Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas, sendo que cumpre à FCT estimular a relação com a diáspora científica portuguesa, eventualmente atraindo-a para o emprego científico em Portugal. Atualmente existem sete associações: AGRAFr (França), AGRAPS (Suíça), APEI Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo), ASPPA (Alemanha), PAPS (Estados Unidos da América e Canadá), PARSUK (Reino Unido), SPOT Nordic (Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia). Estas surgem da capacidade de auto-organização da comunidade portuguesa, sendo que algumas precedem em vários anos a publicação da Resolução n.º 78/2016. Embora sem homogeneidade, o seu trabalho é feito em coordenação parcial com as embaixadas de Portugal nos respetivos países. Há também um ainda parco envolvimento com os respetivos conselheiros das comunidades portuguesas. A FCT tem protocolos de cooperação formal estabelecidos com algumas, sendo o objetivo alargá-los a todas. O protocolo com a PARSUK já resultou na criação de um conselho científico formado pela diáspora científica portuguesa no Reino Unido.

Os eventos organizados por estas associações, os quais não se esgotam na diplomacia científica, incluem a promoção das IES portuguesas junto das suas comunidades, organização de debates científicos em contexto formal e informal, *online* e *offline*, divulgação das atividades da comunidade portuguesa além do mundo científico, entre outros. Por exemplo, a PARSUK e a FCT colaboram na organização de um concurso anual de apoio à mobilidade científica entre Portugal e o Reino Unido, denominado Bilateral Research Fund, o qual obtém centenas de candidaturas para um financiamento global de 15000€. Já a APEI Benelux desenvolve uma atividade anual de divulgação das IES portuguesas junto dos alunos portugueses finalistas do ensino secundário na Escola Europeia em Bruxelas, atraindo-os para o ensino superior português. Uma vez por ano todas as organizações colaboram na organização do GraPE – Fórum de Graduados Portugueses no Estrangeiro com o objetivo de promover a discussão entre profissionais portugueses residentes em Portugal e no estrangeiro. Na sua nona edição o evento atraiu diversas instituições públicas e privadas, incluindo dois ministros e um ex-comissário europeu, tendo o potencial para crescer e tornar-se numa montra da investigação realizada por portugueses em todo o mundo.

Nascendo do associativismo, estas redes têm o potencial de dar aos investigadores portugueses no estrangeiro uma maior propriedade sobre a diplomacia científica



portuguesa no seu país de acolhimento, contribuindo assim para que o termo “fuga de cérebros” seja substituído por “circulação de cérebros”. Porém, para que tal aconteça, as instituições portuguesas deverão estar cientes tanto do potencial como das limitações do associativismo, integrando-o de forma adequada na diplomacia científica portuguesa. Nesse sentido, o trabalho voluntário não poderá substituir o profissional e deverá ser objeto do reconhecimento e valorização apropriados por parte das entidades responsáveis. Adicionalmente, a aquisição de escala global está dependente de coordenação centralizada a qual deve identificar sinergias entre estas redes e embaixadas, pela via de conselheiros científicos, IES e cidades portuguesas.

3.2. O Conselheiro Científico

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/2016 introduz a figura do “Conselheiro Científico” com o objetivo de centralizar a informação num único profissional responsável pela “promoção do emprego científico” (Presidência do Conselho de Ministros, 2016). Após indicação da FCT e sob alçada das principais embaixadas portuguesas, os conselheiros científicos poderão ser uma adição aos já existentes conselheiros económicos, formando uma equipa com um grande potencial de atração de investimento e conhecimento para Portugal. Enquanto que as associações de pós-graduados podem ter o papel de dinamização dos seus pares, o seu trabalho está inevitavelmente limitado pela sua condição de voluntariado, não lhes podendo ser imputada a execução de estratégias governamentais. Pelo conjunto de competências que encerram, os conselheiros científicos poderão desempenhar este papel, apoiando a FCT, as embaixadas e as redes de profissionais e investigadores portugueses no estrangeiro na implementação local da diplomacia científica. Apesar do seu potencial, e apesar de haver profissionais destacados para realizar algumas destas tarefas, Portugal não nomeou nenhum conselheiro científico.

Exemplos internacionais: as várias formas do conselheiro científico

A Alemanha organiza anos internacionais da ciência para dar visibilidade a relações científicas bilaterais com um país-tema durante um ano. A Suíça tem casas de divulgação suíça no estrangeiro, as quais são institutos próprios sediados junto dos grandes hubs científicos e tecnológicos globais como Silicon Valley, Nova Iorque, ou Xangai. A Dinamarca nomeou um representante para a tecnologia acreditado em Silicon Valley e a Áustria criou o Office of Science and Technology em Washington DC. Espanha montou em Madrid uma rede de diplomacia científica que assenta na dinamização do contacto entre os funcionários das várias embaixadas acreditadas nessa cidade. Através dessa rede dissemina a sua informação e obtém informação de outros países. França tem a Agence Nationale de la Recherche, a qual compila e dissemina informação através da sua rede de conselheiros científicos colocados nas suas embaixadas. Esta informação é de interesse para as entidades públicas francesas, empresas privadas, laboratórios de investigação, e todos os que estejam ligados ao investimento na ciência. O Reino Unido criou a Science and Innovation Network, mobilizando cerca de cem profissionais para trabalhar em onze programas temáticos localizados em quarenta países.



3.3. Instituições de Ensino Superior

As IES são um dos eixos fundamentais da diplomacia científica, seja pelo seu papel central na formação superior, na investigação, na inovação, na ligação às empresas ou na dinamização das cidades que as acolhem. As IES têm a capacidade única de fazer a ponte entre ciência e tecnologia e a educação e juventude. Estas características tornam as universidades em atores ativos e passivos da ação diplomática, falando-se por vezes em “diplomacia do ensino superior” (Ferreira-Pereira e Mourato Pinto, 2021; Ruffini, 2021b).

Porém, analisando artigos sobre o papel das IES na diplomacia científica tem-se concluído que muitas destas têm optado por se manter à margem, possivelmente por questões de independência política e universalidade do conhecimento, deixando a tónica recair sobre os investigadores e sobre os fluxos de estudantes. Neste sentido, os debates mais recentes têm-se centrado em modelos de envolvimento independente das IES na diplomacia científica. De uma perspetiva nacional, estes incluem políticas de atração de estudantes estrangeiros, formação de profissionais na diplomacia científica, gestão de redes de *alumni*, e uso de fundos europeus para aumentar a sua influência e, assim, inerentemente contribuir para o *soft power* nacional. Já de uma perspetiva mais global, argumenta-se que as IES podem contribuir para um maior conhecimento académico sobre a diplomacia científica, formar quadros para as organizações internacionais, promover a adoção de abordagens multidisciplinares nas questões diplomáticas, ser veículos de cooperação internacional através das redes de universidades onde já se inserem, entre outros (Ruffini, 2021b).

Esta discussão enquadra-se na temática de internacionalização das IES, assunto que ganhou particular velocidade em Portugal na última década e resultou num saldo positivo no fluxo internacional de estudantes de ensino superior, ou seja, há mais estudantes estrangeiros em Portugal do que o inverso. Quase metade é oriunda da lusofonia, o que se poderá explicar em parte pelos laços culturais, mas também pelos vários acordos de cooperação académica assinados entre IES e Governos destes países. O Centro UNESCO Ciência LP (Língua Portuguesa) tem sido um importante ator neste contexto através da oferta de formações e bolsas de doutoramento a alunos dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Em sentido inverso, quase metade dos estudantes portugueses no estrangeiro distribuem-se pelo Reino Unido, França e Espanha (UNESCO, 2019), tornando este um movimento que largamente se faz de sul para norte.

A FCT presta um papel central nesta área através da capacitação e financiamento das IES nacionais e criação de parcerias com entidades estrangeiras. De entre vários exemplos destaca-se a iniciativa GoPortugal – Global Science and Technology Partnerships⁸, a qual pretende promover a colaboração entre Portugal e IES estrangeiras de renome internacional. Parcerias como estas têm contribuído para que o fluxo de investigadores seja diferente do que se verifica nos estudantes. Em 2017 havia quase 55000 investigadores em Portugal, sendo que 4647 (8.4%) eram de origem estrangeira. Porém, enquanto o Brasil continua a surgir como principal país de origem (27,1%), os

⁸ fct.pt/apoios/cooptrans/goportugal.phtml.en.



PALOP têm menor representatividade neste setor, não chegando a totalizar 6% dos investigadores estrangeiros em Portugal. Os países europeus são a principal origem destes investigadores, destacando-se Espanha (14,8%), Itália (9%) e Alemanha (4.1%) (DGEEC, 2019).

O potencial de crescimento do público europeu é particularmente importante, sobretudo tendo em vista os planos da UE para o setor através da alocação de 95.5 mil milhões de euros para o programa Horizonte Europa no período 2021-2027. Portugal tem aumentado paulatinamente a sua capacidade de captação e execução destes fundos, tendo sido um beneficiário líquido do Horizon 2020 (PERIN, 2022: 10). A rede Portugal in Europe Research and Innovation Network (PERIN), lançado no início de 2021, traça o ambicioso objetivo de “atrair cerca de dois mil milhões de euros de financiamento da UE nas áreas da Investigação e Inovação” (PERIN, 2022: 2) no período de vigência do Horizonte Europa. Para que tal seja possível, será necessário mobilizar a comunidade científica do país, olhando também para as oportunidades criadas pelos Espaços Europeus da Investigação e da Educação e pelas “Universidades Europeias”. Neste contexto importam também as iniciativas mais regionalizadas, tais como o Programa IACOBUS, o qual foi assinado em 2014 entre as IES do Norte de Portugal e da Galiza para desenvolver um sistema de intercâmbio entre todos os seus funcionários, incluindo cientistas. Em sete edições o programa já financiou mais de mil projetos de investigação na Euro-região Galiza-Norte de Portugal (CCDR-N, 2021).

O investimento e atenção dada à internacionalização da ciência portuguesa poderá resultar num número crescente de investigadores no país, sejam nacionais ou estrangeiros. Tal como é inerente à sua profissão, é expectável que estes profissionais emigrem para outros países, de forma temporária ou permanente, para integrar outras equipas e projetos. Atualmente as IES desenvolvem isoladamente as suas estratégias de envolvimento dos seus *alumni*, disponibilizando-lhes informação e ofertas dedicadas. Porém, este modelo conhece dificuldades relacionadas com o facto de a investigação se alicerçar em várias IES, laboratórios, empresas, entre outros, sendo a *alma mater* apenas um capítulo na carreira de um investigador e graduado. Tanto o efeito “circulação de cérebros” como o impacto dos investimentos podem ser multiplicados mediante a implementação de uma estratégia de acompanhamento internacional dos *alumni* nacionais, enquadrada pela estratégia mais geral para a diplomacia científica, e onde se incluam portugueses e estrangeiros graduados nas universidades portuguesas. Devido à sua inserção no associativismo científico e à sua estrutura horizontalizada, as redes de profissionais e investigadores portugueses no estrangeiro podem ser as pedras angulares dessa estratégia.

No futuro próximo as IES portuguesas serão também desafiadas a olhar para a sua oferta letiva e formativa no âmbito da diplomacia científica. Um estudo do projeto S4D4C (Melchor, Elorza, Lacunza, 2021) recomenda a criação de programas de treino mistos para cientistas e diplomatas, equipando-os com as competências necessárias a este novo campo. O currículo destes programas deverá seguir prioridades nacionais, mas a sua implementação deverá incluir tanto sessões presenciais como sessões à distância para incluir mais facilmente os cientistas portugueses emigrados.



Exemplos internacionais: programas de treino em diplomacia científica

A Universidade de Varsóvia tem uma academia para a diplomacia científica e o SciTech DiploHub de Barcelona oferece formações sobre o tema. A ETH de Zurique trabalha em proximidade com os conselheiros científicos da Suíça, criando uma ligação direta entre a diplomacia científica nacional e o seu corpo estudantil. Já a Academia Americana para o Progresso da Ciência (AAAS) e a The World Academy of Sciences (TWAS) oferecem em Trieste um programa de formação de formadores em diplomacia científica. O Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo organiza anualmente a Escola São Paulo de Ciência Avançada em Diplomacia Científica e Diplomacia da Inovação, a qual consiste em cinco dias de formação intensiva e em inglês.

3.4. Cidades

As cidades são elementos fundamentais da diplomacia científica na medida em que centralizam o triângulo formado pela ciência, empresas e indústria. No seu conjunto, estes formam polos de atração tanto de profissionais altamente qualificados, incluindo estrangeiros e os cientistas portugueses emigrados. Portugal já conta com vários destes polos, sendo exemplos o TagusPark (Oeiras), o Atlantic International Research Centre (Angra do Heroísmo), ou o eixo Braga-Guimarães onde se inclui o Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia. Cidades como Covilhã, Coimbra ou Évora, onde o peso dos estudantes é desproporcional, mas também Porto, Lisboa, ou Aveiro, são muito importantes para a diplomacia científica nacional. Em todos estes exemplos se destaca a parceria entre municípios, IES e empresas locais, criando um ambiente propício à fixação de recursos humanos de qualificação elevada. A diplomacia científica pode servir para reforçar esta relação, contribuindo para a fixação de talentos e atraindo investimento direto estrangeiro, incluindo nas regiões menos conhecidas internacionalmente. Por este motivo, a Secretaria de Estado da Valorização do Interior está envolvida nesta dinâmica.

Exemplos internacionais: o Barcelona SciTech DiploHub

O caso de Barcelona é paradigmático, desde logo porque constitui um exemplo de "paradiplomacia", ou seja, relações internacionais conduzidas por um governo que não o nacional (Cornago, 2018). Sob coordenação do município foi constituído o consórcio "SciTech DiploHub", o qual inclui várias IES locais, empresas, laboratórios e outras entidades relevantes para a "primeira cidade a implementar uma estratégia de diplomacia científica e tecnológica". Este pretende ainda mapear e dinamizar uma comunidade de "Barcelona alumni", a qual constitui uma "rede global de cientistas, especialistas em tecnologia, e líderes em inovação formados (...) no ecossistema de conhecimento da cidade e atualmente residentes no estrangeiro". Os membros desta rede são considerados embaixadores de Barcelona e estão conectados através de uma plataforma virtual. Uma newsletter mensal mantém-nos informados sobre ofertas profissionais na cidade e é-lhes oferecido um programa de aconselhamento profissional. Por fim, os "Barcelona Alumni" são instigados a partilhar as suas histórias com o grupo, sendo que as afinidades pessoais são fomentadas em eventos exclusivos como o "Barcelona Alumni Global Summit" e os "Barcelona Innovation Days". Estes últimos são descentralizados para outras cidades do mundo, tais como Boston ou Londres (SciTech DiploHub, 2021). No caso de Barcelona, o envolvimento do município é um dos fatores-chave para o sucesso da sua plataforma de *alumni*.



Posto isto, num contexto de circulação permanente dos profissionais qualificados, tanto as cidades como as IES são simultaneamente pontos de origem e de chegada. Esta dupla condição torna o seguimento das carreiras destes profissionais uma tarefa difícil onde Portugal já deu passos de relevo. Um dos principais exemplos é o da Global Portuguese Network (GPS), a qual foi criada em 2016 como resultado de uma parceria entre Universidade de Aveiro, a Agência Ciência Viva, a Fundação Francisco Manuel dos Santos, a empresa Altice e as várias redes de profissionais e investigadores portugueses no estrangeiro. Num curto espaço de tempo registaram-se na plataforma mais de 4300 pessoas em 126 países diferentes, as quais beneficiam de uma newsletter dedicada, de um motor de busca que lhes permite encontrar colegas portugueses por todo o mundo e da possibilidade de participação num evento anual exclusivo. Os utilizadores podem adicionar ao seu perfil informação sobre as suas conquistas profissionais e partilhar oportunidades e opiniões com todos os utilizadores ou apenas dentro de grupos restritos. As associações de pós-graduados têm espaços reservados dentro da plataforma, a partir dos quais podem divulgar informação de relevo apenas para os portugueses residentes nos seus países. A plataforma GPS tem atualmente parcerias com canais de televisão, jornais e podcasts, sendo os seus membros convidados a intervir publicamente sobre os mais variados temas. Porém, não obstante o seu sucesso, o crescimento da plataforma tem sido mais lento nos últimos anos. Enquanto que do ponto de vista do utilizador a plataforma está ao nível do estado da arte, após os primeiros anos de mapeamento da diáspora científica portuguesa, surge a necessidade de traçar um plano igualmente ambicioso para a potencialização dessa informação, particularmente no contexto da diplomacia científica.

Exemplos internacionais: os EU Alumni

Para atingir objetivos semelhantes aos da Plataforma GPS, a UE está a conduzir o projeto piloto "EU Alumni Engagement Initiative". Este é financiado pelo Serviço Europeu de Ação Externa e tem como objetivo criar uma comunidade de *alumni* alicerçada em relações interpares. A comunidade é dinamizada localmente tanto pelas já existentes redes de *alumni* do programa Erasmus e ações Marie Curie como pelas delegações da UE. O objetivo é criar canais através dos quais a UE possa partilhar informação com maior facilidade e obter contributos para as suas estratégias locais. A comunicação faz-se através de uma newsletter dedicada e de eventos *online* e *offline*. Adicionalmente, a UE convida *alumni* dos seus programas de intercâmbio académico para a representarem tanto nos seus eventos "Study in Europe" como nas grandes feiras internacionais de ensino superior (NAFSA, EAIE, etc.). Enquanto que os profissionais da UE se dedicam à criação de parcerias com outras organizações e países terceiros, os *alumni* partilham a sua história pessoal com os participantes destes eventos, a fim de os atrair para os programas europeus.

4. Ideias para o futuro

A diplomacia científica portuguesa ainda está a dar os primeiros passos e como não há nem uma definição completa nem um modelo único para a sua implementação, as opções para o futuro são muitas. Nesta lista apresentam-se algumas ideias com o objetivo de contribuir para o debate em torno da operacionalização da diplomacia científica portuguesa.



I – Estratégia nacional para a diplomacia científica: o potencial de maior coordenação e mais sinergia

Após a publicação da legislação em 2016 e volvidos os primeiros anos de experimentação, o momento atual poderá ser o ideal para a criação de uma estratégia para a diplomacia científica portuguesa. Tendo em conta o crescente número de atores envolvidos, a carência de uma estratégia de articulação global obsta a que o seu potencial seja totalmente aproveitado. Tal estratégia poderia aumentar a eficácia da diplomacia científica através da identificação de sinergias guiadas por uma estrutura coordenadora dos atores mais relevantes. Essa estrutura não tem de ser uma entidade nova uma vez que a lei já prevê a divisão de responsabilidades entre os diversos atores. A Declaração de Madrid introduz alguns dos princípios mais importantes nos quais esta estratégia se poderá alicerçar.

As redes de profissionais e investigadores portugueses no estrangeiro estão entre as entidades que mais valor podem acrescentar à diplomacia científica portuguesa mediante maior coordenação e estabelecimento de objetivos nacionais mensuráveis e situados no tempo. Hoje, estas sete organizações, às quais é expectável que se adicionem outras nos próximos anos, centram-se em atividades realizadas nos seus territórios funcionando como rede global quase exclusivamente apenas durante o Fórum GraPE. Algumas das suas atividades atuais são de interesse à diplomacia científica portuguesa e algumas são mesmo resultado de protocolos com a FCT, como é o exemplo do Bilateral Research Fund da PARSUK, assegurando maiores sinergias com as prioridades nacionais. Porém, o efeito de rede global necessita de uma estratégia coordenada centralmente e operacionalizada em articulação com outros atores locais, tais como os conselheiros científicos. Desta forma poderiam ser organizadas atividades de âmbito internacional com maior facilidade, tais como campanhas promocionais, ciclos de eventos de tema comum descentralizados nos vários países, entre outros. O desenho de tal estratégia central deve incluir um total respeito pela independência destas associações e contribuir para o reforço do seu associativismo. Posto isto, além de ter em mente os graduados e cientistas portugueses emigrados deverá também dedicar particular atenção à motivação dos membros ativos nas associações, incluindo-os na criação da estratégia, na estrutura coordenadora e em eventos e programas que valorizem o seu tempo voluntário. Esta aposta garantirá aos emigrantes graduados portugueses uma melhor representação dos seus interesses perante o Estado português e vice-versa.

Uma estratégia nacional poderia ainda contribuir para repensar a disparidade na identidade gráfica e nas nomenclaturas das diferentes organizações. O seu alinhamento, o qual não deverá descuidar a independência associativa, pode instantaneamente fortalecer o efeito de rede global de portugueses graduados emigrados, aumentando a visibilidade da ciência portuguesa no estrangeiro e dando a impressão visual de que os portugueses fazem ciência por todo o mundo. Desta forma, um português em movimento teria mais facilidade em encontrar a associação local e seria mais fácil captar a atenção de potenciais parceiros globais. Este é, por exemplo, o caso de Espanha cuja maioria das associações se chama “Asociación de Científicos Españoles en [país]” e todas usam a representação de uma maçã como logo, mantendo uma maior unidade gráfica e aumentando assim a exposição mútua. O trabalho de associações globais de *alumni* de



programas da UE, tais como a Erasmus Student Network, a Marie Curie Alumni Association ou a EIT Alumni, pode servir de inspiração para esta abordagem.

Conforme a rede se for alargando, maior será a necessidade de uma coordenação geral do seu trabalho, seja pela via da auto-organização das associações ou pela criação de uma posição institucional dedicada a este propósito. Nesse contexto, as atividades organizadas pelas redes de profissionais e investigadores portugueses no estrangeiro poderiam conversar melhor com outras da diplomacia e da ciência portuguesas.

Ademais, tal estratégia poderia também explorar uma melhor articulação entre os eventos GraPE, Encontro de Ciência e o evento anual da rede GPS. Visto haver uma sobreposição parcial dos públicos-alvo, a discussão de uma estratégia nacional para a diplomacia científica poderá identificar redundâncias a ser eliminadas e sinergias a ser criadas, resultando em maior visibilidade e menor orçamentação. Ao trazer os vários atores ao mesmo local, tal evento poderia incluir um segmento dedicado à discussão de estratégias de diplomacia científica. Esta ocasião poderia servir para organizar painéis de discussão sobre, por exemplo, a expansão e consolidação das redes de profissionais e investigadores portugueses no estrangeiro, a discussão de estratégias de envolvimento dos lusodescendentes, ou o aprofundamento da plataforma GPS. Por fim, este trabalho conjunto poderia resultar numa maior capacidade de captação de financiamento para atividades da diplomacia científica portuguesa, nomeadamente através do programa Horizonte Europa ou da rede COST⁹, alimentando assim a concretização dos objetivos da rede PERIN.

Tal estratégia deveria ainda contemplar uma melhor inclusão de Portugal nos fóruns de diplomacia científica, tais como a nova EU Science Diplomacy Alliance. Deverá ser instigada a parceria com os conselheiros científicos da UE e dos seus Estados-membros destacados em países estratégicos para o interesse nacional. As cidades portuguesas também poderão prestar um papel importante através das suas parcerias internacionais e das suas iniciativas de atração de talento. Por fim, as entidades financiadoras de ciência poderão instigar os seus investigadores principais a incluir ações de diplomacia científica nos seus projetos. Para tal o MNE poderá especificar os objetivos que pretende atingir neste campo e, em colaboração com o MCTES, acordar nas prioridades que poderão ser atingidas pelos projetos de ciência em Portugal.

Tal estratégia deverá atentar tanto à comunicação dos seus resultados com o público em geral como à necessidade de avaliação cíclica sobre o seu sucesso, aspeto que seria até inovador no contexto global e posicionaria Portugal no centro do debate académico sobre a diplomacia científica.

II – Recursos humanos no centro da estratégia

A diplomacia científica portuguesa deverá estar assente no princípio da circulação de cérebros, preocupando-se não apenas em atrair mais talento para Portugal, mas também em seguir o talento formado em Portugal (seja português ou estrangeiro) ao longo da sua carreira fora do país. As redes de profissionais e investigadores portugueses no estrangeiro adquirem um papel central para a concretização destes objetivos. Através da

⁹ European Cooperation in Science and Technology – cost.eu.



sua atividade estas promovem a socialização entre portugueses emigrados e lusodescendentes e proporcionam oportunidades para a criação de redes. Algumas já disponibilizam newsletters dedicadas e até mesmo guias de sobrevivência para portugueses recém-chegados. A existência destes serviços em vários países facilita a manutenção do vínculo entre Portugal e os investigadores portugueses emigrados. Este tipo de acompanhamento poderá crescer se conversar com outras iniciativas tais como a rede GPS ou os programas de *alumni* das IES, os quais também disponibilizam newsletters e eventos dedicados. Deverá ser criado um modelo onde todas estas abordagens se alimentem mutuamente.

No contexto dos recursos humanos, deverá ser pensada a criação de uma comunicação especializada para os lusodescendentes nos quais se incluem exemplos ilustres como Craig Mello, um dos vencedores do prémio Nobel da Medicina em 2006, e milhares de cidadãos anónimos. A criação de um contingente especial no acesso ao ensino superior, o qual reserva 7% das vagas para emigrantes e seus familiares, foi um importante contributo para o aumento da atratividade de Portugal junto desta população. As 600 vagas preenchidas no ano letivo 2020-2021, de um total de 3500, demonstram que a iniciativa teve interesse e que há espaço para crescer. Porém, a atração de graduados emigrantes e lusodescendentes depende de outros fatores, tais como a agilização equivalências de habilitações académicas e qualificações profissionais obtidas no estrangeiro, um objetivo entretanto integrado no Programa Nacional de Apoio ao Investimento da Diáspora (PNAID). Medidas de longo prazo deverão ainda prestar atenção ao ensino de português no estrangeiro, o qual deve estar alicerçado numa distinção clara entre português como língua materna e como língua estrangeira. Hoje, os lusodescendentes são integrados em turmas mistas onde a imersão linguística e sociocultural poderá não ter a profundidade necessária para o seu maior relacionamento futuro com o país (CCP Europa, 2018). No médio e longo prazo, este e outros desafios relacionados com a inclusão dos lusodescendentes podem fragilizar os objetivos de programas como o PNAID ou da rede PERIN. Pela sua proximidade física e pelo seu modelo assente na interação entre pares, também aqui as associações de pós-graduados podem ter um papel relevante, sobretudo se receberem do Estado treino para o efeito.

III – Formação na área da diplomacia científica

As IES e centros de investigação portugueses serão crescentemente desafiados a proporcionar formações em diplomacia científica vocacionadas tanto para jovens que decidam seguir essa carreira como para profissionais que decidam especializar-se no tema. Enquanto os centros internacionais podem oferecer programas abertos aos portugueses, equipando-os com o conhecimento teórico e exemplos de outros países, apenas uma oferta formativa acompanhada por instituições portuguesas pode responder às necessidades específicas do país. Conforme o tema da formação em diplomacia científica ganha interesse internacional, particularmente por parte dos académicos, a construção desta oferta poderá também ter em mente o resto da lusofonia assim como investigadores estrangeiros interessados na diplomacia e na ciência portuguesa, apoiando assim a sua internacionalização.



O país poderá mesmo equacionar a criação de uma carreira associada à diplomacia científica mediante o seguimento de uma formação pós-graduada específica para o efeito. Esta poderia ser feita através da oferta formativa nas IES e/ou através do desenvolvimento de programas de treino para diplomatas e cientistas interessados. Neste modelo poderá estar incluída a formação tanto das associações de pós-graduados portugueses no estrangeiro como dos investigadores e gestores dos projetos científicos mais relevantes. A criação de uma estratégia central permitirá criar programas modulares em articulação com a oferta e outros programas já existentes.

Além disso, as IES deverão continuar a apostar na aquisição de competências relevantes para este tipo de carreira, nomeadamente através de mais oportunidades de internacionalização dos seus alunos e investigadores. A rede PERIN poderá contribuir para este objetivo ao pretender “triplicar o número de estudantes em mobilidades no ensino superior”, sobretudo pela via do Programa Erasmus+ (PERIN, 2022: 2). As competências adquiridas após uma experiência internacional poderão ser exponenciadas mediante um programa de reflexão, tal como sugerido pelo projeto Erasmus Skills¹⁰, financiado pelo programa Erasmus+. Quanto aos estudantes *incoming*, as IES deverão promover o seu envolvimento na criação e execução ativa das suas estratégias de internacionalização (Mourato Pinto e Benke-Åberg, 2019), à semelhança do que é feito no exemplo de Barcelona. Estes tipos de envolvimento dos estudantes “internacionalizados” contribui para a aquisição de competências importantes para a diplomacia científica. Por fim, os gabinetes de apoio à formação profissional das IES deverão também receber instruções sobre as oportunidades na área a fim de melhor aconselhar os alunos interessados.

IV – Rumo à Equipa Portugal

Por fim, e porque a diplomacia científica é apenas uma das expressões da diplomacia e da ciência portuguesa, a criação de uma estratégia para este campo deverá ter como objetivo principal a melhor integração do tema naquilo que Portugal já faz. O objetivo é criar uma única “Equipa Portugal”, a qual deverá reunir-se periodicamente e agregar os principais atores, tais como os diferentes conselheiros nas embaixadas, os Conselheiros das Comunidades Portuguesas, empresários portugueses emigrados, as redes de profissionais e investigadores portugueses no estrangeiro, entre outros. Desta forma, estes últimos poderiam disseminar com maior propriedade as mensagens mais relevantes da ciência e da política externa portuguesa entre os seus membros, efetivamente envolvendo os cientistas portugueses na diplomacia portuguesa e expandindo assim o alcance do *soft power* nacional. Para um país com recursos limitados, geograficamente pequeno e periférico no contexto europeu, a extensão do *soft power* através da emigração tem um potencial de ganhos de poder relativo que Portugal pode explorar melhor. Assim, a criação de uma Equipa Portugal poderia facilitar a criação de uma mensagem única e partilhada por todos os atores nos diversos campos, aumentando a eficácia das novas expressões da diplomacia portuguesa. No fundo, trata-se de construir a governança da diplomacia científica portuguesa, esbatendo fronteiras

¹⁰ erasmuskills.eu.



institucionais e promovendo a interdisciplinaridade e espírito colaborativo que lhe são essenciais.

Conclusão

A produção científica em Portugal está a atingir um novo patamar com um número recorde de publicações, patentes registadas e circulação de cérebros dentro e fora do país. Este clima de inovação, associado ao crescente número de estudantes no ensino superior, ao potencial tanto da diáspora como da lusofonia e às possibilidades abertas pelos fundos europeus, fazem deste o momento indicado para uma forte aposta na diplomacia científica. Este artigo procurou identificar algumas dinâmicas decorrentes da implementação Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/2016, sobretudo as mais relevantes para as redes de profissionais e investigadores portugueses no estrangeiro, com vista a contribuir para o debate sobre o tema. As ideias para o futuro sugerem a criação de uma estratégia nacional para a diplomacia científica que promova o associativismo académico e científico da diáspora portuguesa como forma de apoio a uma carreira científica sem barreiras nacionais – tal como o exige a ciência – mas com oportunidades de permanecer ligado ao país e de contribuir para o seu progresso, mesmo que a partir do estrangeiro.

Parte do sucesso futuro da diplomacia científica portuguesa prender-se-á com a sua capacidade de captação dos seus graduados, seja pela via das IES, das cidades, das embaixadas ou outra. Em todas elas as redes de profissionais e investigadores portugueses no estrangeiro podem desempenhar um papel fulcral ao combinarem uma dimensão formal e informal da experiência internacional, sendo promotoras de uma boa integração dos portugueses no estrangeiro e da captação de estrangeiros para investigar em Portugal. Elas são fundamentais nesta “circulação de cérebros” que a ciência moderna promove e na qual Portugal se vem integrando. Ao manter os seus graduados ligados ao país, Portugal poderá conseguir captar mais investimento direto estrangeiro e aumentar o seu perfil em organizações internacionais. Através desta estratégia o país poderá contribuir mais ativamente para a definição da diplomacia científica, dando prioridade à clarificação de práticas e discursos, à criação de estratégias de comunicação e ao estabelecimento de carreiras dedicadas.

Referências

- Aranda, J. (2019). *Diplomacia Científica: Saber é Poder*. Lisboa: Edições Colibri.
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2021). *Programa IACOBUS bate meta com aprovação de 1000 projetos de investigação transfronteiriça*. Website www.ccdr-n.pt/noticia/outros-destaques/programa-iacobus-bate-meta-com-aprovacao-de-1000-projetos-de-investigacao-transfronteirica.
- Comissão Europeia (2021). *Horizon Europe Strategic Plan (2021 – 2024)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Conselho das Comunidades Portuguesas (2018) *CRE-CCP Língua e Ensino*. Website www.ccpeuropa.wordpress.com/2018/06/19/cre-ccp-lingua-e-ensino.



Conselho da União Europeia (2016). *Revised mandate for SFIC*. Bruxelas. Website <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7308-2016-INIT/en/pdf>.

Cornago, N. (2018). "Paradiplomacy and Protodiplomacy" in Gordon Martel (ed.) *Encyclopedia of Diplomacy*. Oxford: Blackwell-Wiley.

Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (2019). *Study and Research in Portugal*. Lisboa: DGEEC.

EL-CSID (2019). *Final Report European Leadership in Culture, Science and Innovation Diplomacy (EL-CSID)*. Bruxelas: Institute for European Studies.

Elorza, A., Melchor, L., and Lacunza I. (2021). *Nurturing the EU Science Diplomacy Community: The Launch of a EU Science Diplomacy Alliance for Addressing Global Challenges*. S4D4C Policy Report, março.

Eurostat (2019). *EU citizens living in another Member State - statistical overview*. Website https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_citizens_living_in_another_Member_State_-_statistical_overview.

Fägersten, B. (2021). Intervenção no painel "Addressing Global Challenges Under Multipolarity: Science Diplomacy and Strategy" da conferência *S4D4C final meeting*. 16 de março, online.

Ferreira-Pereira, L. C. e Mourato Pinto, J. (2021). "Soft Power in the EU's Strategic Partnership Diplomacy: The Erasmus Plus Programme" in Laura C. Ferreira-Pereira and Michael Smith (eds.) *The European Union's Strategic Partnerships: Global Diplomacy in a Contested World*. Londres: Palgrave MacMillan.

Flink, T. (2021). *Why Science Diplomacy needs evaluative backing*. S4D4C Policy Brief, fevereiro.

Hartl, M. (2021). Intervenção no painel "The Future of EU Science Diplomacy" da conferência *S4D4C final meeting*. 19 de março, online.

Mendonça, S. (2016). "Diplomacia científica e tecnológica, comunicação de inovação e empreendedorismo". *Anuário Janus 2015-2016: Integração regional e Multilateralismo*. Nº 19, maio de 2016. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.

Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2022). *PERIN – Portugal in Europe Research and Innovation Network. Estratégia de promoção da participação nacional nos programas de financiamento da União Europeia 2021-2027 Investigação & Inovação, Erasmus, Espaço e Digital*.

Melchor, L., Elorza, A., Lacunza, I. (2021). *Calling for a Systemic Change: Towards a European Union Science Diplomacy for Addressing Global Challenges*. S4D4C Policy Report, February.

Moedas, C. (2015). *The EU approach to science diplomacy*. Discurso no European Institute, Washington DC, Estados Unidos da América. 1 de junho.

Mourato Pinto, J. e Benke-Åberg, R. (2019). "Students as co-creators of internationalisation strategies". *EAIE Conference Conversation Starter – Encompassing All Voices*. Amesterdão: European Association for International Education, pp. 19-23.



Muller, J. M. (2021). Intervenção no painel “The Future of EU Science Diplomacy” da conferência *S4D4C final meeting*. 19 de março, online.

Presidência do Conselho de Ministros (2016). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/2016*. Diário da República, 1.ª série – N. 230. 30 de novembro, Lisboa.

Royal Society (2010). *New Frontiers in Science Diplomacy: Navigating the Changing Balance of Power*. Londres: Royal Society.

Ruffini, P.-B. (2021a). Intervenção no painel “Addressing Global Challenges Under Multipolarity: Science Diplomacy and Strategy” da conferência *S4D4C final meeting*. 16 de março, online.

Ruffini, P.-B. (2021b). Intervenção no painel “Bringing Universities (back) in Science Diplomacy” da conferência *S4D4C final meeting*. 17 de março, online.

SciTech DiploHub (2021). *Barcelona Alumni*. Website <https://scitechdiplohub.org/barcelona-alumni>.

SFIC Secretariat (2020). SFIC Task Force on Science diplomacy working paper “Anchoring science diplomacy in Horizon Europe developing specific subjects and activities”. 21 de setembro, Bruxelas. Website <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1357-2020-INIT/en/pdf>

UNESCO Institute for Statistics (2019). *Global Flow of Tertiary-Level Students*. Website <https://uis.unesco.org/en/uis-student-flow>.

Van Langenhove, L. (2016). “Global Science Diplomacy for Multilateralism 2.0”, *Science & Diplomacy*, 5(4).

Van Langenhove, L. (2021). Intervenção no painel “European Science Diplomacy Cluster” da conferência *S4D4C final meeting*. 19 de março, online.

A DESSECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO NO MÉXICO SOB A ADMINISTRAÇÃO AMLO

LUIS MIGUEL MORALES GÁMEZ

lmoralesgamez@gmail.com

Doutorado especializado em segurança e política de combate ao narcotráfico no México. Especialista em estratégias para a prevenção do crime e da violência no México. Investigador principal com inúmeras publicações focadas na segurança dos cidadãos e reformas policiais politicamente sensíveis (México). Conhecimento aprofundado das relações bilaterais das políticas de segurança dos cidadãos EUA-México, tendo conduzido diversos projetos de investigação em colaboração com universidades norte-americanas como investigador convidado. Tem experiência de trabalho como consultor político e auditor, gestão de projetos de investigação académica e projetos estratégicos de políticas públicas.

Resumo

O presente artigo analisa, a partir da perspetiva da teoria da dessecuritização, a maneira como Andrés Manuel López Obrador (AMLO) mudou a política do governo mexicano para enfrentar o narcotráfico no país de uma abordagem militar para uma abordagem social. O objetivo é estabelecer se esta estratégia foi bem sucedida em comparação com a guerra aberta travada contra os cartéis de drogas nos doze anos anteriores à administração AMLO. Dado que essa estratégia de dessecuritização resultou de uma decisão política e não da pressão social, a análise aqui apresentada concentra-se na posição do presidente e nas medidas que tomou.

Palavras-chave

Securitização; dessecuritização; narcotráfico; México; violência; militares.

Como citar este artigo

Gámez, Luis Miguel Morales (2022). *A dessecuritização do narcotráfico no México sob a administração AMLO*. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.8>

Artigo recebido em 6 Outubro 2021 e aceite para publicação em 14 Março 2022





A DESSECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO NO MÉXICO SOB A ADMINISTRAÇÃO AMLO¹

LUIS MIGUEL MORALES GÁMEZ

Introdução

Ao assumir o cargo, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) mudou a política nacional em relação às organizações do narcotráfico, decidindo excluir a *Secretaría de la Defensa Nacional* (SEDENA ou Secretaria de Defesa Nacional) e a *Secretaría de la Marina* (SEMAR ou Secretaria da Marinha). As duas últimas administrações presidenciais encarregaram esses dois ministérios de gerir a ameaça colocada pelas organizações de narcotráfico, uma ameaça que continua a ser uma das principais prioridades do país.

Desde a eleição como presidente de Felipe Calderón, em 2006, até ao fim do governo de Enrique Peña Nieto, em 2018, um dos principais problemas de segurança enfrentados pelo México foi a luta contra as organizações de narcotráfico (DTOs). Essas administrações anteriores dedicaram recursos nacionais significativos a esse esforço, com Calderón a solicitar até o apoio dos Estados Unidos da América na forma da Iniciativa Mérida (MI).

Na sua proposta teórica sobre o processo de securitização, Buzan, Waever e De Wilde (1998) consideram que a resposta, quando um estadista ou parte interessada de elite declara algo ou alguém como uma ameaça à segurança nacional, exige que uma variedade de recursos seja usada para responder à referida ameaça. Tanto os estadistas como as elites devem considerar as ações e os recursos que serão exigidos para possibilitar essa resposta. Em alguns casos, a sociedade está ciente da ameaça quando esse processo de securitização está a decorrer, apoiando as decisões tomadas tanto pelos estadistas como pelas elites, enquanto noutros, a sociedade está alheia ou não está suficientemente informada sobre a ameaça devido ao facto de esses estadistas e elites manterem essas informações fora do domínio público (Buzan, Waever e De Wilde, 1998).

O presente artigo analisa a mudança, relativamente à responsabilidade pela segurança, da SEDENA e SEMAR para a recém-criada Guarda Nacional Mexicana e os dados decorrentes da implementação de programas sociais para jovens com o objetivo de reduzir a violência e a insegurança. É de referir também que outro objetivo da política de dessecuritização de AMLO é erradicar a corrupção nas instituições de segurança

¹ Artigo traduzido por Carolina Peralta.



pública, juntamente com a implantação de programas de bolsas e a formação profissional para impedir o recrutamento de jovens por parte de organizações criminosas.

Analisaremos também como AMLO definiu a sua estratégia de dessecuritização ao declarar “o fim da guerra às drogas”, argumentando que a declaração de guerra das administrações anteriores às DTOs não conseguiu resolver a ameaça e que a violência envolvida nessa guerra simplesmente incentivou mais violência. A sua posição é que as DTOs não são um problema de segurança em si, mas sim um sintoma da injustiça económica e social no México. Diante do exposto, o presente trabalho procura analisar como essa política de dessecuritização reduz a criminalidade, a violência e a ameaça ao Estado, comparando-a com a política de securitização aplicada por governos anteriores, que envolvia o confronto armado direto com narcotraficantes.

Quadro teórico para a securitização e o processo de dessecuritização

A segurança, sob uma perspetiva construtivista, descreve o processo de securitização e o seu funcionamento, assim como o papel desempenhado por estadistas e elites ao identificar publicamente ameaças e canalizar recursos e ações para priorizar a sua agenda política. Um processo de securitização envolve identificar o que os estadistas e as elites consideram uma ameaça à segurança nacional e as ações que estão dispostos a tomar para enfrentá-la (Buzan, Waever e De Wilde, 1998).

Wolfers refere que a segurança pode ser objetiva (quando a ameaça é reconhecida como real) ou subjetiva (a ameaça é meramente percebida). Esta distinção é crucial para estabelecer a segurança nacional para o Estado, pois requer tanto a compreensão da perceção de uma ameaça e uma avaliação das evidências que sustentam essa perceção (Wolfers, 1962).

A securitização bem-sucedida compreende três fatores: a ameaça existente; a ação de emergência tomada para enfrentá-la; e os efeitos das violações das regras. Waever descreve a segurança como um “ato da fala”, em que um problema é apresentado como uma questão prioritária que deve ser resolvida por meio de ações, permitindo assim que um agente reivindique a necessidade e o direito de usar medidas significativas e os recursos que necessita. O principal interesse desse discurso é entender como uma ameaça é apresentada publicamente e identificada como um problema de segurança (Waever, 1996).

O público deve discutir a existência de uma ameaça para poder legitimar as medidas e ações tomadas contra a mesma, que, uma vez legitimadas, podem ser tratadas pelo Estado. A ausência de aceitação pública implicaria apenas um movimento de securitização e não um objeto securitizado. Os estudos de securitização procuram entender como securitizar, quais os objetos (ameaças) a securitizar, quem (sujeitos) securitizar, razões para (motivos) securitizar, em que circunstâncias securitizar e os fatores que determinam quando a securitização foi bem-sucedida.

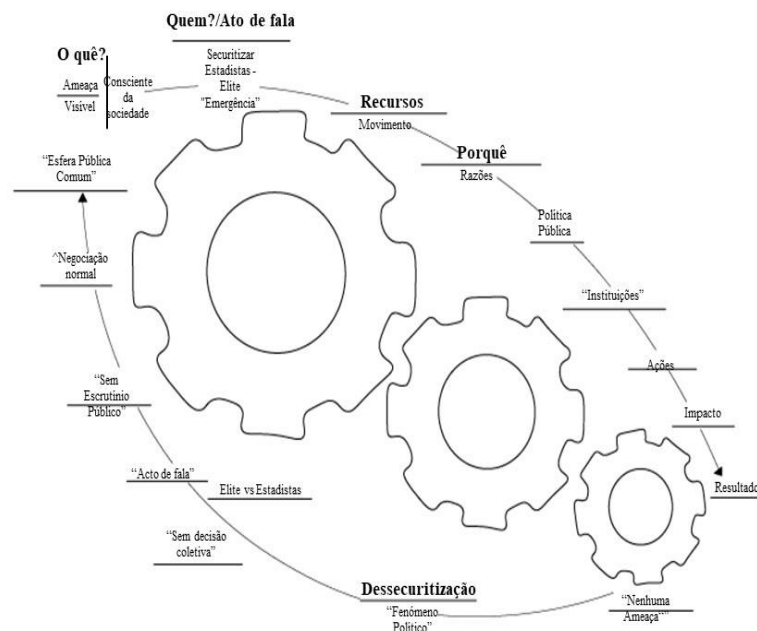


A dessecuritização é “a mudança de questões do modo de emergência para o processo normal de negociação da esfera política”. O processo de dessecuritização envolve a opção de não fazer depender a ameaça do escrutínio público (nomeadamente se é subjetiva ou objetiva) e é visto pelos referidos autores como a “opção ótima de longo prazo, pois significa não ter questões formuladas como ameaças contra as quais temos contramedidas, mas tirá-las da sequência ameaça-defesa e para a esfera pública comum” (Buzan, Waever, and De Wilde, 1998: 4-8).

Waever indica que o círculo interno, “a elite”, questiona as ações dos estadistas, que tentam restabelecer a ordem, afirmando que a ameaça está presente ou fingindo que nada de errado aconteceu. Porém, na realidade, as circunstâncias são alteradas pela presença da ameaça e a nova prioridade deve ser estabelecer a verdade sobre a situação enfrentada pelo Estado (Waever, 1995).

O presente estudo centra-se no “ato da fala” realizado por AMLO, no qual anunciou o fim da guerra contra as DTOs, argumentando que existem soluções alternativas. No entanto, a insegurança continua a ser um problema que se manifesta na violência criminosa, na constante expansão da capacidade operacional das DTOs no México e no aparecimento de novas organizações criminosas (Cattan, 2019).

Imagem 1 – Análise da discussão teórica



Fonte: do autor



No seu artigo *Reconstructing desecuritization: the normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it* (Reconstruir a dessecuritização: o normativo-político na Escola de Copenhague e direções de como aplicá-lo), Lene Hansen indica como uma questão pode ser dessecuritizada, primeiro através da sua relação com a política, uma vez que a securitização de uma questão é um fenómeno político. Em segundo lugar, uma questão pode ser dessecuritizada na esfera pública, o que seria uma decisão muito mais política do que simplesmente politizar a questão, enquanto, em terceiro lugar, por meio de uma decisão coletiva, a sociedade decide dessecuritizar uma questão, pois isso seria mais eficaz do que securitizá-la. Finalmente, Hansen invoca a reflexão de Waever sobre “détente” e como este conceito forma a base para a dessecuritização (Lene, 2012).

Com base na investigação acima referida, o presente artigo postula que a esfera pública é um conceito útil para explicar como Andrés Manuel López Obrador (AMLO) dessecuritizou a resposta governamental às DTOs, o que pode ser enquadrado como um processo de negociação através do qual o seu governo decidiu reduzir uma emergência securitizada a um nível de assunto dessecuritizado.

Hansen descreve como uma mudança de foco de uma emergência ou ameaça para um processo de negociação conduzido na esfera pública sugere uma mudança do assunto securitizado (a questão está relacionada com uma esfera de política pública que requer a alocação de recursos ou alguma outra forma de governança comunitária) para os politizados (o Estado não trata da questão, que deixa de ser objeto de debate e decisão pública).

Boswell sugere um fluxo de ideias que ligam o discurso público e a prática política, enquanto a Escola de Copenhague vê a esfera política como um espaço dinâmico no qual os atores procuram justificar as suas políticas e desestabilizar as dos seus oponentes (Boswell, 2007).

A campanha presidencial e as promessas de AMLO

Tal como referido acima, desde o início do governo de Felipe Calderón, em 2006, até ao final do governo de Peña Nieto, em 2018, a principal política de segurança implementada no México foi a de confronto às DTOs. O objetivo inicial era reduzir a violência a nível nacional e impedir que as DTOs trouxessem os seus produtos para a América do Norte, para o qual o governo dos EUA forneceu equipamentos militares ao México e treinou os seus militares (Astorga, 2015). Embora esse apoio financeiro dos EUA fosse conhecido no México como Iniciativa Mérida (MI), era amplamente entendido no Congresso dos EUA como simplesmente uma parcela de ajuda internacional a ser aprovada ano após ano no orçamento.

No México, essa política de segurança resultou em violência e mortes contínuas, tanto às mãos das DTOs como do Estado (que respondia militarmente), o que foi exacerbado pela corrupção endémica e um sistema de justiça falhado que não conseguiu processar os criminosos. Portanto, os objetivos do MI mudaram de forma a promover reformas



governamentais e institucionais no México, incluindo o sistema judicial, e fortalecer o estado de direito (Cook, Rush, Ribando, 2008: 1-6).

Embora essa assistência financeira tenha começado no último ano do governo de George W. Bush, foi continuada por seu sucessor, Barack Obama, que estipulou que o México precisava de tomar mais medidas para combater a violência, conter o crescimento das DTOs e também a corrupção nas instituições governamentais. No entanto, esses critérios não foram atendidos, com a violência a aumentar ano após ano e as DTOs competindo por quota de mercado (Camhaji e García, 2019 e Infobae, 2019).

Durante o período discutido acima, AMLO foi uma figura política de destaque, tendo disputado duas vezes a presidência mexicana e perdido duas vezes devido ao que ele descreveu como corrupção dentro do sistema eleitoral, e caracterizada pela comunicação social como uma ameaça à segurança nacional. Na sua terceira corrida presidencial, AMLO fez campanha contra um grande opositor - a política de segurança falhada das duas últimas administrações, representando dois partidos políticos diferentes, o Partido Acción Nacional (PAN ou Partido da Ação Nacional) e o Partido Revolucionario Institucional (PRI ou Partido Institucional Revolucionário).

Imagem 2 - Gráfico de homicídios por ano no México



Fonte: Instituto Nacional de Geografia e Estatística (INEGI) (2020).
<https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

Durante a sua campanha, AMLO definiu como iria lidar com a violência e o narcotráfico a partir de uma perspectiva alternativa, ou seja, lidando com o assunto como um problema social, resolvendo as causas que atraem as pessoas para o narcotráfico e identificando



alternativas económicas e sociais para as mesmas. Propôs a retirada dos militares das ruas, não apenas porque nunca deveriam ter sido usados em atividades de segurança pública, mas também porque as suas constantes violações dos direitos humanos só aumentaram os níveis de violência. Por fim, propôs uma amnistia para os envolvidos no negócio do narcotráfico, particularmente os pobres (López, 2018: 105; Oré & Díaz, 2018).

Ao relacionar o narcotráfico e a violência no México com problemas sociais e económicos, em vez de encarar o assunto como uma ameaça à estabilidade do Estado e do governo, AMLO dava sinais de uma mudança de perspetiva em relação à dos dois últimos governos. Argumentou que a violência usada pelo Estado para recuperar o controlo das rotas de contrabando de drogas no território norte-americano era inaceitável, e propôs uma abordagem com *"abrazos, no balazos"* (abraços, não ferimentos de bala).

Uma vez eleito, a posição política de AMLO foi promulgada no Plano Nacional de Paz e Segurança 2018-2024, que afirma que "...a violência e a insegurança envolvem a confluência de um grande número de fatores, a começar pelos de natureza económica e social, como a falta de emprego de qualidade, as insuficiências do sistema educativo e o colapso institucional..." (Gobierno de México, S/F: 2). O plano associava os objetivos de alcançar a paz e a segurança a dois fatores principais: a corrupção institucional que incentivava o narcotráfico; e a necessidade de que tanto o bem-estar da população como a justiça social sejam reforçados pela lei.

As bolsas de AMLO e violência

Andrés Manuel López Obrador venceu as eleições presidenciais em 2018 com 53,19% do total de votos, tornando-se o primeiro candidato presidencial a receber esse nível de apoio em muitos círculos eleitorais, o que lhe conferiu um mandato claro para si e para a sua plataforma política. Apesar desse mandato, os críticos apontaram que as expectativas populares que esse fato tinha suscitado não corresponderiam aos resultados alcançados durante o seu mandato (Rojas, 2018: 1-4).

A seção sobre segurança do Plano Nacional de Desenvolvimento 2018-2024 afirma que a nova visão para a segurança no país, dadas as deficiências em termos de emprego e educação entre os jovens, iria "... remover a base social da criminalidade através da incorporação massiva de jovens na educação e no trabalho..." (Presidencia de la República, 2019 (a): 11). O objetivo dessa visão era acabar com a guerra às drogas no país.

Como parte das promessas feitas durante a campanha, AMLO começou por anunciar os programas sociais para estudantes e jovens com o argumento que essa política seria a melhor para obter o apoio popular inicial. Em fevereiro de 2019, meses depois de empossado, anunciou, numa cerimónia na Plaza de las Tres Culturas (Praça das Três Culturas), em Tlatelolco, Cidade do México, o primeiro programa de bolsas, *Jovens a Escrever o Futuro*, destacando que:



"...no nosso país existem 16 milhões de jovens que vivem na pobreza, imaginem se um criminoso se oferecer para empregá-los como "falcões", como são conhecidos coloquialmente, que informam [os seus empregadores] quem está a entrar e a sair das comunidades..." (Presidencia de la República, 2019 (b): 27).

Conforme referido acima, a nova estratégia era combater o narcotráfico socialmente e não militarmente, que tinha sido a abordagem seguida na década anterior. Do ponto de vista de AMLO, como a raiz do problema era a possibilidade de os adolescentes serem recrutados pelas DTOs e arrastados para atividades criminosas, se tivessem emprego e educação, rejeitariam os avanços das DTOs, pois teriam outra maneira de ganhar a vida.

Sem estudos prévios ou análises que indicassem quantos adolescentes beneficiariam desses programas sociais, como seriam implementados, o orçamento que lhes seria destinado ou, ainda, quais seriam seus resultados, foi uma decisão política tomada pelo o presidente sem considerar se o orçamento federal poderia cobrir o programa.

Foram criadas quatro bolsas para jovens: Benito Juárez; Jovens a Escrever o Futuro; Jovens a Construir o Futuro; e Assistência Social às Famílias no Ensino Básico. Os pagamentos das bolsas variam de \$800 a \$ 3.748 pesos (US\$ 40 a US\$ 187) por mês, o que equivale a um orçamento federal combinado de mais de vinte mil milhões de pesos, o que os críticos apontaram ser insuficiente, dada a ausência de qualquer estudo prévio sobre esta política (Becas y Convocatorias, 2020).

Foi nesse momento que a medida passou a ser questionada: vai acabar com o narcotráfico e a violência no país? Por que motivo o presidente associou a violência ao apoio financeiro aos jovens no país? Essas bolsas vão resolver o problema principal, ou seja, a existência das DTOs no país? Essas questões foram suscitadas pela constatação que, como o narcotráfico no México é sustentado pelo mercado ilegal de drogas dos EUA, não depende de os jovens mexicanos estarem empregados ou do seu nível de rendimentos.

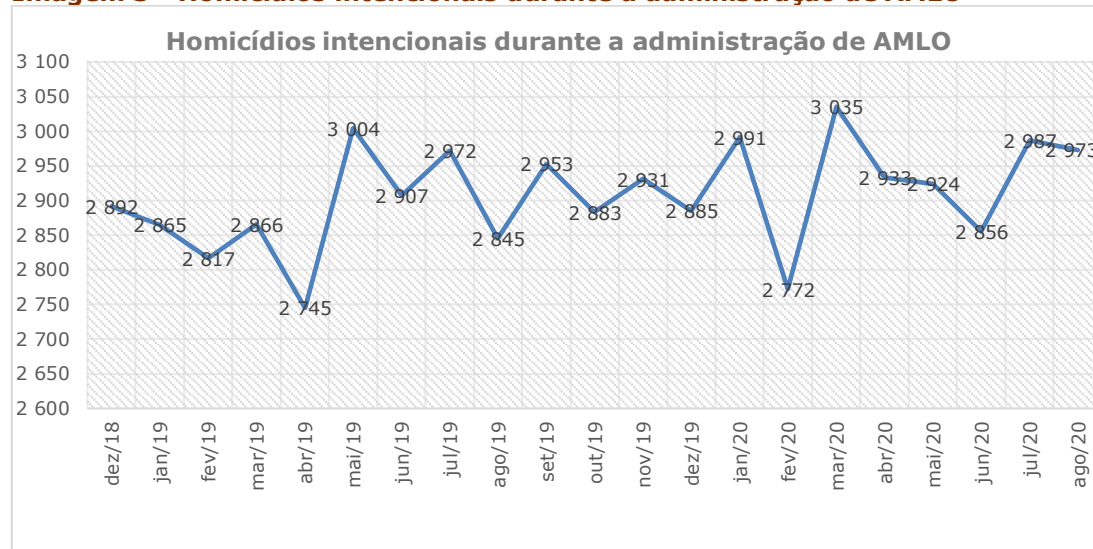
O objetivo das DTOs no México era obter o controlo do mercado de drogas ilegais dos EUA e das rotas de tráfico, bem como outras atividades criminosas, como o sequestro e tráfico de pessoas. Muitos referiram que a falta de oportunidades de trabalho e educação entre os jovens não foi a causa da atividade das DTOs, seja contemporânea ou historicamente.

O narcotráfico no México começou como parte da relação bilateral entre o México e os Estados Unidos, com o primeiro representando a oferta e o segundo a procura. Muito influenciadas pelas colombianas, as DTOs mexicanas foram criadas com o objetivo de lucrar com o narcotráfico e a atividade criminosa organizada e não porque os que nelas trabalhavam não tinham instrução ou estavam desempregados. De fato, existem muitos relatos anedóticos de como políticos, polícias ou outros profissionais instruídos estiveram envolvidos na atividade das DTOs.



As medidas de AMLO, portanto, representam a primeira vez que um político mexicano viu que a sua melhor hipótese de assumir o poder era oferecer apoio financeiro aos jovens sem restrição quanto ao que poderiam gastar, já que esses programas sociais não requerem comprovativo das despesas.

Imagem 3 - Homicídios intencionais durante a administração de AMLO



*Total de homicídios intencionais: 2018 - 36.685; 2019 - 36.661; e, até agosto de 2020 - 23.471. Fonte: A. López, 18 de setembro de 2020, em "Robos y secuestros tienen histórica tendencia a la baja. Conferencia presidente AMLO". YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=1gZjtxV0LqY>

Essa posição também corresponde à dessecuritização da luta contra o narcotráfico, como descreve Helsén, dada a forma como a política de AMLO representou uma mudança de uma emergência para uma questão politizada, uma decisão política tomada por ele e não pelo público ou a elite política envolvida num debate público em torno das questões relevantes.

As bolsas implementadas pela administração AMLO não se correlacionam diretamente com a diminuição da violência no México. Como podemos ver nas imagens 2 e 3, desde que assumiu a presidência, a violência no México só começou a diminuir em 2020 no contexto da pandemia de SARS-COV2. O nível sustentado de violência observado de dezembro de 2018 a agosto de 2020 não suporta a relação direta proposta por AMLO entre violência e pobreza, educação e bolsas de estudo.

A administração AMLO tem sido, até agora, mais violenta do que as duas anteriores, apesar dos protestos em contrário do seu secretário de Segurança. O pico mais alto nos níveis de violência durante os governos de Calderón e Peña Nieto foram os 27.213 mil homicídios intencionais registados em 2011. Os homicídios intencionais registados foram 36.685 em 2018, quando AMLO tomou posse, e não diminuíram até à redução observada em 2020 relacionada com a pandemia de SARS-COV2. No ano e meio desde a introdução



das bolsas, os homicídios intencionais não diminuíram e o narcotráfico continua inabalável (Imagem 3).

A criação da Guarda Nacional

Durante a sua candidatura, AMLO insistiu na falta de coordenação entre as instituições de segurança pública, num ambiente institucional congestionado que interferiu no combate ao crime organizado e nos esforços para reduzir a violência. Para resolver essa falta de estratégia interinstitucional, propôs o seguinte:

"...integrar as corporações da Polícia, Marinha e Exército, numa Guarda Nacional. Neste momento, é um desastre porque cada corporação faz o que considera adequado, de um lado a Marinha, do outro o Exército, de outro a Polícia; não vai continuar a ser assim..." (Hernández & Romero, 2019: 87-106)

A sua solução foi unificar as ações de segurança e fiscalização contra organizações criminosas, criando uma única força militar sob o comando e direção únicos do presidente, que se tornaria a Guarda Nacional (DOF, 2019). Assim, AMLO propôs, no capítulo Sociedade Segura e Estado de Direito do seu manifesto eleitoral *Proyecto Nación 2018-2024* (Projeto para a Nação 2018-2024), uma série de medidas para acabar com a violência que assolou o país nos doze anos anteriores. Os pontos mais importantes foram: a criação da Guarda Nacional para substituir os militares, que gradualmente se retirariam de certas regiões de alto risco sob a justificação de que não deveriam exercer funções de segurança pública; a alocação de mais recursos para formação da polícia; a criação do Colégio Nacional de Segurança Pública com o objetivo de formar corpos de segurança especializados, que constituíssem uma opção de carreira atrativa para os adolescentes que não trabalham nem estudam. Para combater a violência e a insegurança, AMLO estabeleceu uma abordagem diferente da dos governos anteriores, tanto em termos operacionais quanto institucionais, propondo três mudanças importantes: desobrigar o Secretário do Interior das suas funções de segurança; a criação da Secretaria de Segurança e Proteção ao Cidadão; e a criação da Guarda Nacional (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2019).

No lançamento dessa proposta, o futuro secretário de Segurança Pública, Alfonso Durazo, delineou as prioridades para um possível governo de Obrador: "A primeira é fechar o ciclo da guerra. A segunda, conseguir uma diminuição significativa da violência criminal em 180 dias. Número três: recuperar a confiança da sociedade nas forças de segurança. Quatro: fortalecer a estratégia em três anos e, finalmente, entregar um país em paz e com tranquilidade em 2024". (Expansión Política, 2018: 4). Os prazos estabelecidos por Durazo não pareciam realistas e foi criticado porque a violência não diminuiu como resultado da 'guerra' de Felipe Calderón às DTOs e, embora tenha havido uma ligeira diminuição da criminalidade quando Enrique Peña Nieto assumiu o poder, a violência



atingiu o pico no final de seu governo, superando até os níveis do governo Calderón (Figura 2/García, 2019: 4).

Logo após a vitória de AMLO, Alfonso Durazo, que estava a concorrer ao cargo de Secretário de Segurança Pública, anunciou que a Guarda Nacional não seria afinal criada. Essa mudança de prioridades significou que o combate ao crime organizado se concentraria na lavagem de dinheiro. Para Durazo, essa seria a melhor abordagem para enfrentar as organizações criminosas no país e poderia ser conduzida com um custo menor (Ramírez, 2018: 3-4).

A posição de Durazo foi ao encontro da promessa de “abraços, não ferimentos de bala” feita durante a campanha (*Otro País*, 2019: 3-8). Note-se também que, durante a campanha eleitoral, a relação entre AMLO e os militares havia sido tensa perante as suas declarações sobre uma possível amnistia para os envolvidos em atividades criminosas organizadas e a retirada dos militares das ruas, e as suas declarações destacando as violações de direitos humanos cometidas pelos militares em território mexicano (Zavala, 2019).

A Guarda Nacional foi proposta como um dos instrumentos indispensáveis que permitiriam ao governo federal garantir a segurança, investigar e prender qualquer pessoa que colocasse em risco a segurança dos cidadãos mexicanos. Prevvia-se que a Guarda Nacional não estaria totalmente operacional até 2021, com reformas na Constituição sendo também necessárias, uma vez que nenhuma das forças armadas do México poderia ser responsável pela segurança pública. A medida também a exigia a dissolução da Polícia Federal (*Gobierno de México*, 2019: 1, 4).

Uma vez aprovadas as reformas constitucionais exigidas nos congressos dos estados regionais do país, a Guarda Nacional foi oficialmente instituída por meio de anúncio, em março de 2019, no Diário Oficial da Federação. Os artigos 10º, 16º, 21º, 31º, 35º, 36º, 73º, 76º, 78º e 89º da Constituição foram modificados para este efeito, ao mesmo tempo que foi promulgada a Lei da Guarda Nacional (*Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, 2019: 6). Essas reformas foram criticadas por representarem a legalização da intervenção das forças armadas em questões de segurança pública, embora, de fato, fosse uma continuação das medidas implementadas por Calderón e Peña Nieto

A captura fracassada de Ovidio Guzman

Uma das principais estratégias de comunicação social utilizada durante as administrações de Calderón e Peña Nieto foi gerar publicidade por meio da prisão de criminosos e do assassinato de chefes das DTOs. Numa tentativa de fomentar o apoio do público em geral, o objetivo era mostrar que as instituições de segurança pública estavam a trabalhar arduamente para combater as DTOs em todo o país. O propósito desses eventos midiáticos era o mesmo, independentemente da DTO envolvida, levando as pessoas a pensar que eram puramente performativos e conduzidos para fins publicitários.



Os criminosos perceberam que a política do recém-eleito presidente AMLO era diferente da das administrações anteriores, o que causou um grande constrangimento para o governo durante a tentativa de capturar Ovidio Guzmán, filho de Chapo Guzmán (ex-líder do cartel de Sinaloa no México), em 17 de outubro de 2019. As claras contradições entre todas as instituições de segurança envolvidas, evidenciadas nas suas declarações públicas, evidenciaram uma gritante ausência de coordenação para uma operação de suma importância para a nova administração AMLO.

Embora o secretário de Segurança Pública devesse pelo menos ter conhecimento dessa operação ultrassecreta, que seria realizada conjuntamente pela Guarda Nacional e pela SEDENA, os seus comentários públicos revelaram o contrário. Afirmou que a operação “fora circunstancial” (Camarillo, 2019: 3) e que “Ovidio nunca foi preso”, dizendo que nenhum acordo fora feito com a organização de Sinaloa para garantir a libertação de Ovidio Guzmán e, finalmente, admitiu que houve falhas na execução da captura, sem indicar o motivo (Guerrero, 2019: 2).

Em 21 de outubro, AMLO anunciou que a SEDENA e a Guarda Nacional iriam recapturar Ovídio, mas desta vez não recorrendo a meios militares, porque isso colocaria em risco o público em geral, algo que o seu governo não faria. Declarou que “fui informado sobre esta ação porque há uma recomendação geral. Acho que a SEDENA sabia disso” (Alvarado, 2019: 13-18).

As declarações de todas as Secretarias envolvidas sublinharam essa falta de coordenação, contrariando o repetido objetivo político de maior coordenação de AMLO. Além das suas declarações, descritas acima, Durazo disse mais tarde que os militares realizaram a operação com base numa ordem de extradição dos EUA. Dado que a descrição de AMLO parecia mudar a cada nova declaração e que não conseguia explicar o que era claramente uma operação de segurança liderada pela SEDENA, a conclusão foi que o presidente não tinha sido informado sobre a operação nem tinha nenhuma ideia real do motivo pelo qual os militares estavam envolvidos (Alvarado, 2019).

Numa indicação do que pode ser descrito como a dessecuritização da luta contra as DTOs, dado o ter-se evitado o confronto violento direto com uma organização específica neste caso, AMLO dava sinais que dava prioridade à da vida civil em detrimento da “guerra” contra as DTOs. A verdadeira questão relacionada com essa política de dessecuritização é que, embora AMLO, como seus antecessores, pareça não querer que a violência criminosa seja perpetrada na sociedade pelas DTOs, claramente prefere que esse tipo de operação falhe se puder resultar em baixas civis.

Ao libertar um chefe de uma DTO, como Ovidio Guzmán, em plena vista da sociedade, AMLO mostrou o seu compromisso para com a sua promessa de não provocar essas organizações, apesar de serem alvos de alto valor para a extradição dos EUA, e reiterou a sua preferência pela paz sobre a violência. Esse episódio evidenciou a política de AMLO de dessecuritizar o combate às DTOs. Embora tenha sido criticado por essa decisão política, foi coerente com a sua promessa de não usar a violência no combate às DTOs, como tinha sido usada no passado. Considerando que a política de dessecuritização de



AMLO está a tornar o confronto entre as DTOs e o Estado menos evidente do que no passado, podemos dizer que foi um sucesso; no entanto, podemos dizer que as estatísticas de violência no país mostram o contrário (Imagens 1 e 2).

A abordagem seguida pela administração AMLO para dessecuritizar a luta contra as DTOs, que envolveu até a libertação pública de um grande narcotraficante após a sua captura pelas próprias forças armadas de AMLO, não alcançará os resultados que ele espera.

A pandemia SARS-COV2 e o exército mexicano

A SARS-COV2a começou a espalhar-se no México em março de 2020, com 2.000 mortes e 20.000 casos reportados até 21 de abril (Hernández, 2020). A Guarda Nacional foi acionada para auxiliar na implementação de medidas de segurança pública, como incentivar o distanciamento social e o uso de máscaras e supervisionar a segurança das instituições de saúde pública (Rodríguez, 2020). O exército e a marinha mexicanos foram envolvidos porque eram muito mais organizados e experientes devido ao *Plan de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre* (Plano DN-III-E ou Plano de Ajuda Civil e Alívio a Desastres) das forças armadas. No entanto, este plano foi estabelecido em 1965 para prestar socorro durante desastres naturais, tais como enchentes, terremotos e incêndios, e não incluiu a Guarda Nacional, que só foi criada em 2019 (Nájar, 2020).

A decisão de envolver os militares foi anunciada por decreto presidencial, em 26 de março de 2020, no qual AMLO definiu as atividades que seriam realizadas pelas Forças Armadas de apoio ao trabalho da Guarda Nacional para impedir a propagação do vírus. A 4 de maio de 2020, afirmou que, como o Exército e a Marinha tinham experiência e pessoal adequados para essa tarefa, iriam administrar tanto o Plano DN-III-E como o próprio plano de contingência da Marinha.

A Guarda Nacional foi responsável pelo repatriamento de cidadãos mexicanos no estrangeiro, com os voos privados coordenados pela Secretaria de Relações Exteriores, e também foi incumbida do seguinte: adaptação das instalações militares para o tratamento de civis; produção de material médico; contratação de pessoal especializado em saúde; aquisição de ventiladores no estrangeiro; encerramento de praias, lojas e locais públicos; monitorização e prevenção de possíveis focos de saques; aplicação de pontos de controlo sanitário em locais públicos; monitorização e encerramento do transporte público; encerramento de festas; imposição de toques de recolher (embora esta última atividade sido censurada pelo Secretário do Interior). Agindo em apoio a essas iniciativas, as Forças Armadas foram criticadas por ações que tomaram ao manter as pessoas fora das ruas, incentivar o uso de máscaras, fechar negócios e, até mesmo, fechar locais públicos, como ocorreu no estado de Guerrero, quando as praias foram encerradas com recurso à força pública (Rodríguez, 2020).

Durazo, secretário de Segurança Pública e Proteção ao Cidadão, afirmou que, na execução das atividades de segurança pública, as Forças Armadas estavam subordinadas à Guarda Nacional, ressaltando que essa ação não representava uma militarização da



segurança pública no país, como alegado. Além disso, divulgou o número de militares envolvidos nessas ações: SEDENA – 27.364; SEMAR – 12.508; Guarda Nacional – 10.470; e Serviço de Proteção Federal – 637. As suas funções, segundo Durazo, eram vigiar armazéns, proteger empresas e hospitais, ajudar no transporte de produtos médicos e distribuir alimentos em pontos inacessíveis do país (García, 2020).

Durazo queria assegurar ao público que as forças armadas não estavam a tomar o país ou representavam uma ameaça e que suas responsabilidades e deveres eram claros e seriam evidenciados pelas suas ações. Ele deixou claro que, tanto pela lei quanto pelas ações adotadas, as Forças Armadas não estavam a prejudicar ou mesmo a ameaçar a presidência. Citou igualmente o artigo 5º provisório sobre a utilização das Forças Armadas em apoio à Guarda Nacional: "... enquanto se desenvolve a estrutura, as capacidades e a competência territorial da Guarda Nacional, o Presidente da República pode utilizar as Forças Armadas permanentes em matéria de segurança pública de forma extraordinária, regulamentada, fiscalizada, subordinada e complementar" (DOF (b), 2019).

No final de 2020, em 23 de dezembro, as vacinas SARS-COV2a começaram a chegar ao México e as forças armadas receberam a tarefa de garantir a sua segurança, distribuição, armazenamento, transporte e administração à população. A vacinação era considerada vital para o interesse nacional, uma vez que era vista como a única medida prática eficaz para impedir a propagação da doença. Nos seus discursos, AMLO rejeitou as críticas de que as forças armadas estavam a ser mobilizadas nesse contexto como parte de um esforço para militarizar o México, porque considera que o seu governo estava a usar os militares para garantir a segurança pública (Storr, 2020).

A política de dessecuritização da administração AMLO representa uma tentativa de seguir uma trajetória política diferente, na qual as forças armadas foram retiradas das operações de segurança contra as DTOs. No entanto, ao mesmo tempo, a Guarda Nacional ainda não está preparada para assumir a responsabilidade de conduzir essas operações.

Conclusões

O presente artigo procurou examinar o processo de dessecuritização no México, realizado pela administração AMLO com o objetivo de acabar com a "guerra" contra o narcotráfico". A política de dessecuritização resulta da visão de AMLO de que a violência das DTOs é um problema social e não uma ameaça ao Estado e à sociedade, sendo a pobreza e os problemas sociais decorrentes da desigualdade económica as principais causas da violência no México.

Nessa perspetiva, AMLO propôs os programas de bolsas para adolescentes como primeiro passo no processo de dessecuritização. No entanto, não foi encontrada relação direta entre violência e injustiça social e, além disso, como programa social, as bolsas não têm um objetivo declarado, não são sujeitas a rastreio demográfico, e os seus resultados não



são publicados. Não há como medir a relação entre essas bolsas e o nível de violência ou como o governo AMLO alcançará os resultados que prometeu. Como a concessão das bolsas não depende do compromisso do beneficiário em gastar o dinheiro para uma finalidade específica, como estudos adicionais, não há evidência de que os bolseiros adolescentes não estejam a ser recrutados para as DTOs.

O segundo passo no processo de dessecuritização seguido por AMLO na sua política pública foi a criação da Guarda Nacional para conduzir a função de segurança pública anteriormente desempenhada pelas forças armadas mexicanas (SEDENA e SEMAR) em administrações anteriores e que resultou em grandes violações de direitos humanos. No entanto, a maioria do pessoal da Guarda Nacional foi recrutado tanto na SEDENA como na SEMAR, o que significa que, na prática, não é uma força civil, mas uma força militarizada, apesar da intenção original de criar uma força civil.

O verdadeiro teste para o processo de dessecuritização foi a libertação de Ovidio Guzmán. O Cartel de Sinaloa é um das principais DTOs do México - uma ameaça transnacional e internacional. A decisão tomada por AMLO durante a crise desencadeada pela prisão de Ovidio foi para mostrar que ele não iria arriscar a segurança da população em geral. A sua política de dessecuritização levou-o a optar por libertar Ovidio em vez de iniciar uma guerra aberta contra o Cartel de Sinaloa, uma decisão que será interpretada pelas DTOs como um sinal de que o Estado representa uma ameaça menor para as mesmas.

O presente documento procurou estabelecer se a política de dessecuritização de AMLO reduzirá o crime, a violência e a ameaça ao Estado em contraste com a política de securitização das administrações anteriores. Concluímos que, em vez de reduzir a violência no México, as políticas públicas não reduziram significativamente a violência no país, com os dados de homicídio indicando o oposto, não apenas quando comparamos os dois anos do governo AMLO com seus objetivos declarados, mas também em comparação com os duas administrações anteriores, durante as quais as taxas de homicídio foram altas e aumentaram.

O ex-presidente Calderón foi criticado por declarar uma "guerra contra o narcotráfico", enquanto Peña Nieto viu um aumento dos níveis de violência em todo o México durante a sua presidência. O atual presidente está inclinado a tomar a direção oposta, tendo declarado o "fim da guerra", embora os resultados alcançados não evidenciem uma redução da violência no México. Ao mesmo tempo que promete que a violência diminuirá como resultado da sua política de dessecuritização, as estatísticas mostram o contrário.

Referências

Alvarado, I. (21 de octubre de 2019). ¿Qué pasó en Culiacán? Llueven nuevas versiones en torno al fallido arresto de Ovidio Guzmán, el hijo de El Chapo. Univisión Noticias. Retrieved from <https://www.univision.com/noticias/narcotrafico/que-paso-en-culiacan-llueven-nuevas-versiones-en-torno-al-fallido-arresto-de-ovidio-guzman-el-hijo-de-el-chapo>



Astorga, L. (2015). ¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón, México, Editorial Grijalbo.

Becas y Convocatorias. (2020). Conoce los tipos de becas AMLO y sus requisitos para aplicar. Becas y Convocatorias. Retrived from <https://becasyconvocatorias.org/becas-amlo-tipos-y-requisitos/>

Belmont, J. (12 abril 2018). Abrazos y no balazos, promete AMLO en Sinaloa”. Milenio. Retrived from <http://www.milenio.com/politica/abrazos-balazos-amlo-promete-reducir-violencia>

Buzan, B., O. Wæver and J.d. Wilde. (1998). Security: A New Framework for Analysis. Boulder: Lynne

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (20 de noviembre de 2018). Presenta Morena iniciativa de reforma constitucional, para crear el modelo de Guardia Nacional considerado en el plan de seguridad de López Obrador. Retrieved from <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2018/Noviembre/20/813-Presenta-Morena-iniciativa-de-reforma-constitucional-para-crear-el-modelo-de-Guardia-Nacional-considerado-en-el-plan-de-seguridad-de-Lopez-Obrador>

Camarillo, M. (19 octubre 2019). Nunca hubo detención formal: Durazo. Crónica. Retrieved from <https://www.cronica.com.mx/notas-nunca-hubo-detencion-formal-durazo-1134826-2019>

Cook, C. W., Rush, R. G. and Seelke, C. R. (2008). Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America. Retrived from https://www.casede.org/BibliotecaCasede/RS22837_20080318.pdf

Diario Oficial de la Federación DOF) (a) (2019). DECRETO por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. Retrived from https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019

Diario Oficial de la Federación (DOF) (b) (2019). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Retrived from https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019

García, A. (22 de mayo de 2020). Las Fuerzas Armadas apoyan en el combate del Covid19. Notisistemas. Retrieved from <https://www.notisistema.com/noticias/las-fuerzas-armadas-apoyan-en-el-combate-del-covid-19/>

García, J. (8 de noviembre de 2016). Peña Nieto admite un repunte de la violencia. Retrieved from https://elpais.com/internacional/2016/11/08/mexico/1478577325_196604.html

García, J y Camhaji, E. (2019). Narco, una guerra sin rumbo claro. El País. Retrieved from <https://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/>



Gobierno de México. (7 junio 2021). Declaración conjunta. Washington DC. Gobierno de México. Retrieved from https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467956/Declaracion_Conjunta_Mexico_Estados_Unidos.pdf

Guerrero, E. (28 de octubre de 2019). Culiacán: el fiasco y a los agraviados. El Financiero. Retrieved from <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/eduardo-guerrero-gutierrez/culiacan-el-fiasco-y-los-agraviados/>

Hernández, A. (7 de abril de 2020). El coronavirus y los presidentes desnudos. Deutsche Welle. Retrieved from <https://www.dw.com/es/el-coronavirus-y-los-presidentes-desnudos/a-53052746>

Hansen, L. (2012). Reconstructing desecuritization: the normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it. *Review of International Studies* Vol. 38, No. 3 July, (2012). pp. 525-546.

Hernández, G. and Romero, C. (2019). La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. No. 25, (2019). pp 87-106.

Infobae. (2019). Este es el mapa del narcotráfico en México a 10 meses de la llegada de López Obrador al poder. Infobae. Retrieved from <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/10/19/este-es-el-mapa-del-narcotrafico-en-mexico-a-10-meses-de-la-llegada-de-lopez-obrador-al-poder/>

López, A. (2018). Proyecto de Nación 2018-2024. Retrieved from <https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/assets/plan-nacion.pdf>

Najar, A. (4 de mayo de 2020). Coronavirus: México inicia un despliegue militar para combatir la pandemia ante la que se prevé que sea su semana más crítica", BBC News Mundo, México. Retrieved from <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52539824>

National Institute of Geography and Statistics (INEGI) (2020) graph for homicides per year. From: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

Oré, D. y Díaz, L. (3 Jul 2018). Adiós a las armas: la polémica propuesta para acabar con la narcoviolencia en México. Reuters. Retrieved from <https://cn.reuters.com/article/elecciones-mexico-amnistia-idESKBN1JT0MB-OESEN>

Presidencia de la República (a) (12 de julio de 2019). Plan Nacional De Desarrollo 2019-2024. Retrieved from https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

Presidencia de la República (b) (12 de febrero de 2019). Versión estenográfica | Entrega de becas Jóvenes Escribiendo el Futuro. Gobierno de México. Retrieved from



<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/mensaje-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-la-entrega-de-becas-jovenes-escribiendo-el-futuro>

Ramírez, J. (15 de agosto de 2018). Gobierno de AMLO 'aborta' la idea de crear Guardia Nacional. *Política Expansión*. Retrived from <https://politica.expansion.mx/mexico/2018/08/15/gobierno-de-amlo-abortan-la-idea-de-crear-guardia-nacional>

Rienner, C. B. (2007). Migration control in Europe after 9/11 explaining the absence of securitization. Retrived from *Journal of Common Market Studies* Vol. 45 No. 03, pp 589-610.

Rodríguez, G. (2020). Las Fuerzas Armadas de México frente a la pandemia COVID-19. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. Retrive from <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/autores-casede/gerardo-rodriguezsanchez-lara/549-las-fuerzas-armadas-de-mexico-frente-a-lapandemia-covid-19/file>

Rojas, A. (2 julio 2018). López Obrador gana las elecciones en México: 3 claves que llevaron a AMLO a arrasar en las presidenciales. BBC. Retrived from <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44678664>

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (2019). La Guardia Nacional marcará el inicio del fin de la violencia en nuestro país: Alfonso Durazo. Retrived from <https://www.gob.mx/sspc/prensa/la-guardia-nacional-marcara-el-inicio-del-fin-de-la-violencia-en-nuestro-pais-alfonso-durazo>

Storr, S. (15 de julio de 2020). Informe sobre: Militarización en la 4T 2018-2020. CASEDE. Retrived from <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/defensa-y-fuerzas-armadas/relaciones-civico-militares/559-militarizacion-en-la-4t-2018-2020>

Waever, O. (1995). Securitization and Desecuritization. in Ronnie D. Lipschutz, *On Security*, Columbia University Press, New York, pp. 103-132.

Weaver, O. (1996). European security identities. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 34 No.1, pp. 103-132.

Wolfers, A. (1962) *Discord and collaboration: essays on International Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Zavala, O. (24 marzo 2019) "La Guardia Nacional y el lenguaje de la pacificación". *Proceso*. Retrived from <https://www.proceso.com.mx/ensayo/2019/3/24/la-guardia-nacional-el-lenguaje-de-la-pacificacion-222136.html>

DIREITOS DA NATUREZA COMO UM ENQUADRAMENTO POTENCIAL PARA A TRANSFORMAÇÃO DAS COMUNIDADES POLÍTICAS MODERNAS

CARLOTA HOUART

carlotahouart@gmail.com

Licenciada em Relações Internacionais e mestre em Relações Internacionais – Estudos da Paz, Segurança e Desenvolvimento pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Foi investigadora júnior do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra entre 2018 e 2021 e, atualmente, está a fazer o seu doutoramento como investigadora na Universidade de Wageningen (nos Países Baixos) no âmbito do projeto “RIVERHOOD – Living Rivers and New Water Justice Movements”, financiado pelo European Research Council (ERC grants). Os seus interesses de investigação atuais incluem Ecologia Política Crítica; Direitos da Natureza e Justiça Multiespécies; Teoria Crítica das Relações Internacionais e Pós-Antropocentrismo; e Sistemas de Conhecimento e Ontologias Indígenas.

Resumo

Este artigo centra-se no contexto atual das crises climática e ambiental e na forma como estas desafiam fundamentalmente as normas, conceções e práticas inerentemente antropocêntricas da política internacional e das RI. Defendo que, para enfrentar o modo hegemónico e antropocêntrico de relação com a natureza não-humana que conduziu a estas crises, é necessário desenvolver quadros alternativos que possam levar a uma transformação gradual das comunidades políticas modernas. Partindo da Teoria Crítica das RI, sugiro que as críticas de Andrew Linklater e Robyn Eckersley a Vestefália e propostas para a sua transformação possam ser úteis para compreender como o movimento emergente dos Direitos da Natureza pode promover tal transformação. Analiso dois casos paradigmáticos do movimento dos Direitos da Natureza - o caso do Rio Whanganui em Aotearoa Nova Zelândia, a nível local; e a Constituição do Equador de 2008, a nível nacional - para refletir brevemente sobre os entendimentos alternativos de conceitos como comunidade, subjetividade, agência, voz, direitos, participação e representação que eles encorajam. Ao expandir estes conceitos de modo a incluir o mundo mais-do-que-humano, estes quadros de RoN convidam a uma transformação dos sistemas modernos de pensamento e prática, e - em certa medida - constituem um potencial para a transformação das comunidades políticas modernas de modo a permitir uma melhor resposta às crises climática e ambiental globais.

Palavras-chave

Relações Internacionais; Comunidade Política; Direitos da Natureza; Seres Não-Humanos; Crise Climática

Como citar este artigo

Houart, Carlota (2022). Direitos da natureza como um enquadramento potencial para a transformação das comunidades políticas. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.9>

Artigo recebido em 15 Junho 2021 e aceite para publicação em 5 Março 2022





DIREITOS DA NATUREZA COMO UM ENQUADRAMENTO POTENCIAL PARA A TRANSFORMAÇÃO DAS COMUNIDADES POLÍTICAS MODERNAS¹

CARLOTA HOUART

Introdução

As crises climática e ambiental colocam desafios significativos à política internacional e às Relações Internacionais (RI). O aquecimento global, a subida do nível do mar, os fenómenos climáticos extremos, a destruição de ecossistemas e o sexto fenómeno de extinção em massa tornam inegavelmente clara a inseparabilidade e interdependência das sociedades humanas e da vida não-humana. Estes processos de mudança global rápida desafiam diretamente o dualismo cartesiano que surgiu na Europa durante o Século das Luzes (Merchant, 1980) e que vê a humanidade como separada e em controlo da natureza - uma crença que tem sido central para as RI e o seu estudo da política mundial desde o desenvolvimento do sistema de Estados moderno e da economia mundial capitalista (Kavalski & Zolkos, 2016; Tickner, 1993). A falta de respostas atempadas, concertadas e robustas a estas crises entrelaçadas e a todos os seus impactos ecológicos, sociais, económicos e políticos é indissociável do antropocentrismo omnipresente que vê o ser humano como ponto central de referência nos processos mundiais; e do sistema económico dominante a ele associado, que concebe a natureza não-humana como um objeto passivo para a exploração e consumo humanos sem fim (Pereira & Saramago, 2020). O contexto atual exige, portanto, propostas pós-antropocêntricas para a transformação deste modo hegemónico de relação com a natureza não-humana que surgiu principalmente nas nações industrializadas do Norte Global.

É importante notar que a transformação deste modo de relacionamento pode inevitavelmente promover uma transformação gradual das comunidades políticas modernas - ou do sistema vestefaliano de Estados-nação - que foram, desde o início, fundamentalmente informadas por conceções antropocêntricas do mundo e dos seus seres agênticos. De facto, as normas que definem Vestefália - por exemplo, soberania, territorialidade, cidadania, nacionalidade - são todas intrinsecamente antropocêntricas, dado que estabelecem as fronteiras ontológicas, morais, legais e políticas da comunidade quase exclusivamente em torno dos seres humanos (Pereira, 2017). Apelos a alguma forma de *relações interespecies* (Youatt, 2014); a uma nova compreensão de *política*

¹ Artigo traduzido por Cláudia Tavares.



planetária em vez de política internacional (Burke et al., 2016); a quadros inclusivos, interseccionais e cosmopolíticos para a *justiça multiespécies* (Celermajer et al., 2021); a novos tipos de comunidade política (por exemplo, *zoópolis*) que incluam animais não-humanos como co-cidadãos, habitantes ou soberanos (Donaldson & Kymlicka, 2014) – entre outros – têm surgido nas últimas duas décadas em resposta ao caráter exclusivo da política mundial e das RI, e à sua incapacidade de responder adequadamente às emergências climática e ambiental. De facto, como Joana Castro Pereira argumenta, "as RI devem abandonar os fundamentos tradicionais em que se baseiam porque a atual noção de 'internacional' exige não só uma conceção holística, mas também novas ontologias, epistemologias e metodologias" (Pereira, 2017: 5). Parte deste processo incluiria necessariamente o reconhecimento dos múltiplos seres agênticos do mundo, o que – acrescento – envolveria também a recuperação e/ou aprendizagem de *antigas* ontologias, epistemologias e metodologias, tais como as que possuem e partilham os povos indígenas.

Outra proposta com potencial para afetar e talvez reformular as comunidades políticas modernas é a do movimento emergente dos Direitos da Natureza (RoN)², geralmente entendido como tendo sido avançado pela primeira vez nos anos 70 através do artigo de Christopher Stone, "Será que as Árvores Devem Ter Estatuto? - Rumo aos Direitos Legais dos Objetos Naturais" (Stone, 1972). Desde então, e principalmente durante os últimos vinte anos, o movimento RoN tem vindo a evoluir dentro de diferentes quadros, culturas e geografias, defendendo o reconhecimento dos direitos inerentes da natureza não-humana, quer à natureza como um todo, quer a ecossistemas e espécies específicos. Embora muitas pequenas transformações jurídicas e políticas localizadas tenham começado a ser implementadas sob a égide do RoN nos últimos anos, algumas das suas realizações mais paradigmáticas incluem a Constituição do Equador de 2008 (a primeira no mundo a reconhecer o RoN); o projeto para uma Declaração Universal dos Direitos da Mãe Terra escrito durante a Conferência Mundial dos Povos sobre Mudanças Climáticas e os Direitos da Mãe Terra em 2010 em Cochabamba, Bolívia; ou a Lei Te Awa Tupua em Aotearoa Nova Zelândia de 2017 (a primeira no mundo a atribuir o estatuto de pessoa jurídica a um rio).

Apesar de pertencer mais diretamente ao universo da lei, o movimento RoN tem implicações profundas e potencialmente radicais para as sociedades humanas a múltiplos níveis, incluindo o político. Como afirma Cormac Cullinan: "Embora a função reguladora do direito seja fácil de ver, ignoramos frequentemente o facto de que o direito desempenha um papel igualmente importante na constituição e formação da própria sociedade" (Cullinan, 2011: 55). De facto, a lei molda e informa a sociedade definindo o que devem ser as múltiplas relações entre indivíduos, grupos e a sociedade como um todo, bem como entre diferentes sociedades (Cullinan, 2011). Estas relações legalmente definidas determinam, por exemplo, a forma como uma sociedade é ordenada e como o poder é exercido dentro dela (Cullinan, 2011). Como tal, "a lei é utilizada por uma sociedade como um meio de se criar e definir de acordo com a sua visão do mundo" (Cullinan, 2011: 57). Ao avançar a ideia de que a natureza não-humana tem direitos inerentes a viver e prosperar, o movimento RoN rejeita o paradigma eurocêntrico fundacional criado pelo dualismo cartesiano: vê a humanidade como profundamente

² RoN = Rights of Nature.



enraizada e interdependente com o mundo mais-do-que-humano; e desafia as concepções dominantes de comunidade política, subjetividade, agência, voz, direitos, participação e representação. Deve também ser entendido como uma tentativa de reunir alguns dos instrumentos do sistema internacional contemporâneo (por exemplo, o direito moderno ou internacional) com mundivisões ecocêntricas ou centradas na natureza que estejam mais próximas das culturas e sistemas de conhecimento indígenas (Stewart-Harawira, 2012). De facto, pode argumentar-se que a ideia dos Direitos da Natureza não é de todo nova, tendo sido partilhada entre culturas nativas durante milhares de anos através das suas próprias relações com a terra e os seres não-humanos (Lake, 2017); razão pela qual defendi que a evolução da compreensão das RI do mundo e dos seus seres agênticos requer ontologias, epistemologias e metodologias *novas* e *antigas*. Para esclarecer, então, quando me refiro ao movimento emergente RoN, refiro-me a estas novas iniciativas, campanhas e evoluções na lei que procuram reconhecer direitos e/ou estatuto de personalidade jurídica a seres não-humanos e ecossistemas.

A Teoria Crítica das RI é útil para compreender o potencial do movimento RoN para empurrar gradualmente as comunidades políticas modernas numa direção pós-antropocêntrica. Por conseguinte, na segunda secção deste artigo, vou analisar brevemente as críticas de Andrew Linklater e Robyn Eckersley a Vestefália e as suas propostas para a sua transformação. Na terceira secção, refletirei sobre como estas podem ser aplicadas a dois casos do movimento RoN acima mencionados: o caso do rio Whanganui em Aotearoa Nova Zelândia (representando RoN ao nível local); e a Constituição do Equador de 2008 (representando RoN ao nível nacional). Recorrendo à análise crítica de discursos, analisarei os documentos oficiais de cada caso (a Lei Te Awa Tupua de 2017; e a Constituição do Equador) e verei como a sua linguagem e potencial narrativo encorajam uma leitura alternativa de conceitos como comunidade; subjetividade; agência; voz; direitos; participação; e representação. Na última secção apresento algumas observações finais, nomeadamente que - ao alargar significativamente estes conceitos de modo a incluir o mundo mais-do-que-humano - o movimento emergente RoN encoraja de facto quadros diferentes para a potencial transformação das comunidades políticas modernas para além da antropocêntrica Vestefália.

Para além de Vestefália

O apelo de Linklater à transformação das comunidades políticas modernas está associado à sua crítica ao sistema de Estados Vestefalianos enquanto sistema cuja premissa é a inclusão dos considerados "*insiders*" ou "cidadãos" e a exclusão dos considerados "*outsiders*" ou "alienígenas" - uma premissa derivada do processo de formação do Estado e que faz parte do "projeto de totalização" do Estado-nação (Linklater, 1998: 6). O sucesso dos Estados modernos sobre outras formas de organização política promoveu o desenvolvimento de um discurso poderoso que combina os conceitos de soberania, territorialidade, cidadania e nacionalidade, baseado na crença de que "idealmente, todos os cidadãos devem subscrever uma identidade nacional transmitida por uma língua e cultura comuns" (Linklater, 1998: 29). Desde o início, então, o sistema de Estados de Vestefália foi um sistema que tentou apagar a diferença dentro e fora das suas fronteiras nacionais; e para Linklater, o problema essencial das comunidades políticas modernas é



precisamente a sua *exclusão da diferença e da alteridade* - tanto entre "cidadãos" e "estrangeiros", como entre "cidadãos" e grupos subalternos dentro do Estado (Linklater, 1998).

No entanto, o Estado de Vestefália e o seu projeto de totalização não estão livres de desafios. De acordo com Linklater, as comunidades políticas soberanas são desafiadas em duas frentes por, por um lado, "reivindicações moralmente universalistas que exigem a ampliação do papel das autoridades acima do Estado-nação"; e, por outro lado, pela "política de reconhecimento" dos grupos indígenas e das nações minoritárias, que apelam a "reduzir a influência que os Estados soberanos exercem sobre as comunidades locais e as culturas subordinadas" (Linklater, 1998: 26-27). As tendências da globalização e da fragmentação que evoluíram em oposição e em resposta uma à outra nas últimas décadas, juntamente com as mudanças sociais e económicas que produziram, têm tido sérios impactos na capacidade do Estado moderno para perpetuar o seu projeto de totalização (Linklater, 1998). Com efeito, ao promover a homogeneização da sociedade internacional, a globalização alimenta efetivamente as políticas de identidade e de comunidade: onde não existe convergência entre fronteiras culturais e políticas (por exemplo, no caso dos povos indígenas que vivem em Estados coloniais), tem havido pressões crescentes para transformar "conceções tradicionais de comunidade e cidadania que são hostis à criação de direitos específicos de um grupo" (Kymlicka, 1989 *apud* Linklater, 1998: 32). As nações minoritárias, as comunidades migrantes e os povos indígenas promovem assim a "política de reconhecimento", apoiando-se também na "atividade política transnacional" tornada possível pela globalização, e procurando assim "apoio global para o seu projeto de reconstrução das comunidades nacionais" (Linklater, 1998: 32). O crescente protagonismo da política de reconhecimento é, na opinião de Linklater, um indicador central do movimento para além da era Vestefaliana (Linklater, 1998).

A proposta de Linklater para superar os défices sociais provocados pelo projeto de totalização do Estado-nação Vestefaliano envolve o alargamento das fronteiras morais da comunidade política, a fim de incluir "outros" anteriormente excluídos. Esta expansão de fronteiras faz parte da tripla transformação da comunidade política prevista por Linklater, que procura "assegurar um maior respeito pelas diferenças culturais, compromissos mais fortes para a redução das desigualdades materiais, e avanços significativos na universalidade" (Linklater, 1998: 3). Segundo ele, tal transformação pode ser alcançada através do estabelecimento de relações dialógicas, ou da construção de alguma forma de comunidade de comunicação universal, que envolva tanto "cidadãos" (todos os cidadãos) como "estrangeiros" no diálogo sobre assuntos de interesse vital para todos. De facto, o ideal dialógico "prevê comunidades pós-nacionalistas sensíveis às necessidades dos sistematicamente excluídos dentro e fora das fronteiras tradicionais", tornando-o "um dos principais fundamentos éticos da era pós-Vestefaliana" (Linklater, 1998: 51). Na opinião de Linklater, tornar o diálogo central para a vida social significaria essencialmente ser "perturbado pelas formas como a sociedade discrimina injustamente os forasteiros, prejudicando os seus interesses e negando-lhes representação e voz" (Linklater, 1998: 7). Nestas comunidades, podem então desenvolver-se novos laços sociais que podem "unir os cidadãos em torno do objetivo comum de erradicar a exclusão injustificável e promover uma diversidade profunda" (Linklater, 1998: 83).



Ainda assim, por muito apelativa que seja a inclusão dos sujeitos cujas vozes, necessidades e preocupações são tradicionalmente excluídas da tomada de decisões políticas, a proposta de Linklater parece incapaz de se estender à natureza não-humana. Isto deve-se em parte ao facto de a sua compreensão da validade normativa, que se inspira na conceção que Habermas tem da ética do discurso, assentar na noção de competência comunicativa; ou ao facto de as normas deverem ser consideradas válidas na medida em que todos aqueles potencialmente afetados por elas participam no discurso racional e podem (ou não) dar o seu consentimento a essas normas (Linklater, 1998; Eckersley, 2004). Tal disposição, que aparentemente exclui instantaneamente os seres não-humanos, é o resultado de um sistema antropocêntrico de teoria e prática que não considera sequer a natureza não-humana como parte do quadro. Afinal, "forasteiros", "alienígenas" e grupos subordinados/subalternos dentro do sistema de Estados de Vestefália refere-se a grupos *humanos* tais como os pobres globais, refugiados, nações minoritárias ou povos indígenas (Linklater, 1998). Na medida em que a natureza não-humana se torna invisível na imagem do mundo dominante (Burke et al., 2016), nenhuma transformação significativa das comunidades políticas modernas para abraçar o mundo mais-do-que-humano pode ser alcançada *dentro* de Vestefália, ou desde que adiram às suas normas e conceções hegemónicas.

Neste contexto, poder-se-á perguntar: quais são as implicações de pensar nestes "alienígenas" ou "outros" para além da fronteira da espécie humana? Num planeta que vive atualmente uma emergência climática global, com níveis sem precedentes de destruição de ecossistemas, extinção de espécies, e catástrofes que afetam tanto seres humanos como não-humanos, não estaremos de facto a prejudicar os interesses de todos ao negarmos a estes últimos representação e voz no decurso da tomada de decisões? O que aconteceria se as pessoas ficassem perturbadas com a forma como as sociedades humanas modernas tendem a rejeitar continuamente as necessidades e interesses da natureza não-humana - algo que se pode dizer estar no centro das crises climática e ambiental? Ver a natureza não-humana como parte do grupo dos sistematicamente excluídos e conceber quadros para o diálogo com os seus múltiplos seres pode ser um primeiro passo crucial para inverter a situação atual.

Eckersley faz isto através da sua proposta para uma democracia ecológica, ou alguma forma de Estado verde pós-vestefaliano que se baseia no trabalho de Linklater, mas vai mais além. A sua proposta politicamente desafiante para a transformação dos Estados modernos estabelece que: "Todos aqueles potencialmente afetados por um risco devem ter alguma oportunidade significativa de participar ou *ser de outra forma representados* na elaboração das políticas ou decisões que geram o risco" (Eckersley, 2004: 111). Esta formulação está estreitamente alinhada com a afirmação de Linklater de que o diálogo promove o progresso moral, especialmente quando o entendemos como uma expansão do círculo de sujeitos que têm direitos a participar no diálogo, e o compromisso de que apenas as normas que têm (ou poderiam ter) o consentimento de todos aqueles potencialmente afetados podem ser consideradas universalmente válidas (Linklater, 1998). Contudo, a formulação de Eckersley coloca-se fora da gaiola antropocêntrica, sugerindo que a oportunidade de participação ou representação deve ser alargada a



todos os potencialmente afetados, incluindo toda a natureza, os seres não-humanos e as gerações futuras (Eckersley, 2004).

Para incluir seres não-humanos nas relações dialógicas que podem permitir o desenvolvimento de sociedades mais inclusivas, justas e ecológicas, Eckersley transforma a conceção de Habermas de validade normativa - a que afirma que as normas devem ser consideradas válidas *na medida em que* todos os potencialmente afetados participam no discurso racional (Eckersley, 2004). Ao substituir as palavras "na medida em que" por "como se", Eckersley sugere que, embora muitos seres não-humanos possam não poder dar o seu consentimento a normas propostas, agir *como se* fossem pode ajudar a assegurar que as suas necessidades, interesses e bem-estar sejam respeitados, independentemente da sua utilidade para os seres humanos (Eckersley, 2004). Esta perspetiva alternativa dá muito mais importância ao papel da representação no processo democrático. De facto, Eckersley afirma que "a reivindicação representativa em nome da natureza" é "em última análise um exercício de persuasão, preocupado em expor práticas de exclusão e defender práticas de inclusão"; e pode, portanto, ser visto "como um esforço para alargar ou radicalizar a democracia em vez de a restringir" (Eckersley, 2011: 241).

Na formulação de Eckersley de uma democracia ecológica, o *demos* "já não é fixo em termos de pessoas e território", proporcionando "um desafio às conceções tradicionais de democracia que pressupuseram alguma forma de limite fixo, em termos de território e/ou pessoas" (Eckersley, 2004: 113). Aqui podemos ver como a sua proposta pode desafiar diretamente as normas centrais (antropocêntricas) de Vestefália de territorialidade, soberania, cidadania ou nacionalidade, uma vez que a "comunidade moral relevante" que deve ser considerada ao tomar decisões geradoras de risco não está limitada nem ontológica, nem geográfica, nem temporalmente (Eckersley, 2004: 113). Em vez disso, deve ser entendida como aquela que está "ligada não por passaportes comuns, nacionalidade, linha de sangue, etnia ou religião, mas pelo potencial de se ser prejudicado pela proposta específica" (Eckersley, 2004: 113). As fronteiras da comunidade política seriam assim "raramente determinadas ou fixas, mas em vez disso têm mais o carácter de zonas espaço-temporais com bordos nebulosos e/ou desbotados" (Eckersley, 2004: 113). Esta proposta poderia ser mais adequada para responder a fenómenos planetários sem fronteiras, tais como as alterações climáticas, em vez de uma imagem mundial dominante de Estados separados e autónomos que podem responder à crise cada um ao seu próprio ritmo e vontade.

É claro que tal proposta acarreta muitos desafios significativos e complexos (em teoria e na prática). Embora este não seja o lugar para refletir sobre eles, basta notar como a formulação de Eckersley é desafiadora para as principais normas e princípios do sistema de Estados de Vestefália, nomeadamente porque "não considera as fronteiras do Estado-nação como necessariamente coincidentes com a comunidade de seres moralmente consideráveis" (Eckersley, 2004: 114). Relativamente à questão de como incluir seres não-humanos (e gerações futuras) nos processos dialógicos de tomada de decisão, Eckersley propõe o conceito de tutela política, em que pessoas e grupos são escolhidos para representar as necessidades e os interesses daqueles que podem não ser capazes de falar por si. Isto assemelha-se muito à sugestão de Christopher Stone para a designação de tutores (ou um sistema de tutela) que possam falar em nome dos



ecossistemas a fim de defenderem os seus direitos legais (Stone, 1972). Os representantes que assumam esta função de fiduciários devem incluir aqueles com conhecimentos ou experiência em primeira mão da natureza não-humana, incluindo povos indígenas, organizações ambientais, peritos científicos, etc. (Eckersley, 2004).

Naturalmente, podem surgir casos de incerteza, complexidade ou conflito que podem tornar o processo de tomada de decisão mais difícil. Nestes casos, Eckersley afirma que o Estado democrático verde não deve ser neutro. A justiça ambiental numa democracia ecológica exige necessariamente "direitos e regras de decisão que favoreçam positivamente os desfavorecidos (...) em detrimento de atores económicos com bons recursos e estrategicamente orientados" (Eckersley, 2004: 135). Uma forma de o conseguir seria através da criação de constituições democráticas verdes que pudessem reconhecer, proteger e recompensar "interações sociais, económicas e políticas ecologicamente responsáveis entre indivíduos, empresas e comunidades" (Eckersley 2004: 140). Com efeito, tal democracia encorajaria os Estados a assumir uma forma de "Estado ecologicamente responsável" (Eckersley, 2004: 2). O desenvolvimento de uma esfera pública verde diversificada e abrangente que possa inspirar práticas de democracia transfronteiriça, trabalhando para objetivos comuns de justiça ecológica, climática e social a nível global, é outro aspeto importante (Eckersley, 2004).

As propostas de Linklater e Eckersley para a transformação das comunidades políticas modernas para além dos seus modos tradicionais de exclusão podem assim abrir o caminho para a inclusão, representação e participação da natureza não-humana, nomeadamente através do desenvolvimento de alguma forma de Estados verdes pós-vestefalianos. Passarei agora ao movimento RoN e analisarei como este pode sugerir uma potencial transformação de certas comunidades nesta direção.

O movimento dos Direitos da Natureza

O movimento RoN nasceu de uma perceção comum de que os sistemas de governação existentes são por si só incapazes de responder às atuais tendências de destruição dos ecossistemas, perda de biodiversidade e alterações climáticas, dados os interesses concorrentes de diferentes atores (por exemplo, indústrias; empresas; Estados) e as regras fundamentais do sistema económico e político contemporâneo (Barcan, 2019). Como tal, "o direito ambiental tornou-se um local fértil para experiências criativas", uma das quais inclui o reconhecimento da subjetividade, agência e voz, e direitos fundamentais da natureza não-humana (Barcan, 2019: 5). Como afirma Youatt, a característica particular dos Direitos da Natureza parece ser que "eles nomeiam novos sujeitos coletivos, legais e políticos que são na sua maioria não-humanos" (Youatt, 2017: 2). Isto pode constituir "a última ronda de uma expansão externa de direitos aos anteriormente marginalizados, com base no reconhecimento de direitos ao longo dos eixos de raça, classe, género e espécie" - recordando-nos a proposta de Linklater (Youatt, 2017: 2). Em tal cenário, através de iniciativas e movimentos como RoN, a natureza não-humana pode adquirir cada vez mais subjetividade interventiva ou política na vida global.

Além disso, o movimento RoN tem sido frequentemente (embora não exclusivamente) liderado por povos e comunidades indígenas, o que é corroborado pelo facto de alguns dos seus sucessos mais conhecidos (por exemplo, a Constituição do Equador de 2008;



as leis Te Urewera e Te Awa Tupua de Aotearoa Nova Zelândia) terem tido lugar em países com populações indígenas e mobilização popular ativa para o reconhecimento das vozes, reivindicações e direitos indígenas. Isto está ligado ao facto de que os modos de relação não-ocidentais, indígenas, com a natureza não-humana têm sido, de um ponto de vista histórico, radicalmente diferentes do modo de relação capitalista, antropocêntrico, prevalecente no mundo ocidental. Na verdade, apesar da sua diversidade de culturas, ontologias e epistemologias, os povos indígenas de todo o mundo tendem a partilhar um conjunto central de princípios de relacionalidade, interdependência, intercomunicação, respeito e harmonia com a Terra e todos os seres (e.g. Heinämäki, 2009; Stewart-Harawira, 2012; Inoue, 2018). Uma diferença significativa entre os entendimentos ocidental, hegemónico e indígena, contra-hegemónico da natureza é aquela entre olhar para os ecossistemas (por exemplo, florestas, montanhas, rios) como paisagens, recursos naturais ou sumidouros de carbono - ou como "mundos em e de si mesmos" (Inoue, 2018: 28). Este último entendimento está subjacente às ontologias indígenas que veem os seres humanos como cuidadores da Terra, explicando porque - apesar de constituírem menos de 5% da população humana mundial - os povos indígenas protegem e preservam cerca de 80% da biodiversidade restante no planeta (IUCN, 2019). As culturas e sistemas de conhecimento indígenas tenderam, portanto, a rejeitar noções antropocêntricas de comunidade, subjetividade, agência, voz e direitos muito antes do nascimento do movimento RoN moderno. Veremos agora como estes entendimentos alternativos de tais conceitos têm sido avançados através deste movimento em duas escalas diferentes.

1. O caso do Rio Whanganui

Em 2017, a Lei Te Awa Tupua tornou-se o primeiro ato legislativo mundial a declarar um rio como pessoa legal (Collins e Esterling, 2019). Resultou de um longo esforço do povo Maori, desde 1873, para que o seu direito à propriedade do rio Whanganui fosse restaurado – um direito que foi retirado às tribos do Whanganui pelo Tratado de Waitangi, através do qual a Coroa Britânica anexou o território de Aotearoa (Nova Zelândia) em 1840 (Rodgers, 2017; Collins & Esterling, 2019). A atribuição de personalidade jurídica ao Whanganui representa o mais recente instrumento jurídico utilizado para a proteção e gestão de rios; mas representa também um acordo político que reconhece *tikanga* Maori (direito consuetudinário) e que vê o rio e os seus afluentes numa perspetiva ampla e holística (O'Donnell & Macpherson, 2019).

Como demonstrado nas páginas 14 e 15 da Lei³, Te Awa Tupua é definido como "um todo indivisível e vivo, compreendendo o rio Whanganui desde as montanhas até ao mar, incorporando todos os seus elementos físicos e metafísicos" (Te Awa Tupua Act, 2017: 14). Tupua Te Kawa refere-se a todos os valores intrínsecos que representam a essência de Te Awa Tupua, incluindo "Ko au te Awa, ko te Awa ko au": Eu sou o rio e o rio sou eu", o que por sua vez significa que "os Iwi e os hapū do rio Whanganui têm uma ligação e responsabilidade inalienáveis com Te Awa Tupua e com a sua saúde e bem-estar" (Te Awa Tupua Act, 2017: 14-15). A Lei reflete uma ontologia Maori ao identificar Te Awa

³ A Lei Te Awa Tupua (*Whanganui River Claims Settlements Act 2017*) pode ser consultada aqui: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0007/latest/whole.html>.



Tupua (todo o rio) como incluindo tanto o rio como as pessoas, as tribos Whanganui, "como uma única unidade, não só como uma questão de reconhecimento, mas também como uma questão de governação" (Youatt, 2017: 11). Esta conceção de comunidade vê consequentemente os seres humanos como inseparáveis e interligados com o mundo mais-do-que-humano (o rio e todos os outros seres que o habitam). Representa também uma tentativa de dismantlar os sistemas de governação construídos pelas potências coloniais ocidentais que utilizam a linguagem, o discurso e o direito para governar a natureza humana e não-humana de acordo com os seus objetivos e visões do mundo (Youatt, 2017).

Esta visão indígena do rio Whanganui como uma comunidade ampla está de acordo com a proposta de Eckersley para uma democracia ecológica em que os limites do *demos* são redesenhados para incluir um círculo moral maior; uma que desafia a norma tradicional de soberania territorial do Estado-nação Vestefaliano como fundamentalmente nacionalista e antropocêntrica (Eckersley, 2004). Neste caso, o rio Whanganui - embora geograficamente localizado dentro das fronteiras do Estado de Aotearoa Nova Zelândia - pertence não ao Estado, *mas a si próprio*, o que inclui as tribos Maori e os seres não-humanos que vivem em interdependência com o rio. Neste caso, propriedade seria melhor entendida como tutela. Tal como foi observado por Rodgers, "os conceitos tradicionais Maori de tutela refletem uma relação diferente (...) da que existe na maioria dos sistemas jurídicos ocidentais" (Rodgers, 2017: 270). A diferença reside no conceito Maori de *kaitiakitanga*, cuja principal premissa é "o entendimento de que as pessoas vivem numa relação simbiótica com a terra e todos os organismos vivos e têm a responsabilidade de melhorar e proteger os seus ecossistemas" (Rodgers, 2017: 270). Um exemplo disto é claramente ilustrado pela frase "Eu sou o rio e o rio sou eu" (Te Awa Tupua Act, 2017: 15).

As páginas seguintes da Lei mostram o que estabelece em termos do reconhecimento da personalidade jurídica a Te Awa Tupua e o sistema definido de tutela. O rio Whanganui é assim declarado como uma "pessoa legal e tem todos os direitos, poderes, deveres e responsabilidades de uma pessoa legal" (Te Awa Tupua Act, 2017: 15). Te Pou Tupua são os seus tutores nomeados, de acordo com o conceito de gestão fiduciária de Eckersley, para assegurar que os interesses e necessidades da natureza não-humana sejam representados e defendidos. Os tutores nomeados devem ser o "rosto humano de Te Awa Tupua e agir em nome de Te Awa Tupua" (Te Awa Tupua Act, 2017: 17). Este sistema de tutela consiste em nomear um membro das tribos do Whanganui e um membro da Coroa para agir como administradores ou porta-vozes, e para defender os valores intrínsecos (Tupua te Kawa) que representam a essência de todo o rio. Ao eleger tanto um neozelandês indígena como um neozelandês não-indígena enquanto representantes, a Lei pode ser entendida como uma tentativa de promover uma convergência de fronteiras culturais e políticas, encorajando assim o que Linklater defende como uma transformação da comunidade política que procura assegurar um maior respeito pelas diferenças culturais e uma maior universalidade (Linklater, 1998).

Também alarga efetivamente o âmbito de representação na comunidade política que é o Estado de Aotearoa Nova Zelândia, relativamente a este ecossistema local, ao incluir ambos: 1) as comunidades humanas tradicionalmente marginalizadas (os Maoris); e 2) a natureza não-humana (Te Awa Tupua). Em última análise, a conceção da relação da



humanidade com a natureza não-humana que está subjacente a esta lei é radicalmente diferente da que permeia as narrativas dominantes no sistema de Estados moderno. Ela: a) reconhece a subjetividade jurídica e política a um rio; b) afirma que a comunidade física e espiritual formada por Te Awa Tupua é constituída por seres humanos e não-humanos, atravessando assim os limites territoriais e ontológicos do rio; c) estabelece que Te Awa Tupua é *o seu próprio soberano*; d) e tenta assegurar que a voz do rio seja ouvida, mesmo que através dos seus guardiães humanos nomeados. Assim, independentemente dos potenciais desafios à sua implementação prática (que provavelmente existirão, uma vez que marca um terreno tão novo na legislação e política ocidental), promove claramente concepções contra-hegemónicas de comunidade, subjetividade, agência, voz, direitos, participação e representação que são não antropocêntricas e mais adequadas para responder ao atual contexto de destruição ambiental que exacerba a crise climática. O potencial transformador da Lei é também que, mesmo que a nível local, a inscrição deste ato legislativo nas instituições do Estado cria de facto um precedente para um novo sistema de governação e empurra-o para uma forma de Estado ecologicamente responsável (Eckersley, 2004).

2. Constituição do Equador de 2008

Passamos agora àquele que é talvez o exemplo mais famoso do movimento RoN a nível nacional. Em 2008, o Equador tornou-se o primeiro país do mundo a consagrar oficialmente Direitos da Natureza na sua Constituição, reconhecendo a natureza no seu todo como uma entidade detentora de direitos. De facto, pode argumentar-se que esta é a "constituição mais radical do mundo até agora" no que diz respeito a RoN (Lalander, 2016: 624). O capítulo 7, através dos artigos 71 a 74, descreve o conceito e as suas implicações legais e políticas para o Estado⁴.

A Constituição afirma que "a Natureza, ou Pacha Mama, onde a vida é reproduzida e ocorre, tem o direito ao respeito integral pela sua existência e pela manutenção e regeneração dos seus ciclos de vida, estrutura, funções e processos evolutivos" (Constituição do Equador, 2008). Aqui, então, a natureza é definida como um todo, não reconhecendo qualquer separação entre os mundos humano e não-humano e salientando a interdependência entre seres humanos e não-humanos. Através destas palavras, pode-se ver o reconhecimento da subjetividade legal e política da natureza como uma entidade viva universal com direitos e agência inerentes. A Constituição de 2008 pode assim ser vista como um exemplo das "constituições democráticas verdes" de Eckersley (Eckersley, 2004: 140).

A inscrição de Direitos da Natureza na Constituição também pode ser vista como um exemplo da afirmação de Linklater de que a transição para um sistema onde surgem novas formas de comunidade política não implica necessariamente o desaparecimento das estruturas estatais convencionais, mas sim o facto de que "os Estados devem assumir uma série de responsabilidades que normalmente têm sido evitadas no passado" (Linklater, 1998: 4). Uma delas, estabelecida no Artigo 72, é que o Estado deve assegurar o direito da natureza à restauração (de danos ambientais graves ou

⁴ A Constituição do Equador de 2008 pode ser consultada aqui: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html>



permanentes) e estabelecer mecanismos adequados para "eliminar ou mitigar consequências ambientais nocivas" (Constituição do Equador, 2008). Além disso, o Artigo 73 responsabiliza explicitamente o Estado pela aplicação de "medidas preventivas e restritivas sobre atividades que possam levar à extinção de espécies, à destruição de ecossistemas e à alteração permanente dos ciclos naturais" (Constituição do Equador 2008). Ao deixar claro que o Estado é responsável pela aplicação de RoN, a Constituição procura inseri-la no novo papel de "cuidador ecológico" (Eckersley, 2004: 2).

Obviamente, se o Estado age ou não em conformidade é outra questão, mas a linguagem e o potencial narrativo subjacentes ao Capítulo 7 descrevem este novo quadro para a prática do Estado de uma forma que convida a uma reflexão crítica sobre os conceitos de comunidade, subjetividade, agência, voz e direitos, numa perspetiva não antropocêntrica. A Constituição define de facto um alargamento das fronteiras morais, jurídicas e políticas do Equador para incluir atores não-humanos que se tornaram repositórios de direitos que devem ser assegurados pelo Estado - e representa assim uma potencial transformação pós-Vestefaliana (pós-antropocêntrica) desta comunidade política específica.

Relativamente ao sistema selecionado de gestão fiduciária, o Artigo 71 estabelece que "todas as pessoas, comunidades, povos e nações podem recorrer às autoridades públicas para fazer valer os direitos da natureza" (Constituição do Equador, 2008). Isto significa que, de certa forma, qualquer pessoa pode agir como guardião ou fiduciária e falar em nome da natureza não-humana para fazer ouvir as suas necessidades e interesses. Tal disposição alarga também o potencial âmbito de representação da natureza não-humana, nomeando não só os atores individuais, mas também os coletivos (comunidades e nações) que fazem parte de uma comunidade global bastante indeterminada. Além disso, a Constituição não só tem esta dimensão mais representativa relativamente à natureza não-humana, mas também relativamente aos povos indígenas, que fazem parte dos grupos subalternos tradicionalmente excluídos ou "alienígenas" referidos por Linklater.

Isto é evidente no preâmbulo e corroborado pela observação de Youatt de que "a ascensão de forças políticas indígenas no Equador (...) moldou claramente a linguagem específica destes artigos, especialmente o uso de Pachamama e *sumak kawsay*" (Youatt, 2017: 10). O preâmbulo refere-se a Pacha Mama, a palavra Kichwa geralmente traduzida como Mãe Terra, e ao compromisso do povo soberano do Equador de "construir uma nova forma de convivência pública, na diversidade e em harmonia com a natureza, para alcançar o bem viver, o *sumak kawsay*" (Constituição do Equador, 2008). A inclusão de um paradigma indígena como *sumak kawsay* ou *buen vivir* - que representa uma alternativa ao conceito ocidental de desenvolvimento (económico) - pode assim representar uma tentativa de convergência das fronteiras políticas e culturais, em conformidade com a proposta de Linklater. A utilização de conceitos como Pacha Mama e *sumak kawsay* (que mereceriam um artigo muito mais longo centrado apenas nos seus significados e implicações) na Constituição infunde-a consequentemente numa visão do mundo indígena baseada em noções de interdependência, inter-relação, harmonia e respeito entre seres humanos e não-humanos. Segundo Eduardo Gudynas, a Constituição de 2008 promove uma postura biocêntrica, em que tanto as vidas humanas como não-humanas têm valor em si mesmas (Gudynas, 2011); e, portanto, rejeita uma visão mecânica, reducionista e instrumentalista da natureza, que tem sido central nos



processos de desenvolvimento do Estado e do mercado e, portanto, inerente às comunidades políticas modernas (Tickner, 1993).

No entanto, é importante notar que a Constituição emergiu de um contexto político e social muito particular. Foi aprovada "no rescaldo de um período de profunda agitação política", numa altura em que o presidente esquerdista Rafael Correa tinha acabado de ser eleito com promessas de mudanças fundamentais para o país, incluindo uma maior representatividade dos direitos indígenas e atenção às preocupações ambientais (Espinosa 2019: 608). Uma análise da implementação de RoN no país mostra que, apesar de ser um passo radicalmente novo dado por um Estado, a defesa dos Direitos da Natureza no Equador não se tornou uma prática comum desde 2008 (Lalander, 2016; Laastad, 2019). Existem contradições na própria Constituição, nomeadamente no que diz respeito à responsabilidade do Estado pela economia do país (altamente dependente do extrativismo e da exploração de recursos não renováveis); e ao seu dever de manter RoN (Lalander, 2016). Estas encontram um paralelo na prática do Estado, que continua a depender fortemente da extração de recursos apesar dos apelos à proteção da natureza (Lalander, 2016). Considerando que o Equador é um dos países mais pobres da América do Sul, o Estado parece estar encurralado entre a necessidade de contar com indústrias extrativistas para o bem-estar social; e a necessidade de proteger os seus ecossistemas e seres. Este aparente dilema significa que "na prática, interesses económicos e políticos estratégicos do Estado colidem com os direitos indígenas e ambientais" (Lalander, 2016: 625).

Pode ser tentador argumentar que esta dificuldade em implementar os Direitos da Natureza no Equador lança dúvidas sobre o potencial sucesso de todo o movimento. Contudo, o que é particularmente interessante aqui é como a linguagem utilizada - e os seus entendimentos subjacentes de comunidade política, da subjetividade e dos Direitos da Natureza - apontam pelo menos para a possibilidade de transformar as fronteiras e o sistema de governação do Equador numa direção pós-antropocêntrica. Afinal de contas, há sinais de que a inclusão de RoN na Constituição nacional promoveu de facto uma consciência ecológica crescente no seio da sociedade civil (Laastad, 2019). Talvez também esteja ligada a algumas conquistas recentes nos movimentos de direitos indígenas e ambientais, tais como a decisão do Tribunal Constitucional do Equador no final de 2021 de recusar concessões mineiras na floresta protegida de Los Cedros – uma decisão baseada no entendimento de que tal atividade violaria os direitos da natureza deste ecossistema específico (Aliança Global para os Direitos da Natureza, 2021). Como se afirma no documentário *Os Direitos da Natureza: um Movimento Global*, "os direitos da natureza são assim representados menos como um instrumento legislativo do que como um instrumento para mudar a forma como as pessoas pensam e agem" (Goeckeritz, Crimmell, & Berros, 2020). Uma mudança na consciência pode assim representar o primeiro passo para a transformação da prática do Estado.

Em segundo lugar, o facto de parecer impossível estabelecer Direitos da Natureza no atual sistema económico e político sublinha como este sistema não é construído de uma forma que permita verdadeiramente a proteção da natureza não-humana, uma vez que se baseia necessariamente na exploração contínua dos ecossistemas, dos povos e dos seres. Enquanto as comunidades políticas modernas forem construídas sobre concepções hegemónicas do mundo e dos seus seres agênticos, e dependerem de um sistema



económico que exija a exploração e destruição de uma natureza vista como objeto passivo, pode não ser possível que estas comunidades se tornem ecologicamente equilibradas e respondam eficazmente às crises climática e ambiental. Dado que estas crises estão a agravar-se rapidamente e que possuem um potencial tão devastador para transformar a sociedade global, olhar para os dilemas que países como o Equador parecem enfrentar enquanto tentam implementar Direitos da Natureza e ainda jogar segundo as regras do sistema atual pode impulsionar um apelo à ação para a transformação da comunidade política para além das suas estruturas capitalistas e antropocêntricas.

Observações Finais

Tendo analisado estes dois casos paradigmáticos de RoN, argumentaria que o movimento está alinhado com as propostas de Linklater e (especialmente) de Eckersley para a transformação das comunidades políticas modernas para além do seu tradicional caráter exclusivista. Tanto a Lei Te Awa Tupua de 2017 como a Constituição do Equador de 2008 parecem ser bons exemplos de políticas de reconhecimento que procuram alcançar uma maior convergência entre fronteiras culturais e políticas; que encorajam os membros das duas comunidades políticas a serem sensíveis às necessidades e interesses dos sistematicamente excluídos (neste caso, com particular incidência sobre os seres não-humanos e os ecossistemas); e que promovem uma diversidade profunda, alargando os limites morais da comunidade a "outros" muito diferentes - tudo em conformidade com a proposta de Linklater (Linklater, 1998). Possuem também importantes dimensões representativas que tentam criar espaços (quer através de um novo ato legislativo, quer através da Constituição nacional) para que a voz da natureza não-humana seja ouvida, mesmo que através de guardiães humanos nomeados ou fiduciários; e encorajam práticas de *statehood* ecologicamente responsáveis, quer localmente quer através do desenvolvimento do que pode ser considerado uma Constituição verde - em conformidade com a proposta de Eckersley (Eckersley, 2004).

Ainda assim, devem ser feitas duas observações importantes. Embora estes dois casos se concentrem a nível local e nacional, creio que pensar no movimento RoN a uma escala potencialmente global indica que a discussão em torno dos Direitos da Natureza provavelmente se torna mais abstrata, complexa e difícil de implementar na prática à medida que se passa de um nível local para um nacional para um global. Basta pensar no desafio que seria certamente tentar transformar a Declaração Universal dos Direitos da Mãe Terra, escrita em 2010 em Cochabamba, Bolívia, num "quadro normativo internacional" semelhante à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 - como era intenção dos seus proponentes quando a apresentaram à Assembleia-Geral da ONU (Espinosa, 2014: 393). O facto de a Declaração ainda não ter sido aceite como um quadro oficial fala por si. A tentativa de estabelecer RoN à escala global coloca desafios muito maiores, pois teriam de ser aceites por um conjunto muito maior e mais diversificado de atores (com diferentes circunstâncias económicas, regimes políticos, culturas, necessidades e interesses); e desafiariam diretamente algumas das estruturas, normas e regras fundacionais do sistema internacional contemporâneo, incluindo a economia mundial capitalista. Por outro lado, embora existam questões, desafios e tensões tanto no caso do rio Whanganui como em relação à Constituição equatoriana, e talvez mais



evidentemente neste último, estruturas de RoN foram oficialmente adotadas em ambos os casos e já estão, em certa medida, a ter impacto. O que isto sugere é que o movimento pelos Direitos da Natureza pode potencialmente alcançar maior sucesso concentrando-se primeiro em mudanças mais pequenas e localizadas e, gradualmente, encorajando potencialmente uma rede crescente de estruturas RoN. Trabalhar na mudança paradigmática ou no aumento da consciência em níveis mais pequenos pode contribuir para difundir concepções e sistemas de prática contra-hegemónicos através de uma abordagem de base, de baixo para cima.

Em segundo lugar, é importante notar como os contextos em que o movimento RoN tem tido mais sucesso até agora estão no Sul Global, e especificamente em regiões com povos indígenas e mobilização (ou luta) indígena ativa para o reconhecimento dos seus direitos culturais, políticos e legais. Alguns dos casos em que os quadros de RoN parecem ter sido introduzidos com mais ousadia até agora, no Equador e em Aotearoa Nova Zelândia, envolveram circunstâncias muito particulares através das quais os povos indígenas fizeram ouvir a sua voz e as suas reivindicações (e, portanto, as suas culturas, ontologias e língua) e foram incorporados na legislação oficial. O que isto parece sugerir é que, nos espaços onde os limites morais da comunidade política são alargados ao ponto de permitirem uma maior inclusão, participação e representação de comunidades humanas tradicionalmente marginalizadas (particularmente os povos indígenas), pode-se esperar, quiçá, mais facilmente ver uma expansão correspondente desses limites para incluir a natureza não-humana sistematicamente excluída. Isto faz sentido, de facto, se pensarmos nas relações tradicionais dos povos indígenas com o mundo mais-do-que-humano; e também sugere que o desenvolvimento de comunidades políticas mais inclusivas pode ser um bom cenário tanto para os seres humanos como para os não-humanos. Se permitir uma resposta mais atempada, concertada e robusta às crises climática e ambiental, certamente que o fará.

Finalmente, independentemente dos potenciais desafios à sua implementação prática, diria que o movimento RoN detém de facto o potencial para (pelo menos) uma transformação gradual da comunidade política numa direção pós-antropocêntrica, pós-Vestefaliana. Através da sua linguagem e potencial narrativo, as estruturas RoN convidam a uma reflexão crítica sobre conceitos de comunidade, subjetividade, agência, voz, direitos, participação e representação que se têm centrado quase exclusivamente em torno dos seres humanos; e, consequentemente, impulsionam um alargamento das fronteiras morais, jurídicas e políticas da comunidade de modo a incluir o mundo mais-do-que-humano. Ao convidar a uma transformação de um modo de relação prevalecente, explorador e antropocêntrico com a natureza não-humana, o movimento RoN também permite uma resposta potencialmente robusta, mais representativa, inclusiva, justa e ecológica às crises climática e ambiental.

Referências

- Barcan, Ruth (2019). "The campaign for legal personhood for the Great Barrier Reef: Finding political and pedagogical value in a spectacular failure of care". *Environment and Planning E: Nature and Space*, 0(0), 1-23. <https://doi.org/10.1177/2514848619886975>
- Burke, Anthony, Stefanie Fishel, Audra Mitchell, Simon Dalby, Daniel J. Levine (2016).



"Planet Politics: A Manifesto from the End of IR". *Millennium: Journal of International Studies*, 44(3), 499–523. <https://doi.org/10.1177/0305829816636674>

Celermajer, Danielle, David Schlosberg, Lauren Rickards, Makere Stewart-Harawira, Mathias Thaler, Petra Tschakert, Blanche Verlie, Christine Winter (2021). "Multispecies justice: theories, challenges, and a research agenda for environmental politics". *Environmental Politics*, 30: 1-2, 119-140, <https://doi.org/10.1080/09644016.2020.1827608>

Collins, Toni, Esterling, Shea (2017). "Fluid Personality: Indigenous Rights and the Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017 in Aotearoa New Zealand". *Melbourne Journal of International Law*, 20(Agosto), 1–24.

Cullinan, Cormac (2010). "The Legal Case for the Universal Declaration of the Rights of Mother Earth", 1–6. Disponível em: <https://therightsofnature.org/wp-content/uploads/pdfs/Legal-Case-for-Universal-Declaration-Cormac-Cullinan.pdf>.

Cullinan, Cormac (2011). *Wild Law – A Manifesto for Earth Justice*. Cambridge: Green Books.

Donaldson, Sue, Kymlicka, Will (2014). *Zoopolis – A Political Theory of Animal Rights*. Oxford University Press.

Eckersley, Robyn (2004). *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*. London: The MIT Press.

Eckersley, Robyn (2011). "Representing nature". In S. Alonso, J. Keane, & W. Merkel (Eds.), *The Future of Representative Democracy* (pp. 236-257). Cambridge: Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511770883.011>.

Espinosa, Cristina (2014). "The Advocacy of the Previously Inconceivable: A Discourse Analysis of the Universal Declaration of the Rights of Mother Earth at Rio+20". *Journal of Environment and Development*, 23(4), 391–416. <https://doi.org/10.1177/1070496514536049>.

Global Alliance for the Rights of Nature (2021). "Ecuador's Constitutional Court enforced Rights of Nature to Safeguard Los Cedros Protected Forest". Disponível em: <https://www.garn.org/los-cedros-rights-of-nature/>

Gudynas, Eduardo (2011). "Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador". *Centro de Investigaciones CIUDAD y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo*, Quito, 83-102.

Heinämäki, Leena (2009). "Protecting the Rights of Indigenous Peoples – Promoting the Sustainability of the Global Environment?". *International Community Law Review*, 11, 3–68. <https://doi.org/10.1163/187197309X401406>.

Inoue, Cristina Yumie Aoki (2018). "Worlding the Study of Global Environmental Politics in the Anthropocene: Indigenous Voices from the Amazon". *Global Environmental Politics*, 18:4. https://doi.org/10.1162/glep_a_00479.

International Union for the Conservation of Nature (2019). *IUCN Director General's Statement on International Day of the World's Indigenous Peoples 2019*. Disponível em:



<https://www.iucn.org/news/secretariat/201908/iucn-director-generals-statement-international-day-worlds-indigenous-peoples-2019>.

Kavalski, Emilian, Zolkos, Magdalena (2016). "The Recognition of Nature in International Relations". *Recognition and Global Politics*, 139–156.
<https://doi.org/10.7228/manchester/9781784993337.003.0008>.

Laastad, Synneva Geithus (2019). "Nature as a Subject of Rights? National Discourses on Ecuador's Constitutional Rights of Nature". *Forum for Development Studies*, 0(0), 1–25. <https://doi.org/10.1080/08039410.2019.1654544>.

Lake, Osprey Orielle (2017). "Recognizing the Rights of Nature and the Living Forest". In *Movement Rights, Indigenous Environmental Network and Women Environment and Climate Action Network, Rights of Nature & Mother Earth: Rights-Based Law For Systemic Change*, 20-23.

Lalander, Rickard (2016). "The Ecuadorian Resource Dilemma: Sumak Kawsay or Development?" *Critical Sociology*, 42(4–5), 623–642.
<https://doi.org/10.1177/0896920514557959>.

Linklater, Andrew (1998). *The Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*. Cambridge: Polity Press

Merchant, Carolyn (1980). *The Death of Nature: Women, Ecology and the Scientific Revolution*. San Francisco: Harper & Row Publishers.

O'Donnell, Erin, Macpherson, Elizabeth (2019). "Voice, power and legitimacy: the role of the legal person in river management in New Zealand, Chile and Australia". *Australian Journal of Water Resources*, 23(1), 35–44.
<https://doi.org/10.1080/13241583.2018.1552545>.

Pereira, Joana Castro (2017). "The limitations of IR theory regarding the environment: lessons from the Anthropocene". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(1): e018, 2017. <https://doi.org/10.1590/0034-73292017001019>.

Pereira, Joana Castro, Saramago, André (2020). *Non-Human Nature in World Politics – Theory and Practice*. Switzerland: Springer.

Rodgers, Christopher (2017). "A new approach to protecting ecosystems". *Environmental Law Review*, 19(4), 266–279. <https://doi.org/10.1177/1461452917744909>.

Stewart-Harawira, Makere (2012). "Returning the Sacred: Indigenous Ontologies in Perilous Times", in L. Williams, R. Roberts & A. McIntosh (Eds.), *Radical Human Ecology: Intercultural and Indigenous Approaches*. UK: Ashgate, pp. 73-88.

Stone, Christopher (1972). "Should Trees Have Standing? - Towards Legal Rights for Natural Objects". *Southern California Law Review*, 45, 450–501.

Tickner, J. Ann (1993). "States and Markets: An Ecofeminist Perspective on International Political Economy". *International Political Science Review*, 14(1), 59–69.
<https://doi.org/10.1177/019251219301400104>.

Youatt, Rafi (2014). "Interspecies Relations, International Relations: Rethinking Anthropocentric Politics". *Millennium: Journal of International Studies*, 43(1), 207–223.
<https://doi.org/10.1177/0305829814536946>.



Youatt, Rafi (2017). "Personhood and the rights of nature: The new subjects of contemporary earth politics". *International Political Sociology*, 11(1), 39–54.
<https://doi.org/10.1093/ips/olw032>.

RESPONSABILIDADES COMUNS, MAS DIFERENCIADAS RELATIVAMENTE ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS. DIFERENTES INTERPRETAÇÕES DENTRO DO CONTEXTO NACIONAL BRASILEIRO

CHRISTOPHER KURT KIESSLING

ckieSSLing@conicet.gov.ar

Doutoramento em Ciências Sociais pela FLACSO, Argentina. Pós-doutoramento no Conselho Nacional de Investigação Científica e Técnica (CONICET) co-financiado pela Universidade Católica de Córdoba (Argentina). Professor e investigador nesta instituição e na Universidade Blas Pascal. Membro do Observatório da Política Climática Argentina, ARG1.5º.

AGUSTINA PACHECO ALONSO

apacheco234@gmail.com

Mestranda em Direito e Economia das Alterações Climáticas (FLACSO, Argentina). Licenciatura em Relações Internacionais (Universidade Católica de Córdoba) e Licenciatura em Ciências Políticas (Universidade Católica de Córdoba). Docente na Universidade Siglo XXI. Coordenadora da área de Alterações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável na Asociación Sustentar, membro da equipa de investigação da FLACSO sobre cidades e alterações climáticas e do Observatório da Política Climática Argentina, ARG1.5º.

Por sua vez, é membro de diferentes redes climáticas nacionais e regionais, tais como o Observatório Latino-americano de Ação Climática (OLAC), a Plataforma Latino-americana da Juventude e Alterações Climáticas (Clic!) e a Aliança para a Ação Climática Argentina (AACA).

Resumo

Este artigo pretende reconstruir a evolução desta dinâmica, traçando as interpretações e reinterpretações da norma feitas pelos atores estatais brasileiros através do processo de localização da norma no discurso doméstico sobre as alterações climáticas no Brasil de 2005 a 2010. A perspetiva teórica baseia-se na literatura sobre internalização de normas que tenta especificar as condições sob as quais as normas internacionais encontram relevo em contextos domésticos particulares.

Duas interpretações principais coexistem na arena política brasileira no período compreendido entre a entrada em vigor do Protocolo de Quioto e a assinatura do Acordo de Paris que influenciou a política climática no Brasil nesse período. A primeira posição em torno da norma foi uma interpretação tradicional do princípio de defesa de uma posição de responsabilidades históricas que implicava que o Brasil não tinha de tomar medidas de redução de gases com efeito de estufa. A segunda posição é uma interpretação mais progressiva da norma, que defende que o Brasil, como país emergente, pode e deve adotar reduções de emissões. A ligação entre ambas as posições permite-nos compreender os alegados altos e baixos na política climática no horizonte temporal estudado.

Palavras-chave

Alterações Climáticas; Brasil; Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas; Localização

Como citar este artigo

KieSSLing, Christopher Kurt; Alonso, Agustina Pacheco (2022). Responsabilidades comuns, mas diferenciadas relativamente às alterações climáticas. Diferentes interpretações dentro do contexto nacional brasileiro. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.10>

Artigo recebido em 11 Setembro 2021 e aceite para publicação em 20 Fevereiro 2022





RESPONSABILIDADES COMUNS, MAS DIFERENCIADAS RELATIVAMENTE ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS. DIFERENTES INTERPRETAÇÕES DENTRO DO CONTEXTO NACIONAL BRASILEIRO¹

CHRISTOPHER KURT KIESSLING

AGUSTINA PACHECO ALONSO

Introdução

O princípio das Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas e Respetivas Capacidades (CBDR-RC a partir de agora) emerge como norma fundamental da governação ambiental global a nível interestatal, como resultado das negociações internacionais que conduziram à adoção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (UNFCCC a partir de agora) em 1992. A interpretação tradicional da norma sustentava que deveriam ser esperados diferentes níveis de proteção ambiental entre países desenvolvidos e países emergentes ou em desenvolvimento, ou, no mínimo, deveria ser concedido um período de carência aos países em desenvolvimento para abordar reformas que conduzam à redução do seu impacto ambiental a médio prazo. Em contrapartida, devem ser abordadas, o mais rapidamente possível, medidas de mitigação para os países desenvolvidos.

A lógica do princípio é que os Estados do Norte são os principais responsáveis pela degradação ambiental passada, continuam a consumir uma proporção esmagadora dos recursos do planeta e possuem capacidades tecnológicas e financeiras superiores para proteger o ambiente. No entanto, muitos Estados do Norte recusaram-se a aceitar a responsabilidade pela sua contribuição histórica para a degradação ambiental global. Interpretam o princípio como impondo apenas responsabilidades futuras e não passadas (Rafiqul Islam, 2015). Deste modo, o princípio CBDR-RC deriva da divisão histórica entre o Norte Global e o Sul Global sobre política ambiental e consolida-se como um compromisso entre as necessidades dos países do Norte e do Sul, reconhecendo o apelo à adoção de normas diferenciais em determinadas circunstâncias, dada a heterogeneidade da sociedade internacional (Atapattu, 2015). Contudo, os debates em torno da adoção deste princípio revelaram-se inacabados, já que alguns países do Norte, como os Estados Unidos em particular, procuraram lançar este princípio como um reflexo da capacidade técnica e financeira "superior" do Norte, em vez do seu dever de

¹ Artigo traduzido por Cláudia Tavares.



proporcionar reparação de danos passados (Atapattu & Gonzalez, 2015). Apesar deste debate, o princípio da CBDR-RC continua a ser uma norma de justiça global na sociedade internacional (Kiessling & Pacheco Alonso, 2019).

Relativamente às alterações climáticas, esta norma permitiu estabelecer uma divisão de responsabilidades entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, definindo os primeiros como os principais responsáveis pela regulação das alterações climáticas no âmbito da governação ambiental. Com a assinatura do Protocolo de Quioto em 1997, esta norma foi institucionalizada ao estabelecer que os Estados desenvolvidos do Norte Global, referidos como Anexo I, eram os responsáveis pela adoção de medidas para mitigar as alterações climáticas. Enquanto os países do Sul Global (não o Anexo I) apenas se comprometeram a cooperar no âmbito das negociações sobre as alterações climáticas e a apresentar relatórios periódicos para contribuir para os objetivos da UNFCCC (Bodansky, Brunée, Rajamani, 2017).

A ambiguidade com que a norma foi institucionalizada na arena internacional, precisamente a intenção de alargar a participação de todos os países, levou a discussões sobre a diferenciação entre as Partes e a forma como ela deveria ser aplicada. Assim, discutiu-se se a base da implementação da norma deveria ser as capacidades evolutivas e dinâmicas dos países ou as contribuições históricas relativas às emissões de GEE, um debate que ainda não foi resolvido (Bodansky, Brunée, Rajamani, 2017). Não sendo claro se o CBDR-RC regula as responsabilidades históricas por danos passados na arena ambiental, riqueza e capacidades técnicas para diminuir o impacto ambiental, ou representar uma adaptação do princípio do património comum da humanidade, todos estes significados podem coexistir nos discursos globais sobre o ambiente.

Desde a origem do princípio no início dos anos 90, esta norma internacional teve um carácter exclusivamente interestatal na consolidação do ambientalismo liberal como um complexo normativo da governação global das alterações climáticas (Bernstein, 2001). O Brasil foi um protagonista neste processo ao cerrar fileiras nas negociações com a China e a Índia para garantir que não adotariam compromissos de mitigação juridicamente vinculativos no emergente regime de governação climática. Esta aliança lançou as bases para o trabalho futuro do G77+China, no âmbito das negociações climáticas, com base numa divisão de trabalho interna onde o Brasil detinha a liderança em questões científicas.

O desempenho do G77+China neste cenário foi fundamental para levar a uma interpretação generalizada da norma que privilegiou a ideia de responsabilidades históricas e uma forte separação entre países do Anexo I e países não pertencentes ao Anexo I; e para manter, entre o Sul Global, a posição de não aceitar compromissos juridicamente vinculativos, com base numa definição rígida de identidade como países em desenvolvimento. No entanto, no início dos anos 2000, a governação climática global ganhou complexidade com o aparecimento e envolvimento de novos intervenientes que conduziram a dinâmicas inovadoras dentro do regime. Um caso paradigmático foi o processo de internalização da CBDR-RC no Sul Global, onde o envolvimento de atores não estatais, quer aceitando ou contestando o conteúdo e as interpretações da norma internacional, moldou a forma como o princípio apareceu no discurso doméstico.



O documento seguinte pretende reconstruir a evolução desta dinâmica, traçando as interpretações e reinterpretações da norma feitas pelos atores estatais brasileiros através do processo de localização (Acharya, 2004) da norma no discurso doméstico sobre as alterações climáticas no Brasil de 2005 a 2010. A delimitação temporal responde à entrada em vigor do Protocolo de Quioto em 2005 e aos anos subsequentes, através dos quais a governação climática nacional foi consolidada até à sanção da Lei das Alterações Climáticas em 2009 e da Política Nacional sobre Mudança do Clima em 2010. Tal como identificado em pesquisas anteriores, a delimitação temporal proposta responde à emergência de uma arena nacional de governação das alterações climáticas no Brasil (Kiessling, 2018; 2019; 2021). Contudo, é de notar que o cenário da governação climática no Brasil sofreu mudanças drásticas prejudiciais, tanto na sua estrutura como na ambição e robustez do seu organismo regulador, especialmente desde a chegada de Bolsonaro ao governo em 2018. Como antes deste momento, o Brasil liderou a ação climática na região - particularmente entre 2005 e 2010 -, e os processos desenvolvidos neste período continuam a representar um exemplo a seguir na América Latina; este documento centra-se na análise e reflexão sobre este momento particular na construção da governação climática brasileira.

O artigo está estruturado em sete secções, além desta introdução; a primeira enquadra a abordagem teórico-metodológica; a segunda e terceira descrevem o contexto das negociações internacionais sobre as alterações climáticas e a discussão do CBDR-RC no contexto doméstico brasileiro, respetivamente. A quarta e quinta secções ilustram as duas interpretações diferentes da norma abordadas pelos decisores políticos brasileiros. A sexta secção apresenta a discussão empírica que expõe o argumento principal do artigo. Finalmente, são apresentadas as reflexões finais que recuperam as principais conclusões do artigo.

Abordagem teórico-metodológica

A perspetiva teórica que orienta este artigo baseia-se na literatura sobre internalização de normas que tenta especificar as condições sob as quais as normas internacionais encontram relevo em contextos domésticos particulares. Kratochwil define normas como atos de fala através dos quais a comunicação é estabelecida (Koslowski & Kratochwil, 1994). Em qualquer caso, as definições mais operacionais são geralmente referidas pela literatura, tais como normas de comportamento adequado para atores com uma determinada identidade (Katzenstein, 1996), prescrições de atuação em situações de escolha (Cortell & Davis 2000), ou mais específicas; ideias com diferentes graus de abstração e especificação relativas a valores fundamentais, princípios organizacionais ou procedimentos padronizados que ganharam o apoio dos estados e atores globais, e que têm lugar de forma proeminente em múltiplos fóruns, incluindo políticas estatais, leis, tratados ou acordos internacionais (Krook & True, 2010).

Um aspeto essencial da difusão de normas internacionais é a sua internalização em contextos nacionais particulares. No processo de internalização, as internacionais (ideias) estão ligadas às nacionais (identidades). A Sociologia e a Psicologia Social definem a internalização das normas como um processo que transforma as motivações e os interesses de um agente para cumprir as normas sociais, transformando a adesão à



norma como uma forma de evitar castigos ou obter recompensas em cumprimento como um fim em si (Andrighetto et al., 2010). Tradicionalmente, na literatura de Relações Internacionais, é indicado que os Estados são os principais agentes "geradores de normas" ou "aceitadores de normas" (Legisladores vs. Legislados). Contudo, com novos estudos sobre os processos de emergência, consolidação e internalização das normas internacionais (e.g., Argomaniz, 2009, Xiaoyu, 2012), a complexidade destas dinâmicas começou a ser compreendida.

A partir de uma abordagem epistemológica interpretativa, ideias, normas e discursos adquirem centralidade como objetos de análise. O papel das ideias tem sido reconhecido nas Relações Internacionais por autores de várias correntes teóricas. Duas grandes abordagens metateóricas informam os estudos sobre a internalização das normas: racionalismo e construtivismo (Cortell & Davis, 2000; Boekle, Rittberger, Wagner, 1999; e.g.). Do racionalismo, argumenta-se que as normas internacionais modificam os incentivos dos intervenientes, fornecendo soluções para os problemas de coordenação e reduzindo os custos de transação. Neste contexto, isso implica que a adesão às normas internacionais dependerá de um cálculo custo-benefício e das possibilidades que as regras oferecem para maximizar os lucros destes intervenientes.

Por outro lado, num sentido construtivista, afirma-se que as normas internacionais fornecem uma linguagem e uma gramática da política internacional, constituindo os próprios atores sociais através da formação das suas identidades e interesses. Para o construtivismo, os atores sociais são guiados pela lógica do apropriado, opondo-se ao pressuposto enraizado na tradição racionalista onde se supõe que a ação social é guiada apenas pela lógica da consequência. Os racionalistas interpretam o cálculo do custo-benefício como o principal guia para a ação social. Ao mesmo tempo, para os construtivistas, a lógica do que é apropriado implica reconhecer que, para os atores, é mais crítico que as suas práticas sejam reconhecidas, por outros agentes e por eles próprios, como legítimas e apropriadas a um dado contexto social (March & Olsen, 2008). Se prevalecerem considerações de "adequação" para orientar a agência social, as modalidades sob as quais as alterações climáticas são inicialmente enquadradas como um problema que define as ações "adequadas" para a sua abordagem irão gerar trajetórias dependentes (David, 2007) destas interpretações, com impacto sobre os discursos e a própria política futura.

Esta última implica considerar as normas internacionais como processos discursivos (Krook & True, 2010). O reconhecimento da dimensão discursiva das normas permite-nos questionar o pressuposto de que as normas internacionais mantêm a sua essência e significado inalterados durante a internalização. Precisamente, a integridade de uma norma internacional pode ser questionada após a sua aceitação retórica (Stevenson, 2013). Assim, os processos de internalização implicam necessariamente processos de reinterpretação da norma com base no seu dinamismo. Duas fontes do dinamismo da norma podem ser reconhecidas: as externas e as internas. O dinamismo externo de uma norma é gerado pelo universo mais vasto de normas existentes e pelos conflitos ou alinhamentos entre elas, ou seja, a concorrência que é gerada em torno da adoção de uma determinada norma ou de outro concorrente potencial alternativo, seja na mesma área temática ou não (Krook & True, 2010).



O dinamismo interno é observado no seu potencial para estabelecer concorrência entre os diferentes significados que a adoção da norma implica em si mesma. Por outro lado, o dinamismo interno de uma norma é definido pela ligação feita entre a norma internacional e a sua receção interna ou com a correspondência entre a referida norma e as normas internas existentes. Por outras palavras, os atores domésticos são agentes ativos na reinterpretação do conteúdo da norma na sua adoção e não meros recetores passivos de um sistema internacional que os modifica.

Para fazer referência ao dinamismo interno das normas internacionais, é necessário trazer à tona o conceito complementar de congruência normativa. Este conceito refere-se à internalização das normas internacionais em contextos nacionais como um processo dinâmico e imprevisível que oscila entre as perceções de congruência e incongruência entre as normas globais e as condições domésticas (Stevenson, 2013: 11). Após Stevenson (2013), a construção da congruência normativa pode potencialmente assumir diferentes formas e incorporar uma vasta gama de atores domésticos estatais e não estatais. Estes atores podem (consciente ou inconscientemente) promover processos de mudança baseados no seu desacordo com a perceção da incongruência (ou congruência) sobre as normas internacionais.

Por outro lado, o conceito de localização procura descrever como a internalização de normas internacionais ocorre no Sul Global quando o conteúdo dessa norma tem (ou é viável de construir) alguma ligação com normas nacionais pré-existentes, quer estejam direta ou indiretamente relacionadas com o tema. Um elemento-chave é que a localização ocorre se houver um processo de alojamento para que as normas possam convergir umas com as outras. Assim, a localização de normas parte do paradoxo que implica tanto a aceitação como a contestação da norma, permitindo a construção e (re)construção da convergência normativa. Face a esta situação, a localização, e não a aceitação completa ou rejeição total, resulta, na maioria dos casos, de resposta normativa nos contextos domésticos do Sul Global (Acharya, 2004). A hipótese que orienta este estudo é que ao longo do processo de localização do princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas no contexto doméstico brasileiro, os atores governamentais brasileiros estavam a redefinir as suas interpretações sobre o assunto de acordo com as linhas dos diferentes ministérios que têm competência sobre a questão das alterações climáticas².

Em termos metodológicos, o artigo seguinte reconhece a importância da análise do discurso para compreender o processo de enquadramento das normas internacionais. Este conceito pode ser definido como um processo tendente a selecionar aspetos de uma realidade percebida e torná-los mais salientes no discurso para promover de alguma forma uma definição específica de um problema, a sua interpretação causal, avaliação moral e recomendação para o seu tratamento (Stevenson, 2013). As principais fontes desta investigação são entrevistas semiestruturadas com atores estatais e não estatais no Brasil, tais como diplomatas, membros dos Ministros do Meio Ambiente, ciência e Tecnologia, ativistas de ONG, empresários, entre outros; complementadas por uma revisão de fontes secundárias, tais como documentos oficiais e artigos académicos. A

² Este artigo visa estudar o processo de localização da CBDR-RC no contexto doméstico brasileiro. Neste sentido, o papel do ramo executivo no Brasil é principalmente explorado e as suas ligações com outros atores estatais e não estatais. Para mais detalhes sobre os processos de internalização da CRDB-RC no Brasil por atores não-estatais, ver Kiessling (2019; 2021).



leitura das entrevistas e dos documentos oficiais sob uma lente construtivista permitenos compreender como é constituída a agência de atores sociais do governo e funcionários estatais brasileiros com base em ideias e discursos que constroem interpretações sobre o alcance e significado das normas internacionais que regulam a arena global de governação climática. Neste sentido, as palavras dos entrevistados são apresentadas como ilustrações ou instantâneos das principais estruturas de significado relacionadas com as modalidades sob as quais os atores sociais encaram a BDR-RC como uma norma válida, as interpretações prevalecentes sobre a mesma e as suas mudanças no tempo.

O Brasil, a CBDR-RC e o contexto internacional na fase pós-Quioto

A CBDR-RC, proposta pelos países do G77+China, foi um pilar da posição do governo brasileiro nas negociações climáticas, mesmo antes da assinatura da UNFCCC. A formulação desta norma respondeu a uma conceção de justiça na sociedade internacional; isto significava que os países que tinham causado o problema deveriam ser os principais responsáveis pela sua resolução e ajudar os países menos desenvolvidos a adaptarem-se aos seus impactos inevitáveis. A posição convencional do Brasil nas negociações internacionais sobre alterações climáticas baseou-se numa interpretação desta norma que negava a possibilidade de o Brasil adotar quaisquer compromissos de mitigação na governação climática. Contudo, as mudanças na relação entre países desenvolvidos e emergentes do Sul Global nas negociações internacionais minaram as bases sobre as quais esta interpretação se baseava. A partir de 2005, com a entrada em vigor do Protocolo de Quioto, e especialmente após 2007 na COP13 em Bali, Indonésia, os países desenvolvidos começaram a questionar seriamente uma agenda de negociações de cima para baixo, que apenas estabelecia compromissos vinculativos para os países do Anexo I. Nesta Conferência das Partes, os países apresentaram uma nova forma de negociação que refletiu as mudanças no sistema internacional. Com o Plano de Ação de Bali, os países reconheceram que as responsabilidades em matéria de alterações climáticas são dinâmicas a longo prazo. Este plano estabeleceu também uma segunda via de negociação, separada do Protocolo de Quioto, onde um grupo de trabalho de países desenvolvidos (incluindo os Estados Unidos) irá negociar futuros compromissos quantificados de redução de emissões (Lessels, 2013; Albuquerque, 2019).

Como resultado desta rutura e do subsequente fracasso da COP15 em Copenhaga em 2009 para assinar um novo tratado vinculativo ao estilo de Quioto, a dinâmica da agenda de negociação internacional é transformada pela adoção de uma abordagem ascendente que permite (e exige) que todos os Estados submetam contribuições nacionais de mitigação à UNFCCC.

Neste contexto de uma mudança de governação global entre 2005 e 2009, a CBDR-RC é reinterpretada a nível internacional para abandonar interpretações que apenas associam este conceito à ideia de responsabilidades históricas que conduzem a uma separação clara entre os países do Anexo I e os países não incluídos no Anexo I. Este processo internacional desencadeou processos locais de reinterpretação desta norma na medida em que os Estados podiam legitimamente apoiar interpretações tradicionais no contexto da nova configuração do regime climático (Albuquerque, 2019).



Responsabilidades comuns, mas diferenciadas no contexto político brasileiro pós-Quito

Desde a assinatura do Protocolo de Quioto em 1997, o Brasil consolidou uma posição nas negociações internacionais que pode ser caracterizada como a tradicional posição brasileira sobre as alterações climáticas (Johnson, 2001, Viola, Franchini, & Lemos Ribeiro, 2012). Em termos gerais, Viola, Franchini e Lemos Ribeiro (2012) argumentam que durante a negociação do Protocolo de Quioto, o Brasil teve cinco visões que foram fundamentais na definição desta posição:

- Compromisso inabalável com o direito ao desenvolvimento como quadro em que se insere a política relativa às alterações climáticas.
- Defesa da noção de desenvolvimento sustentável para integrar processos económicos com a defesa ambiental.
- A liderança global do Brasil em matéria de alterações climáticas.
- Evitar ligar as alterações climáticas à regulação e preservação das florestas e selvas.
- A interpretação radical do princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas.

Durante a primeira década dos anos 2000, houve uma mudança política no que respeita ao poder e atribuições dos ministérios ligados à agenda ambiental³. Embora no início de 2000 o Ministério da Ciência e Tecnologia pudesse ser reconhecido como o ator principal, houve uma transição na segunda metade da década que colocou o Ministério do Meio Ambiente no centro da agenda. Esta transição esteve ligada à internalização do CBDR-RC e a disputas sobre o significado e interpretações que esta norma deveria ter. Até 2010, quatro ministérios lideraram a agenda climática no Brasil; Meio Ambiente, Finanças, Relações Exteriores e Ciência e Tecnologia. Estes quatro ministérios podem ser brevemente classificados em dois grupos:

- Por um lado, esses ministérios procuraram manter o *status quo* em termos de preservação das instituições e práticas já estabelecidas para regular as alterações climáticas no Brasil. Aqui podemos localizar o Ministério Das Relações Exteriores (MNE) e o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). O primeiro procurava tradicionalmente limitar a interferência de outros ministérios na definição da política climática no Brasil. Defendiam a identificação do Brasil como um país em desenvolvimento emergente, membro do G77+China, que não deveria abandonar completamente a CBDR-RC mesmo que fossem assumidos compromissos voluntários, uma vez que eram apenas demonstrações de predisposição de um país em desenvolvimento para agir. O MCT, responsável pela administração do Mecanismo de

³ Embora vários ministérios no Brasil concorram no quadro da agenda das alterações climáticas, quando a UNFCCC foi assinada, foi estabelecida uma aliança tácita entre o Itamaraty e o Ministério da Ciência e Tecnologia. Esta aliança teria exclusividade na definição da política climática brasileira (Kiessling, 2018). Nesse sentido, apenas o Itamaraty participou na formulação da posição tradicional brasileira; uma vez que era considerado não só o agente que representava mais consistentemente o interesse nacional brasileiro, mas também o que tinha as capacidades mais significativas para o fazer (Viola, Franchini, Lemos Ribeiro, 2012).



Desenvolvimento Limpo (MDL) desde meados dos anos 2000, também acompanhou esta posição. Do seu âmbito de ação, o ministério foi favorável à preservação da integridade ambiental do mecanismo, como um dos pilares da política externa brasileira sobre o assunto (Kiessling, 2018).

- Por outro lado, até 2012, os Ministérios do Meio Ambiente (MMA) e das Finanças (MF) estavam a liderar o caminho para reinterpretar o princípio. O MMA promoveu uma reinterpretação radical da norma, orientada para assegurar maiores níveis de compromisso, que foi apoiada e acompanhada por outros atores sociais, tais como o setor privado e o terceiro setor. A modalidade preferida para enfrentar estas novas obrigações, que o ministério interpretou ser crescente, era a adoção de instrumentos económicos muito mais generalizados do que apenas baseados nos mecanismos de flexibilização previstos pelo Protocolo de Quioto (o MDL). Assim, o MMA ornou-se favorável e promoveu mecanismos como o REDD+, entre outras iniciativas. O MF desempenhou aqui um papel importante, acompanhando e gerando as ferramentas práticas que a lógica subjacente aos discursos do MMA exigia, em conformidade com uma simbiose que seria visível, a partir do ano 2010, na figura da ministra Izabella Teixeira.

Em ambos os casos, as interpretações progressivas da norma são compatíveis com as reinterpretações que, nos primeiros anos de 2010, foram privilegiadas à escala global, como descrito na secção anterior. As diferentes visões são então apresentadas no quadro seguinte:

Quadro Nº1 - Interpretações do princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas pelos Ministérios no Brasil

	Princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas
Interpretação tradicional do princípio	Ministério das Relações Exteriores - Ministério da Ciência e Tecnologia
Interpretação progressiva do princípio	Ministério do Meio Ambiente - Ministério das Finanças

Elaboração própria

As secções seguintes explorarão ambas as interpretações em maior detalhe a partir deste esboço.

A interpretação tradicional do princípio: a bandeira do Itamaraty

Como acima mencionado, entre 2007 e 2009, a diferenciação categórica baseada em anexos foi abandonada, não sem resistência e contestações, na busca da autodiferenciação (Bodansky, Brunée, Rajamani, 2017); baseada numa reinterpretação do CBDR-RC, que passa do enfoque na responsabilidade histórica para um enfoque nas capacidades dos países. Com o reconhecimento desta mudança ao longo das rondas de negociações de Bali, o Itamaraty identifica que não pode continuar a adotar uma posição



defensiva como tinha feito com o G77+China na primeira ronda de negociações de Quioto. A consequência direta deste reconhecimento é uma flexibilização da posição convencional no sentido do reconhecimento da importância dos grandes países em desenvolvimento na solução das alterações climáticas e do novo papel do Brasil como grande ator na economia global:

*"Países em desenvolvimento como o Brasil também devem tomar medidas no âmbito da Convenção."*⁴

*" Todos nós devemos tomar medidas maiores e mais arrojadas para reduzir as emissões"... "As responsabilidades são e devem ser diferenciadas, mas não podemos esquecer que são também comuns."*⁵

*" As nossas emissões, embora sejam mais recentes e mais pequenas, também ajudam a sufocar e submergir a única terra que temos para habitar."*⁶

O Itamaraty, tal como os restantes países que mais tarde dariam forma ao bloco BASIC, era a favor da abordagem de negociação em duas vias que foi consolidada na COP13 em Bali (2007), uma vez que reconheciam que dentro da segunda via do Plano de Ação de Bali, as suas ações seriam sempre autodeterminadas. Esta abordagem permitiria ao Brasil, Índia, China e África do Sul aumentar voluntariamente as suas contribuições, respondendo a pressões internas, sem que essas contribuições fossem consideradas metas vinculativas derivadas da convenção (Lessels, 2013).

Estas conversações entre os três grandes países em desenvolvimento ocorreram desde o início das negociações no seio do G77+China. Durante este período (2005-2009), embora reconhecendo as transformações no âmbito das negociações, o Itamaraty cerrou fileiras com a Índia e a China para apoiar o carácter voluntário de qualquer ação que o Brasil pudesse tomar. Neste contexto, foram realizadas reuniões regulares com a China e a Índia para coordenar até aspetos programados, tais como as datas de entrega das Comunicações Nacionais ao Secretariado da Convenção⁷.

Uma vez estabelecido o BASIC, a ideia de contribuições voluntárias constituídas na segunda via tornou-se extremamente importante para manter a coesão no seio da coligação. Isto significava que um país parceiro podia fazer reduções voluntárias de GEE sem comprometer os outros (Lessels, 2013). Desta forma, os parceiros poderiam manter a coligação unida e manter uma identidade internacional baseada no seu estatuto emergente, permitindo simultaneamente margens de ação para definir políticas internas

⁴ Luis Rebelo Fernandes, Secretário Executivo do MCT. Excerto do discurso proferido na COP 12, 2006.

⁵ Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores. Excerto de um discurso proferido na COP 12, Bali, 2007.

⁶ Carlos Minc, Ministro do Meio Ambiente, excerto de um discurso proferido na COP 14, Poznan, 2008.

⁷ Já em 2004, o Brasil, a Índia e a China concordaram em apresentar as suas primeiras Comunicações Nacionais da UNFCCC durante a COP 10 em Buenos Aires, embora a Comunicação Nacional do Brasil já tivesse sido preparada anteriormente. Embora a Índia não cumprisse o estipulado e apresentasse a sua comunicação alguns meses antes dos outros países, a ideia era que os três adiassem a entrega das comunicações para evitar a atenção às suas situações nacionais e políticas internas. A sua entrega procurou conjuntamente reforçar a sua posição contra uma potencial reivindicação por parte dos países do Anexo I (Lessels, 2013).



com uma certa autonomia. Assim, com a conformação do BASIC, estes países foram capazes de abrandar, ou pelo menos reduzir, a velocidade das transformações dentro da estrutura da governação climática global. Através desta ação conjunta, os membros BASIC conseguiram manter o CBDR-RC, mesmo na transformação dos compromissos de um modelo de cima para baixo para uma abordagem de baixo para cima (Albuquerque, 2019).

Como um inquirido salienta, o CBDR-RC continuou a ser um princípio defensivo, apesar das transformações:

"Assim, no início dessas discussões, havia ... o governo brasileiro usou muito disso para dizer que não ia fazer nada, que só ia esperar por vários momentos. Por exemplo, o governo brasileiro disse por vezes ... quantos países desenvolvidos não publicaram os seus inventários de emissões, nós também não vamos publicar, quantos países não enviam as suas contribuições, aqueles países desenvolvidos com obrigações de Quioto, nós também não vamos fazer, e com o tempo o governo brasileiro tornou-se menos ... tornou-se um pouco mais flexível, lembra-se sempre desse princípio, mas de certa forma relaxou um pouco..."⁸

De 2005 a 2010, o Brasil continuou a reforçar a sua posição no seio do G77+China; onde ainda era a referência em relação aos temas científicos das negociações, mas também procurou aumentar a sua influência construindo a ideia de que o Brasil, embora um país em desenvolvimento, poderia ajudar na transferência de tecnologia e conhecimento para os países menos desenvolvidos no quadro dos programas de cooperação Sul-Sul e regional (Lessels, 2013):

"(...) (Brasil) foi pioneiro no desenvolvimento tecnológico mundial de alternativas energéticas limpas, tais como o etanol, combustível à base de álcool. Estamos dispostos a partilhar esta experiência com outros países, especialmente com os nossos países-irmãos em desenvolvimento"⁹.

"(...) e estamos dispostos a partilhar esta tecnologia com outros países em desenvolvimento em África, Ásia, América Latina e Caraíbas"¹⁰.

"Também temos sido capazes de criar programas de cooperação Sul-Sul para a transferência de tecnologia"¹¹.

⁸ Excerto da entrevista com André Rocha Ferretti (Observatório do Clima), por videoconferência, a 15 de agosto de 2016.

⁹ Luis Rebelo Fernandes, Secretário-Geral do MCT, excerto do discurso proferido na COP 12, Nairobi, 2006. Citação extraída de Lessels (2013).

¹⁰ Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores, excerto do discurso proferido na COP 13, Bali 2007. Citação extraída de Lessels (2013).

¹¹ Izabella Mônica Teixeira, Ministra do Meio Ambiente, excerto do discurso proferido na COP 16, Cancun 2010. Citação extraída de Lessels (2013).



"Não a vamos excluir (a ideia de transferir financiamento para países menos desenvolvidos). Não é um problema para o Brasil contribuir para outros países. No entanto, é evidente que o principal fardo não pode ser para os países emergentes"¹².

Na COP 15 em Copenhaga, em 2009, o Brasil demonstrou uma vontade de ajudar a financiar os programas de adaptação e mitigação para os países menos desenvolvidos. Nas palavras de Luís Inácio Lula da Silva:

"Se houver outro sacrifício a ser feito, o Brasil está disposto a colocar dinheiro também para ajudar outros países. Estamos dispostos a participar no financiamento se, nesta reunião, chegarmos a acordo sobre uma proposta final"¹³.

Ao mesmo tempo, o governo brasileiro, como um todo, tanto o MMA como o Itamaraty, começaram a ser muito mais recetivos às instâncias e espaços facilitadores da participação da sociedade civil organizada.

Em 2009, o Brasil anunciou na COP15 que iria tomar medidas de mitigação voluntárias para reduzir os GEE. Com base nesta decisão brasileira, foram desencadeadas algumas preocupações no seio da coligação BASIC e de alguns países do G77+China, pois poderia levar a uma procura crescente de esforços mais significativos por parte dos países em desenvolvimento e a uma pressão substancial sobre a ideia de objetivos obrigatórios para os países BASIC. Contudo, o Itamaraty sustentou que a redução voluntária de emissões fazia parte de uma decisão nacional que não estava legalmente associada a qualquer acordo da UNFCCC e, portanto, não implicava que os outros membros da coligação BASIC fizessem o mesmo; uma vez que a segunda via aberta depois de Bali podia permitir esta alternativa (Lessels, 2013).

No entanto, esta definição não foi necessariamente partilhada por todo o governo brasileiro. Assim, a interpretação do MMA sobre o processo de adoção de objetivos voluntários pode ser entendida a partir das palavras de um entrevistado:

"Só aqui, mesmo essa posição (a tradicional posição brasileira sobre as alterações climáticas) em 2005, 2006, teve um peso hegemónico no governo, foi sustentada várias vezes por Lula. Com o lançamento do relatório do IPCC, o documentário de Al Gore, os movimentos internos, a informação de que as emissões do mundo em desenvolvimento, Índia, China, Brasil passaram a ser equivalentes às emissões dos países do Norte, que o Brasil foi para Copenhaga com uma mudança bastante expressiva, e chegou com propósitos voluntários. Isto tem a ver com o movimento político geral de Lula, com base no alinhamento da China com os EUA. Quando a China se alinha com os Estados Unidos, Lula fez uma inflexão em relação a Sarkozy e à UE e relaxou

¹² Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores, entrevista com *O Globo* a 14 de outubro de 2009. Citação extraída de Lessels (2013).

¹³ Luís Inácio Lula da Silva, Presidente da República do Brasil, 2009, COP 15, Copenhaga. Citação extraída de Lessels (2013).



*em dois pontos em que o Brasil era absolutamente inflexível: a aceitação dos objetivos e a aderência à proposta da Organização Mundial do Ambiente a que o Brasil sempre resistiu até 2006, embora com Marina Silva tenhamos defendido que o governo deveria mudar a sua posição. Lula muda e torna-se o principal Chefe de Estado em Copenhaga... foi um processo evolutivo de 2003 a 2007...*¹⁴.

Desta forma, observa-se que no governo brasileiro começou a emergir e a coexistir com a interpretação clássica do CBDR-RC, uma abordagem mais próxima da posição ocupada pela sociedade civil na altura (Kiessling, 2019); isso acabaria por questionar a visão tradicional do Itamaraty sobre a responsabilidade do Brasil na mitigação das alterações climáticas. Este processo será desenvolvido em maior detalhe na próxima secção.

Interpretação progressiva do princípio: as responsabilidades que podemos assumir

A partir de 2003, com a chegada de Marina Silva ao MMA, a hegemonia do MRE e do MCT sobre o assunto foi quebrada. Novas vozes são permitidas na esfera de discussão que privilegiaram os aspetos ambientais das alterações climáticas em relação à interpretação tradicional do Itamaraty sobre a questão como um problema de desenvolvimento e utilização de energia (Kiessling, 2018). A participação de outras vozes no governo brasileiro continuou a crescer, fazendo um grande discurso com o Comité Interministerial para as Alterações Climáticas (ICCC) através do Decreto nº 6263/07. O ICCC é coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e é composto por dezassete agências federais estruturadas sob um Grupo Executivo (EG) coordenado pelo Ministério Meio Ambiente e composto por oito ministérios e pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. O CIM, através do EG, elaborou em 2008 e 2009, respetivamente, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Nacional sobre Mudança do Clima Assim, a caracterização da CBDR-RC começa a ser reinterpretada dentro do próprio governo de uma forma que centra a sua atenção no carácter comum das responsabilidades e não no seu carácter diferenciado. Esta norma começa então a ser abordada mais proativamente (as responsabilidades que podemos assumir) do que de uma forma defensiva (responsabilidade histórica) (Kiessling, 2018).

A transição de responsabilidade do MCT para o MMA, no que diz respeito à liderança na questão, ocorreu gradualmente e continuou de 2005 a 2009-2010. Os negociadores brasileiros nas COP continuaram a ser funcionários do MCT, não obstante pretenderem manter a tradicional posição brasileira sobre as alterações climáticas, apesar de sofrerem pressões tanto das mudanças internas que estavam a ter impacto na posição oficial do país como das transformações que estavam a ocorrer no âmbito das próprias negociações internacionais. Por outro lado, como indicado por Lessels (2013), a equipa técnica do MCT, pouco a pouco, começou a perder poder e influência dentro da delegação. A partir de 2010, o MCT quase já não participa nos processos de tomada de decisão sobre as

¹⁴ Excerto da entrevista conduzida por Asher Lessels em 14 de outubro de 2011 com um alto funcionário do Ministério do Meio Ambiente brasileiro responsável por liderar a delegação brasileira na COP 9.



alterações climáticas, tendo encerrado quase todas as operações relacionadas com a agenda climática. No entanto, o MCT manteve, dentro das suas competências, responsabilidade em relação às Comunicações Nacionais do Brasil à UNFCCC e à gestão dos projetos MDL, a autoridade reguladora e de supervisão desta matéria.

Relativamente ao MMA, como Lessels (2013) indica, provavelmente a preocupação mais significativa para Marina Silva não era tanto a questão da mudança climática em si, mesmo sendo Marina uma ambientalista, mas que as negociações da UNFCCC foram apresentadas como uma oportunidade para forçar mudanças no desempenho do país no que respeita à gestão florestal. Marina Silva estava convencida de que era necessário que o Brasil estabelecesse abertamente uma forte ligação entre clima e floresta e promovesse a ideia de que responsabilidades comuns, mas diferenciadas não significavam que o Brasil não tivesse responsabilidades (Lessels, 2013). Assim, no início de 2005, o MMA já tinha quebrado a associação e identificado as alterações climáticas exclusivamente como uma questão de utilização de energia. Sob a direção de Marina, o MMA abriu também o primeiro departamento ministerial dedicado às alterações climáticas, dando ao ministério capacidades para abordar políticas sobre o assunto.

Esta mudança teve uma enorme importância nos anos seguintes, uma vez que, embora as interpretações da norma no seio do governo brasileiro permanecessem abertas, uma interpretação proativa da CBDR-RC, associada às responsabilidades que o Brasil pode assumir com base nas suas capacidades, foi o protagonista nos debates governamentais. Para se adotar tal interpretação, anteriormente, era necessário que as alterações climáticas fossem enquadradas como uma responsabilidade conjunta da Humanidade, em que as capacidades atuais dos Estados são o padrão necessário para estabelecer objetivos de mitigação e não o seu *status* institucionalizado como um país desenvolvido ou em desenvolvimento.

Esta posição foi acompanhada pela sociedade civil organizada e pelo setor académico que trabalharam neste problema, que foram favoráveis, ao longo deste processo de reinterpretação da norma, a que o Brasil mudasse a sua política interna e externa em matéria de alterações climáticas para assumir compromissos de redução dos GEE (Kiessling, 2019). Neste sentido, vale a pena mencionar a existência de um microprocesso de socialização intracaso, que não envolveu atores internacionais, mas teve um impacto significativo na socialização dos atores estatais. Com a chegada de Lula da Silva à Presidência do Brasil, especialmente o Ministério do Meio Ambiente iniciou um processo de contratação de pessoal especializado, o qual, em certa medida, teve impacto nas agendas, políticas, visão e capacidades do ministério. Como indica um entrevistado:

"... fui lá em 2004, mais até 2003 (o MMA) tinha um corpo técnico minúsculo. (...), com a chegada de Marina Silva, trouxe muitos profissionais que atuavam no terceiro setor para compor a equipa do Ministério e lá fez o primeiro concurso, para análise ambiental, fez o concurso para (...), que foi o que eu fiz, trabalhei lá, e a partir daí começou a construir aquele corpo técnico do Ministério que não existia antes. E as pessoas que estavam livres no mercado para trabalhar nessa questão são as pessoas que vieram do terceiro setor, que estavam no terceiro setor e que foram ao Ministério para fazer essa transição, para construir, para ajudar a construir esse próprio corpo técnico. Então, não só (o MMA) tinha muitas alianças com o setor privado e com o



terceiro setor, mas tinha muitas pessoas que eram do terceiro setor e que tinham ido ao Ministério para ajudar nessa construção..."¹⁵

Discussão e resultados

Como o discurso interno sobre as alterações climáticas estava a ressignificar e a questionar a centralidade da CBDR-RC na interpretação do Itamaraty, este movimento foi acompanhado pelo aparecimento de um número crescente de agências governamentais que formulavam opções consistentes com a CBDR-RC. Como argumentado na literatura, este sinal mostra a importância crescente de uma norma internacional num contexto doméstico (Cortell & Davis, 2000; Kiessling, 2021).

O objetivo geral do programa era identificar, planear e coordenar as ações e medidas que poderiam ser empreendidas sobre a mitigação e adaptação às alterações climáticas. Assim, em primeiro lugar, deve ser destacada a formulação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima em 2007. Este plano foi apresentado como um quadro relevante para a integração e harmonização das políticas públicas relativas ao tema. A importância do plano reside no pressuposto de que este plano representa uma transição no posicionamento do governo do Brasil: de uma identificação do país como país em desenvolvimento, e não do Anexo I, para uma posição definida pelo objetivo de começar a planear ações voluntárias de mitigação e adaptação através da identificação de oportunidades de mitigação económica¹⁶.

Contudo, os "postulados da norma" e os seus significados também foram contestados no seio do próprio governo do Brasil, entre uma visão das alterações climáticas como um problema da Humanidade como um todo, como um problema económico de externalidades e como um problema nacional de desenvolvimento e utilização da energia.

A nível federal, foi apresentado ao Congresso do Brasil em 2008 um projeto de lei que abriu um debate no Congresso, que começou a acelerar em meados de 2009, quando o governo brasileiro começou a sinalizar que iria adotar metas de redução de emissões em Copenhaga¹⁷. Esta proposta foi baseada num projeto feito pelo Observatório do Clima. Foi apoiado pelo Executivo tornando-se a base da lei que foi finalmente sancionada e mesmo mantendo extratos do projeto original do Observatório do Clima.

Isto representa a institucionalização de mecanismos de cooperação entre atores estatais e não estatais para consolidar a norma no contexto doméstico. Esta cooperação pré-existiu à sanção da lei climática. Contudo, aumentou significativamente entre 2007 e 2009 através da convergência dos atores públicos, privados e do terceiro setor para a definição da exigência de uma abordagem de regulação nacional das alterações climáticas que transcenderia a interpretação da CBDR-RC como responsabilidades históricas.

¹⁵ Excerto da entrevista com Beatriz Martins em São Paulo no dia 26 de setembro de 2016.

¹⁶ Os setores identificados como oportunidades de atenuação serão a base dos futuros planos setoriais definidos pela Política Nacional em 2009.

¹⁷ O Itamaraty confirma que o Brasil terá um objetivo contra o aquecimento global. *Folha de São Paulo* 08/12/2009 (<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2009/08/608523-itamaraty-confirma-que-brasil-tera-meta-contra-aquecimento.shtml>). Última consulta online: 09/09/2021.



Após um processo de negociação no seio do Governo, o Senado brasileiro aprovou a Política Nacional sobre Mudança do Clima a 25 de novembro de 2009. No final de 2009, Carlos Minc conseguiu organizar uma série de pequenas reuniões onde os atores mais importantes do Governo se reuniram para discutir as possíveis reduções voluntárias de emissões de GEE do Brasil. Nestas quatro reuniões privadas no Palácio do Planalto em Brasília estiveram presentes, entre outros, Lula, Presidente da República; Dilma Rousseff, Chefe da Casa Civil da Presidência; Carlos Minc, Ministro do Meio Ambiente; Sergio Rezende, Ministro da Ciência e Tecnologia; e Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores (Lessels, 2013). No final da terceira reunião, os atores políticos convergem a favor da adoção de objetivos voluntários anunciados. Depois, formalmente, a Política Nacional sobre Mudança do Clima foi aprovada e sancionada como lei pelo Presidente da República em 20 de dezembro de 2009¹⁸. Esta política anuncia reduções entre 36,1% e 38,9% relativamente aos níveis de emissões previstos para 2020 num cenário de BAU.

*"Assumimos um compromisso, e aprovámo-lo no Congresso Nacional, transformando em lei o facto de o Brasil, até 2020, reduzir as emissões de gases com efeito de estufa de 36,1% para 38,9% com base no que consideramos importante: mudança no sistema agrícola brasileiro; mudança no sistema siderúrgico brasileiro, mudança e melhoria da nossa matriz energética, que já é uma das mais limpas do mundo; e assumimos o compromisso de reduzir o desmatamento da Amazónia em 80% até 2020"*¹⁹.

Assim, com a promulgação da lei em dezembro de 2009, pode observar-se que os dois indicadores que Cortell e Davis (2000) reconhecem para analisar empiricamente esta institucionalização foram cumpridos; nomeadamente, as mudanças no discurso nacional, bem como as modificações nas instituições e nas políticas estatais (Cortell & Davis, 2000).

Reflexões finais

Este artigo descreveu as modalidades segundo as quais o princípio das Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas foi internalizado e localizado na política nacional brasileira. Ficou demonstrado que esta norma foi rapidamente adotada pela diplomacia brasileira para evitar que o Brasil adotasse metas vinculativas de redução de gases com efeito de estufa. Em termos gerais, por volta do ano 2003, com a chegada de Marina Silva ao Ministério do Meio Ambiente, esta norma começa a ser reinterpretada dentro do próprio governo de uma forma que centra a sua atenção na natureza partilhada de responsabilidades e não no seu carácter diferenciado. Neste sentido, abordagens mais proativas do princípio (as responsabilidades que podemos adotar) começaram a ganhar tração *versus* abordagens defensivas (responsabilidades históricas). Esta reinterpretação da norma atingiu um ponto alto em 2009 com a promulgação da lei das alterações

¹⁸ O Presidente Lula vetou três artigos da lei original numa ação que alguns observadores interpretaram como uma defesa do setor petrolífero (Por exemplo <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2009/12/672320-lula-must-sanction-lei-do-clima-mas-protects-setor-do-petroleo.shtml>).

¹⁹ Luis Inácio Lula da Silva, Presidente da República do Brasil, 2009, Excerto do discurso proferido na COP 15, Copenhaga. Citação extraída de Lessels (2013).



climáticas e a adoção de compromissos voluntários por parte do governo brasileiro. No entanto, esta reinterpretação não foi consolidada como hegemónica dentro do país, principalmente devido ao Itamaraty ter uma interpretação mais rígida da norma²⁰.

Desde então, a política climática e de governação do Brasil sofreu grandes mudanças, principalmente devido a dois marcos significativos, a assinatura e entrada em vigor do Acordo de Paris e a ascensão ao poder de Jair Bolsonaro.

Com a assinatura do Acordo de Paris em 2015 e a sua subsequente entrada em vigor em 2016, o CBDR-RC sofreu transformações que reduziram a sua centralidade como princípio orientador da governação climática global. No entanto, na arena nacional, os debates em torno das diferentes interpretações do princípio tornaram-se mais uma vez relevantes na elaboração da Contribuição Nacionalmente Determinada.

Alguns anos mais tarde, a subida ao poder de Jair Bolsonaro significou retrocessos na ambição e robustez da política climática brasileira. Tanto em termos discursivos como nas medidas que foram tomadas, a posição do novo governo sobre a crise climática significou o desmantelamento das regulamentações ambientais, o desaparecimento da questão da agenda governamental e o espaço para a liderança na ação climática por atores não estatais - a nível interno - e de outros países - a nível regional -.

Assim, a investigação futura poderia abordar as seguintes questões decorrentes deste artigo: 1) Como é que a assinatura do Acordo de Paris influenciou as discussões e debates internos brasileiros sobre o CBDR-RC? 2) Como é que esta interpretação do CBDR-RC pelo Ministério das Relações Exteriores influenciou as possibilidades de exercer a liderança regional brasileira sobre as alterações climáticas? Além disso, 3) Como é que a localização influenciou a chegada ao governo de Jair Bolsonaro no Brasil em 2018 e o processo de contestação dos regulamentos de proteção ambiental?

Referências

- Acharya, Amitav (2004). How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization*. Vol 58, n.º 2: 239-275.
- Albuquerque, Felipe Leal (2019). Coalition Making and Norm Shaping in Brazil's Foreign Policy in the Climate Change Regime. *Global Society*. Vol 33, n.º 2: 243-261.
- Andrighetto, Giulia, Daniel Villatoro, Rosalia Conte (2010). "Norm Internalization in Artificial Societies." *AI Communications*. Vol 23, n.º 4: 325-339.
- Argomaniz, Javier (2009). When the EU is the 'Norm-taker': The Passenger Name Records Agreement and the EU's Internalization of US Border Security Norms. *Journal of European Integration* Vol 31, n.º 1: 119-136.
- Atapattu, Sumudu (2015). The Significance of International Environmental Law Principles in Reinforcing or Dismantling the North-South Divide by Shawkat Alam, Sumudu

²⁰ De 2009 a 2012, ambas as interpretações coexistiram e permaneceram em disputa na implementação dos objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima e na elaboração dos planos setoriais, funcionando como base discursiva da futura proposta brasileira dos "círculos concêntricos" no ano de 2014.



Atapattu, Carmen G. González and Jona Razzaque (eds.), *International Environmental Law and the Global South*. New York: Cambridge University Press: 74-108.

Atapattu, Sumudu, Carmen G. González (2015). The North-South Divide in International Environmental Law: Framing the Issues by Shawkat Alam, Sumudu Atapattu, Carmen G. González and Jona Razzaque (eds.), *International Environmental Law and the Global South*. New York: Cambridge University Press: 1-22.

Bernstein, Steven (2001). *The compromise of liberal environmentalism*. New York: Columbia University Press.

Boekle, Henning, Volker Rittberger & Wolfgang Wagner (1999). Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory. Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung. Center for International Relations/Peace and Conflict Studies. Disponível em: <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/handle/10900/47193>

Bodansky, Daniel, Jutta Brunnée, Lavanya Rajamani (2017). *International Climate Change Law*. Oxford: Oxford University Press.

Checkel, Jeffrey (1999). Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe. *International Studies Quarterly* Vol 43, n.º 1: 83-114.

Cortell, Andrew, James Davis (2000). Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda. *International Studies Association*. Vol 2, n.º 1: 65-87.

David, Paul (2007). Path dependence – a foundational concept for historical social science. *Cliometrica – The Journal of Historical Economics and Econometric History*, Vol 1, n.º 2: 1-23.

Islam, Rafiqul (2015). History of the North-South Divide in International Law: Colonial Discourses, Sovereignty, and Self-Determination by Shawkat Alam, Sumudu Atapattu, Carmen G. González and Jona Razzaque (eds.), *International Environmental Law and the Global South*. New York: Cambridge University Press: 23-49.

Johnson, Ken (2001). Brazil and the Politics of the Climate Change Negotiations. *Journal of Environment & Development*. Vol 10, n.º 2: 178-206.

Katzenstein, Peter (1996). Introduction: Alternative Perspectives on National Security by Peter Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press: 1-32.

Kiessling, Christopher Kurt (2018). Brazil, Foreign Policy and Climate Change (1992-2005). *Contexto Internacional*. Vol 40, n.º 2: 387-408.

Kiessling, Christopher Kurt (2019). Internalización del principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas: interpretaciones desde la sociedad civil brasileña. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*. N.º 25: 8-28.

Kiessling, Christopher Kurt (2021). Principio de las Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas: un análisis de la internalización de la norma por parte del sector privado en Brasil (2005-2015). *Estudios Internacionales*. Vol 53, n.º 198: 63-88.



Kiessling, Christopher Kurt, Agustina Pacheco Alonso (2019). Escuela inglesa y gobernanza climática global: un diálogo necesario. *Relaciones Internacionales*, n.º 41: 53-72.

Koslowski, Rey, Friedrich Kratochwil (1994). Understanding Change in International Politics: the Soviet Empire's Demise and the International System. *International Organization*. Vol 48, n.º 2: 215-247.

Krook, Mona Lena, Jacqui True (2010). Rethinking the Life Cycles of International Norms: The United Nations and the Global Promotion of Gender Equality. *European Journal of International Relations*. Vol 18, n.º 1: 103-127.

Lessels, Asher (2013). *Cambiando el Clima, el Efecto de Lula sobre la Posición de Brasil en las Negociaciones de la UNFCCC*. Buenos Aires: Flacso Argentina. Universidad de San Andrés. Universitat de Barcelona.

March, James, Johan Olsen (2008). The Logic of Appropriateness by Robert E. Goodin, Michael Moran, and Martin Rein (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.

Stevenson, Hayley (2013). *Institutionalizing Unsustainability: The Paradox of Global Climate Governance*. Berkeley: University of California Press.

Viola, Eduardo, Matias Franchini, Thaís Lemos Ribeiro (2012). *Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: Governança Global e Democracia na era da Crise Climática*. Brasília: Universidade de Brasília.

Xiaoyu, Pu (2012). Socialization as a Two-way Process: Emerging Powers and the Diffusion of International Norms. *The Chinese Journal of International Politics*. Vol 5, n.º 4: 341-367.

PATENTES FARMACÊUTICAS E DIREITO À SAÚDE – PORTUGAL E BRASIL

RUBEN BAHAMONDE DELGADO

rbahamonde@autonoma.pt

Professor Associado do Departamento de Direito da Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal).
Coordenador e Investigador Integrado do Ratio Legis – Centro de Investigação e
Desenvolvimento em Ciências Jurídicas da Universidade Autónoma de Lisboa
[Projeto: *Autotutela e realização do Direito Privado*].

Resumo

A defesa da legitimidade do sistema de patentes, nomeadamente no domínio farmacêutico está consolidada, pese embora não isenta de críticas. Historicamente, quando confrontado o direito da patente, um direito de monopólio legal, com o direito de acesso à saúde, onde se inclui o direito aos medicamentos necessários ao seu cuidado, são escassos e fracos os mecanismos que se conseguiram estatuir, não obstante se lhe deva reconhecer o devido mérito, na procura de equilíbrio entre o direito exclusivo do titular do monopólio legal e o direito da coletividade ao acesso generalizado a medicamentos necessários para concretizar o direito à saúde. No contexto atual da doença covid-19, em que está em causa o acesso à saúde de todos os países, ricos e pobres, parece que existe maior vontade em fazer prevalecer o direito à saúde do que o direito de propriedade do titular de uma patente farmacêutica.

Palavras-chave

Patentes farmacêuticas; direito à saúde; acesso a medicinas essenciais

Como citar este artigo

Delgado, Ruben Bahamonde (2022). Patentes farmacêuticas e direito à saúde – Portugal e Brasil. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.11>

Artigo recebido em 29 Setembro 2021 e aceite para publicação em 18 Fevereiro 2022





PATENTES FARMACÊUTICAS E DIREITO À SAÚDE – PORTUGAL E BRASIL

RUBEN BAHAMONDE DELGADO

Introdução

A problemática resultante do confronto entre o direito à saúde e o direito de propriedade industrial não é nova, nem exclusiva da realidade luso-brasileira, mas os novos desafios, nomeadamente os resultantes da covid-19, impõem uma maior e melhor clarificação desse confronto¹. Com efeito, o tradicional paradigma da interação entre o direito à saúde e a propriedade industrial que tem por objeto medicamentos, tem-se focado no confronto de interesses entre países ricos ou desenvolvidos, onde existem diversas empresas detentoras de patentes farmacêuticas, e países pobres ou menos desenvolvidos, nos quais existem poucos meios económicos e financeiros para garantir o acesso a tais medicamentos e onde se verificam problemas de saúde graves e de ampla magnitude. No atual contexto, podemos afirmar que a covid-19 veio nivelar as economias estaduais, na medida em que se verifica que muitos países tradicionalmente considerados ricos ou desenvolvidos não dispõem da propriedade industrial necessária para produzir um medicamento/vacina para tratamento da covid-19, ficando assim dependentes das soluções que venham a surgir no mercado, obviamente protegidas pela propriedade industrial, para poder providenciar atempada e adequadamente aos seus cidadãos o acesso à saúde. Nestes casos, apesar de os países em causa terem meios para adquirir os medicamentos protegidos por patentes, os mesmos poderão não estar disponíveis nas quantidades, preços e datas desejadas. Esta situação permite constatar um cenário de elevados preços de venda das soluções encontradas, protegidas por patentes farmacêuticas, assumindo que o normal e livre funcionamento do mercado permitirá ter acesso a tais soluções, em primeiro lugar, àqueles países que estejam em melhores condições de pagar um maior preço, relegando assim para um segundo plano aqueles outros países que disponham de menores recursos económicos. A covid-19 não é o VIH/SIDA, nem a bronquite, nem a tuberculose, esta afeta a todas as camadas da sociedade em todas as sociedades de todos os países do mundo em quantidades muito preocupantes e sem que exista um padrão de prevenção/proteção muito claro em termos de eficácia.

¹ A covid-19 é o nome oficial da doença provocada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2), identificada pela primeira vez em 2019, e que neste trabalho referiremos apenas como covid-19. <https://www.volp-acl.pt/index.php/item/covid-19>.



O problema não é novo, mas o facto de que no atual contexto seja afetado um significativo maior número de seres humanos pertencentes também a países ricos ou mais desenvolvidos, deve gerar uma maior pressão/disponibilidade para afrontar esta situação com outra perspetiva.

As patentes no contexto internacional

As patentes têm por objeto invenções e consistem num direito de exclusivo ou monopólios legais conferidos pelas entidades correspondentes a quem os requerer, sempre e quando se verifiquem os requisitos legais habilitadores para o efeito (Bahamonde, 2016: 163-167). Nomeadamente, para que possa ser conferida esta proteção a uma invenção será necessário que se cumpram cumulativamente os requisitos da novidade, da capacidade inventiva e da aplicação industrial². As invenções para as quais se pode solicitar a proteção de uma patente podem recair sobre objetos, uma determinada substância ou um dispositivo, ou podem recair sobre procedimentos, onde o que se protege não é o resultado, mas sim a sequência de passos realizados para alcançar esse determinado resultado.

Neste contexto, as invenções que tenham por objeto medicamentos ou procedimentos específicos para obter substâncias úteis para o tratamento de doenças também são passíveis de beneficiar da proteção conferida pelo sistema de patentes.

O sistema de patentes caracteriza-se por ser de base nacional, i.e., a patente é concedida pela autoridade competente de um estado e tem validade para esse estado. No entanto, devido ao importante papel que as patentes desempenham no tráfego jurídico económico, e em concreto para o desenvolvimento dos mercados tendencialmente caracterizados pela necessidade de promover o seu crescimento mediante a internacionalização e globalização, surgiu a necessidade de homogeneização desta matéria. Assim, pode-se afirmar que a primeira positivação do interesse de criar um sistema que permitisse homogeneizar o tratamento do sistema de patentes foi através da Convenção da União de Paris de 1883 (CUP)³. Sem pretender fazer um tratamento exaustivo do normativo referido, cumpre salientar as suas principais características relacionadas com o nosso tema. Neste sentido, foi consagrada a prioridade unionista (artigo 4º/C-1), a possibilidade de concessão de licenças obrigatórias perante o exercício abusivo do direito exclusivo conferido pela patente (5ºA-2) e a possível introdução da caducidade da patente como medida subsidiária ao sistema de licenças obrigatórias (5ºA-3).⁴

Muito mais recentemente no Ato Final de Marraquexe de 1994, que consignou os resultados das negociações do Uruguay Round, no âmbito da Organização Mundial do

² Em Portugal vid. Artigo 1º do Decreto-Lei n.º 110/2018, de 10 de Dezembro que aprovou o novo Código da Propriedade Industrial. No Brasil vid. Artigo 1º da Lei n.º 9.297, de 14 de Maio de 1996, diploma que regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial.

³ Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial de 20 de março de 1883, modificada por última vez em 2 de outubro de 1979 disponível em https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/pt/wipo_pub_201.pdf.

⁴ A ação de caducidade apenas pode ser intentada decorridos dois anos após a concessão da primeira licença obrigatória. No que respeita às licenças obrigatórias, com fundamento na falta ou insuficiência de exploração, estas não podem ser solicitadas antes de expirar o prazo de quatro anos a contar da apresentação do pedido de patente, ou de três anos a contar da concessão da patente, devendo aplicar-se o prazo mais longo (5ºA-4).



Comércio (OMC), e teve os seus precedentes no Acordo Geral sobre Taxas Alfandegárias e Comércio (GATT)⁵, foi adotado o Acordo sobre Direitos de Propriedade Industrial relacionados com o Comércio (ADPIC), nas suas siglas inglesas (TRIPS). Sendo o escopo principal do mencionado acordo a adoção de medidas e procedimentos que permitam a redução das distorções ao comércio internacional relacionadas com a eficaz tutela dos direitos de propriedade intelectual, não deixa porém, de reconhecer-se expressamente as necessidades especiais dos países signatários menos adiantados, exigindo-se nestes casos, uma aplicação mais flexível das normas em causa para que assim possa ser criada uma base tecnológica viável. Neste contexto, o acordo estabelece a possibilidade de que os países signatários possam excluir a patenteabilidade das invenções cuja exploração comercial no seu território deva ser impedida para proteger a saúde ou a vida das pessoas e dos animais, e ainda se prevê a possibilidade de utilização da patente concedida sem o consentimento do titular em situações de emergência nacional⁶.

Apesar dos mecanismos referidos, as relações entre a indústria farmacêutica e os Estados signatários, nomeadamente aqueles menos evoluídos em termos de titularidade de direitos de propriedade industrial no âmbito farmacêutico, foram incrementando a tensão entre a tutela da propriedade e o direito à saúde que os Estados devem acautelar aos seus cidadãos. Neste contexto, surgiu em 14 de novembro de 2001 a Declaração de DOHA relativa ao acordo ADPIC e à saúde pública⁷. Na base desta declaração encontrava-se a gravidade dos problemas de saúde pública que afetavam muitos países em desenvolvimento, com especial relevância para o VIH/SIDA, a tuberculose, o paludismo e outras epidemias, nomeadamente no Brasil, na África do Sul e na Índia (Orsi, 2007: 1997-2003; Polônio, 2006: 68; Cullet, 2003: 147-154). Não obstante ser reconhecida a relevância fundamental da proteção da propriedade intelectual para o desenvolvimento de novos medicamentos, também se sublinha a legitimidade de os Estados Membros adotarem medidas dirigidas à proteção da saúde pública, impondo a obrigação de que o acordo ADPIC seja interpretado no sentido de apoiar o direito dos Membros da OMC de proteger a saúde. O documento reitera a possibilidade para os Estados de conceder licenças obrigatórias e o direito destes a determinar o que constitui, em cada caso, uma emergência nacional ou outras circunstâncias de extrema urgência. Para evitar maiores confusões, reconhece-se especificamente que as crises de saúde pública, aqui incluídas as relacionadas com VIH/SIDA, a tuberculose, o paludismo e outras epidemias, podem representar uma emergência nacional ou outras circunstâncias de extrema urgência⁸. Por último, e como elemento mais relevante deste documento, destaca-se ainda o reconhecimento da ineficiência do sistema de licenças obrigatórias quando estão em causa países cujas capacidades de fabrico no sector farmacêutico são insuficientes ou inexistentes, o que necessariamente conduzirá a soluções mais criativas neste tipo de

⁵ General Agreement on Tariffs and trade estabelecido em 1947, que através da ronda de Uruguay deu origem em 1994 à Organização Mundial do Comércio (Declaração de Marraquexe de 15 de abril de 1994) Para mais informação consultar <https://www.wto.org>.

⁶ O n.º 2 do artigo 27º do ADPIC exige que este desvio à regra além de ser amparado pela correspondente legislação, tem de ser fundamentado nos motivos previstos para tutela entre outros, da referida saúde. Complementarmente, e sem prejuízo da proteção da invenção através de patente, o artigo 31º estabelece diversas situações em que o direito em causa pode ser utilizado por terceiros sem a autorização do titular, nomeadamente, a alínea b) refere as situações de emergência nacional ou em situações de extrema urgência ou nos casos de utilização pública não comercial.

⁷ Conferência Ministerial da OMC (DOHA, 2001): OS ADPIC, WT/MIN/(01)DEC/2, de 20 de novembro de 2001, disponível em https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_trips_s.htm

⁸ Vid. alínea c) do ponto 5 da Declaração relativa ao acordo ADPIC e a saúde pública.



situações (Pontes, 2017: 49). Para tentar colmatar esta dificuldade, após a Declaração de DOHA foram adotadas diversas decisões no sentido de permitir importar medicamentos genéricos mais baratos fabricados ao amparo de licenças obrigatórias no caso dos países importadores não serem capazes de os fabricar eles próprios. Assim, eximiram-se aos países exportadores as obrigações decorrentes da alínea f) do artigo 31º do ADPIC, permitindo a qualquer país Membro exportar produtos farmacêuticos genéricos fabricados sob licenças obrigatórias para satisfazer as necessidades dos países importadores, sempre que sejam cumpridas determinadas condições⁹. Em 2017 foi decidido aditar o artigo 31 Bis ao Acordo, permitindo por esta via que os países importadores pudessem distribuir o medicamento importado sob licença em países pertencentes a um mesmo espaço económico e que estivessem perante a mesma situação de emergência sanitária¹⁰. Seguindo este caminho, também a União Europeia tem procurado clarificar a problemática do fornecimento de medicamentos genéricos fabricados com recurso a licenças obrigatórias quando os seus Membros são Estados com problemas de saúde pública (Fernández-Nóvoa, 2017: 201-206)¹¹.

É importante referir ainda que os problemas resultantes do exercício dos direitos decorrentes das patentes farmacêuticas não se circunscrevem exclusivamente aos países menos adiantados. Com efeito, no que diz respeito aos países mais avançados, e com meios para produzir os medicamentos em causa, a questão coloca-se em termos de aferir a partir de que momento podem ser utilizados os conhecimentos protegidos através de uma patente farmacêutica, para dar início aos procedimentos de legalização necessários, tendentes à produção e posterior comercialização de um medicamento genérico. Esta temática deu lugar à conhecida “cláusula Bolar”, que se prende com a interpretação do artigo 30º ADPIC e com a possibilidade amplamente contemplada nos ordenamentos jurídicos, de permitir a utilização dos conhecimentos protegidos por patente para fins experimentais ou de investigação¹². A cláusula Bolar ultrapassa esta situação, estabelecendo uma exceção que permite a utilização experimental de um produto protegido por patente para realizar os trâmites administrativos necessários tendentes à autorização de comercialização do produto genérico em causa tendo por base, essencialmente, a exigência de resposta a necessidades sociais, nomeadamente a rápida introdução de medicamentos acessíveis (Tudor, 2018: 300-308)¹³.

A par destes instrumentos, e colaborando na procura de soluções para os problemas expostos, existem outras importantes organizações internacionais como a Organização

⁹ Decisão de 6 de dezembro de 2005 — Alteração do Acordo TRIPS; Decisão de prorrogação do prazo para a aceitação da alteração do Acordo TRIPS, 2015; Decisão sobre o pedido apresentado pelos países membros menos desenvolvidos — Obrigações ao abrigo do artigo 70.º, n.os 8 e 9, do Acordo TRIPS referentes a produtos farmacêuticos, 2015 e Decisão sobre a prorrogação do período de transição, ao abrigo do artigo 66.º, n.º 1, do Acordo TRIPS, para os países membros menos desenvolvidos em relação a determinadas obrigações referentes a produtos farmacêuticos, 2015.

¹⁰ Vid. o artigo 31º Bis na íntegra, atualizado em março de 2020 https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/trips_art31_bis_oth.pdf.

¹¹ Regulamento (CE) n.º 816/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de maio de 2006, sobre a concessão de licenças obrigatórias sobre patentes relativas ao fabrico de produtos farmacêuticos destinados à exportação a países com problemas de saúde pública.

¹² Vid. alínea c) do n.º 1 do artigo 103º do Código da Propriedade Industrial português e o inciso II artigo 43º, da Lei n.º 9.297, de 14 de maio de 1996 que regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial no Brasil.

¹³ Em todo o caso, a mencionada cláusula não obsta a que seja preciso que a patente de base ou o certificado complementar de proteção estejam caducados para poder iniciar a comercialização do produto genérico.



Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI)¹⁴ ou a Organização Mundial da Saúde (OMS), nomeadamente através da Comissão de Direitos de Propriedade Intelectual, Inovação e Saúde Pública¹⁵, que com os seus estudos e recomendações, muito têm contribuído para a evolução do tratamento conferido às patentes farmacêuticas quando relacionadas com o acesso ao direito à saúde em países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos.

A propriedade industrial, como um direito de propriedade ou como tutela da autoria de criações, encontra fundamentação legal na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, nomeadamente no artigo 17º relativo ao direito de propriedade e no n.º 2 do artigo 27º relativo aos interesses morais e materiais dos autores¹⁶, e no Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, (1966/1976) onde se reconhece, no parágrafo c) do n.º 1 do artigo 15º, a proteção dos interesses dos autores¹⁷. Neste último caso, deve referir-se que o Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, na observação geral do artigo n.º 17, especifica na sua introdução a necessidade de diferenciar os direitos humanos enquanto tal e os regimes de propriedade intelectual, ficando claro que não devem ser equiparados os direitos de propriedade intelectual com o direito humano reconhecido no parágrafo c) do n.º 1 do artigo 15º do Pacto¹⁸. Para justificar tal posicionamento, entre outros argumentos, o Comité especifica que os direitos humanos são fundamentais porque são inerentes à pessoa humana como tal, entanto que os direitos de propriedade intelectual são, principalmente, meios utilizados pelos Estados para estimular a criatividade e a inventividade, protegendo-se através dos regimes de propriedade intelectual, nomeadamente, os investimentos comerciais e empresariais. Também a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000, (Artigo 17º), tutela o direito de propriedade nos termos em que já era previsto na Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950¹⁹.

Cumprir ainda frisar que o tratamento das patentes a nível internacional tem merecido amplo destaque, nomeadamente através do Tratado de Cooperação de Patentes, (PCT), cujo objetivo consiste na simplificação dos procedimentos para obtenção da proteção das invenções através de patente nos diversos Estados signatários. No atual contexto da covid-19, a Secretaria Internacional da OMPI veio flexibilizar algumas normas, nomeadamente interpretando como estando abrangida a atual situação de pandemia pela tolerância de atrasos no cumprimento dos prazos do PCT²⁰. A nível supranacional, temos no contexto europeu a Convenção de Munique sobre a Organização Europeia de Patentes (OEP) de 1973, cujo objetivo consiste também na simplificação dos procedimentos para

¹⁴ Vid. <https://www.wipo.int/patent-law/en/developments/publichealth.html>

¹⁵ Vid. <https://www.who.int/intellectualproperty/en/>

¹⁶ Todos têm direito à proteção dos interesses morais e materiais ligados a qualquer produção científica, literária ou artística da sua autoria.

¹⁷ Os Estados-Signatários no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa a (...) Beneficiar da proteção dos interesses morais e materiais que lhe correspondem em virtude de produções científicas, literárias ou artísticas de que seja autora.

¹⁸ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 17: The Right of Everyone to Benefit from the Protection of the Moral and Material Interests Resulting from any Scientific, Literary or Artistic Production of Which He or She is the Author (Art. 15, Para. 1 (c) of the Covenant), 12 January 2006, E/C.12/GC/17. <https://www.refworld.org/docid/441543594.html>

¹⁹ A Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Roma, 04.11.1950) introduziu através do seu protocolo adicional em 1952 o artigo 1º relativo à proteção da propriedade estabelece "Ninguém pode ser privado do que é sua propriedade a não ser por utilidade pública e nas condições previstas na lei".

²⁰ Tratado de Cooperação de Patentes feito em Washington em 19.06.1970, modificado pela última vez em 30.10.2001. Vid. Regra 82 quater do PCT.



obtenção da proteção das invenções nos Estados signatários e o muito mais ambicioso projecto da Patente Europeia com efeito Unitário, onde o objetivo último seria criar um único procedimento para a proteção em diversos Estados Membros de uma invenção através de patente²¹.

Com esta contextualização resulta evidente que a tutela das invenções através de patentes tem alcançado uma significativa homogeneização a nível internacional promovida, principalmente, por interesses comerciais (Bahamonde, 2016: 167-171). No entanto, como contraponto aos interesses comerciais, as normas analisadas também estatuem uma clara preocupação com a tutela de interesses sociais, nomeadamente no domínio da saúde, estando previstos diversos mecanismos para alcançar o desejado equilíbrio entre todos os interesses em jogo.

As patentes no contexto nacional luso-brasileiro

Conforme se viu supra, sem ânimo exaustivo, existe um vasto tratamento internacional da tutela das invenções, enquanto uma das tipologias de propriedade industrial/intelectual²², pelo que os ordenamentos jurídicos nacionais, na sua maioria, tendem a ser bastante homogêneos, nomeadamente no caso luso-brasileiro. Sem prejuízo do exposto, resultará interessante para o nosso trabalho analisar os mecanismos especificamente previstos em cada um dos ordenamentos jurídicos em causa, para garantir certo equilíbrio no que diz respeito às patentes e outros interesses.

O Código da Propriedade Industrial (CPI) português estabelece, em linha com outras codificações sobre a matéria, que podem obter-se patentes para quaisquer invenções, quer se trate de produtos ou processos, em todos os domínios da tecnologia, desde que sejam invenções novas, impliquem atividade inventiva e sejam suscetíveis de aplicação industrial²³. O n.º 5 do artigo 50º do CPI prevê também a possibilidade de proteger uma mesma invenção quer através de um pedido de patente, quer através de um pedido de modelo de utilidade. No entanto, no que concerne ao específico campo da proteção dos produtos ou procedimentos farmacêuticos, estabelece-se não poderem ser objecto de modelo de utilidade as invenções que incidam sobre substâncias ou composições farmacêuticas e sobre os processos farmacêuticos²⁴. Assim, as invenções que recaiam sobre produtos ou procedimentos farmacêuticos apenas poderão ser protegidos através de patente, garantindo assim um mais rigoroso sistema para tutela destas invenções (Sousa e Silva, 2011: 87-90).²⁵

²¹ Decisão 2011/167/UE do Conselho Europeu, de 10 de março de 2011, que autoriza uma cooperação reforçada no domínio da criação da proteção de patente unitária. Regulamento (EU) n.º 1257/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2012, que regulamenta a cooperação reforçada no domínio da criação da proteção unitária de patentes e o Regulamento (EU) n.º 1260/2012 do Conselho de 17 de dezembro de 2012, que regulamenta a cooperação reforçada no domínio da criação da proteção unitária de patentes no que diz respeito ao regime de tradução aplicável e o Acordo Relativo ao Tribunal Unificado de Patentes de 19 de fevereiro de 2013.

²² A propriedade intelectual refere de forma genérica os direitos de autor e a propriedade industrial propriamente dita, pelo que ao tratar a matéria das patentes julgamos mais acertado utilizar o termo propriedade industrial.

²³ Vid. Artigo 1º do Decreto-Lei n.º 110/2018, de 10 de dezembro que aprovou o novo Código da Propriedade Industrial.

²⁴ Alínea d) do n.º 1 do artigo 121 do CPI.

²⁵ Com efeito, as invenções tuteladas através do modelo de utilidade têm uma menor exigência de atividade inventiva, o que se traduz numa proteção mais célere, mas ao mesmo tempo mais ténue e precária.



O direito de monopólio legal conferido ao titular da patente não é absoluto e nessa linha o legislador português estabeleceu diversos mecanismos para o limitar em situações de justificado interesse. Conforme se viu supra, o direito conferido pela patente não permite ao seu titular proibir os atos para fins de ensaio ou experimentais (103º/1/c), permitindo assim que os conhecimentos protegidos e publicados possam imediatamente contribuir para o desenvolvimento científico da respetiva área de aplicação. A alínea b) do mesmo preceito também exclui dos poderes do titular da patente a possibilidade de impedir a preparação de medicamentos feita no momento e para casos individuais ou os procedimentos preparatórios. O artigo 108º do CPI prevê também a possibilidade de concessão de licenças obrigatórias no caso de falta ou insuficiência de exploração da invenção patenteada (109º), verificando-se dependência entre patentes (110º) e por motivos de interesse público (111º). Neste último caso, a licença será conferida por despacho do membro do Governo competente em razão da matéria, considerando-se existir motivo de interesse público quando o aumento ou generalização da exploração da invenção, ou a melhoria das condições em que tal exploração se realizar, sejam de primordial importância para a saúde pública. Também se prevê a possibilidade de perda ou expropriação da patente no caso de ter que responder por obrigações contraídas para com outrem ou por utilidade pública, situação em que se aplicará o preceituado no Código das Expropriações²⁶.

Todas estas limitações resultam da ponderação entre a natureza do direito em causa e aquela das outras áreas do direito onde se podem verificar fricções. É certo que a qualificação do direito de propriedade industrial como direito de propriedade, i.e., no âmbito do artigo 62º da Constituição da República Portuguesa (CRP), não é pacífica na doutrina, por consistir, no limite, um direito de propriedade *sui generis*. No entanto, mesmo com especificidades, o certo é que o nosso ordenamento lhe reconhece esta natureza, daí, que possa ser expropriado, o que corresponde a uma das limitações possíveis do direito de propriedade. Por outro lado, este direito também poderia encontrar tutela no âmbito do n.º 2 do artigo 42º CRP (Liberdade de criação cultural)²⁷. Neste sentido, sobre a ponderação da natureza do direito de propriedade industrial em Portugal, *máxime*, quando confrontado com o direito à saúde pronunciou-se o Tribunal Constitucional no acórdão n.º 216/2015, no sentido de que *"não obstante ser evidente a tutela constitucional das patentes e dos direitos delas decorrentes, é inequívoco que as mesmas cedem perante o direito fundamental da protecção da saúde"*²⁸.

²⁶ Vid. Artigo 107º CPI

²⁷ Por um lado o n.º 2 do artigo 42º CRP é um direito fundamental que goza da protecção reforçada do artigo 18º, sendo que o direito de propriedade estabelecido no artigo 62º CRP é um direito fundamental de natureza análoga. Neste sentido, Vid. o acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (TCAS) de 06.05.2010 no âmbito do processo n.º 06154/10, onde foi Relatora a Dra. Teresa de Sousa, a estabelecer que *"O direito de propriedade consagrado no art. 62º da CRP, que abrange os direitos de propriedade industrial, onde se incluem os direitos fundados em patentes de medicamentos, tem sido considerado um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias para efeitos de aplicação do regime dos arts. 17º 18º da CRP"*. Esta decisão resulta muito relevante porquanto foi proferida com o voto de vencido do Dr. Benjamin Barbosa, cuja fundamentação veio a ser posteriormente confirmada pelo acórdão do Tribunal Constitucional que infra se segue.

²⁸ Acórdão n.º 216/2015 do Tribunal Constitucional, 2ª secção, proferido no âmbito do processo 207/2013. A decisão em causa apreciou a constitucionalidade da Lei n.º 62/2011 de 12 de dezembro, no que dizia respeito ao procedimento para a Autorização de Introdução no Mercado (AIM) e o Preço de Venda ao Público (PVP) de medicamentos genéricos que pudessem violar uma patente. Neste procedimento, o INFARMED não poderia avaliar a violação de uma patente anterior, pelo que poderia ser aprovada a comercialização de um medicamento genérico apesar de se poder vir a demonstrar posteriormente que este violava um direito anterior. Citando o Professor Paulo Otero, faz eco o aresto de que *"a proximidade e a essencialidade*



Por sua vez, a Lei brasileira relativa à propriedade industrial também estabelece diversas limitações ao direito do titular da patente nos mesmos moldes do ordenamento jurídico português. Com efeito, o titular da patente não poderá impedir os atos praticados por terceiros não autorizados, com finalidade experimental, relativos a estudos ou pesquisas científicas ou tecnológicas (43º/II), nem impedir a preparação de medicamentos de acordo com prescrição médica para casos individuais, executada por profissional habilitado, bem como ao medicamento assim preparado (43º/II). Ocupa um papel central neste conjunto de limitações a licença compulsória que poderá ser imposta quando se verifique a não exploração do objecto da patente no território brasileiro, por falta de fabricação ou fabricação incompleta do produto (68º §1/I) e quando a comercialização do objecto ou processo protegido não satisfizer as necessidades do mercado nacional (68º §1/I) e, bem assim, no caso de se verificar dependência entre patentes (70º). Por último, em situações de emergência nacional ou interesse público, declarados em ato do poder Executivo Federal, desde que o titular da patente ou seu licenciado não atenda a essa necessidade, poderá ser concedida, de ofício uma licença compulsória²⁹.

No que diz respeito à tutela constitucional das patentes no Brasil, cumpre assinalar a maior clareza com que se exprimiu o constituinte brasileiro ao consagrar especificamente no Título II da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), sobre os direitos e garantias fundamentais, a garantia de que *"a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País"*.³⁰ Ou seja, a carta magna brasileira encara diretamente a patente, não como um direito de propriedade, mas como um privilégio temporário, supeditando a atribuição e exercício do mesmo ao interesse social tecnológico e económico.

À primeira vista, podemos assinalar as seguintes diferenças relevantes entre o ordenamento jurídico luso-brasileiro. No ordenamento jurídico português foi prevista expressamente a possibilidade de expropriação do direito de patente quando fundamentada por razões de utilidade pública, figura que não está prevista na Lei n. 9.279 de 14 de maio de 1999 (LPI) brasileira. Esta previsão avalia-se positivamente, por lhe reconhecer uma função preventiva, permitindo aos titulares de patentes estarem conscientes das graves consequências que podem advir de uma deficiente exploração do seu direito, mas também por permitir mais facilmente justificar decisões drásticas em situações limite, como as da atual pandemia, dentro do seu correspondente quadro normativo³¹.

da garantia da saúde com a dignidade da pessoa humana, num modelo de Estado em que as pessoas valem mais do que as coisas ou a propriedade, e o entendimento de que a limitação ou restrição dos direitos exclusivos decorrentes de patentes traduzam ampliação da liberdade, num modelo de Estado que privilegia a liberdade à propriedade, conduzem a uma solução constitucional abstrata que confere preferência à posição que defende a introdução no mercado de medicamentos genéricos, isto face à posição de conteúdo patrimonial defendida pelos titulares de patentes sobre medicamentos de referência."

²⁹ Matéria que foi desenvolvida pelo Decreto n.º 3.201, de 6 de outubro de 1999, que dispõe sobre a concessão, de ofício, de licença compulsória nos casos de emergência nacional e de interesse público de que trata o art. 71 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996.

³⁰ Vid. inciso XXIX do artigo 5º da CRFB.

³¹ Apesar da bondade do preceito, no presente, desconhece-se qualquer situação em que o Estado Português o tenha aplicado na prática.



No Brasil, o legislador previu especificamente a possibilidade de concessão de licenças compulsórias se o titular da patente exercer os direitos dela decorrentes de forma abusiva, ou por meio dela praticar abuso de poder económico, comprovado nos termos da lei, por decisão administrativa ou judicial (68º). Neste caso, não encontramos no CPI português um preceito de natureza homóloga, talvez, porque a se verificar este comportamento, encontrar-nos-íamos perante uma eventual situação de abuso de posição dominante no âmbito do artigo 11º da Lei da Concorrência ou do artigo 102º do Tratado de Funcionamento da União Europeia³². No entanto, sendo conhecida uma ampla interação e/ou complementaridade (Pérez, 2018: 372-393; Bahamonde, 2016: 166-167) entre o direito da propriedade industrial e o direito da concorrência, esta previsão no ordenamento jurídico brasileiro parece-nos sistematicamente bem arrumada e pertinente, porquanto reforça a segurança jurídica na aplicação deste mecanismo, ao invés do que sucede em Portugal³³.

Ambos os ordenamentos jurídicos centram o seu mecanismo de reação perante a falta de utilização ou utilização insuficiente por parte do titular da patente, no domínio das licenças obrigatórias ou compulsórias (Palmela, 2016). A respeito das mesmas, é necessário não se ser muito animador com as perspetivas de futuro, pois na verdade, o instituto nunca foi utilizado em Portugal, e no Brasil (EFAVIRENZ) foi apenas utilizado uma vez³⁴. No entanto, somos do entendimento de que a mera positivação da possibilidade de proceder ao licenciamento obrigatório, permitirá que eventuais negociações entre as partes envolvidas sejam mais transigentes.

O papel central das licenças obrigatórias

Do até aqui exposto resulta que as licenças obrigatórias/compulsórias constituem o mecanismo mais comum para contrabalançar os eventuais desequilíbrios decorrentes do direito de exclusividade conferido por uma patente farmacêutica³⁵.

O regime das licenças compulsórias no Brasil e em Portugal, prevê fundamentalmente duas modalidades no que diz respeito a patentes relacionadas com medicamentos. Em primeiro lugar, uma licença obrigatória, que exige a verificação de utilização insuficiente da invenção para abastecer o mercado nacional. Nestas circunstâncias, a norma portuguesa exige previamente para a sua concessão que o solicitante tenha desenvolvido esforços no sentido de obter do titular da patente uma licença contratual em condições comerciais aceitáveis, e que tais esforços não tenham êxito dentro de um prazo razoável (108º/3). Por sua vez, a norma brasileira exige que o solicitante tenha legítimo interesse e capacidade técnica e económica para realizar a exploração eficiente do objeto da patente (68º/§ 2º). Na verdade, estas duas redações coincidem na necessidade de verificar que o solicitante é um candidato sério e que tem condições e empenho em

³² Lei n.º 19/2012, de 08 de maio, que estabeleceu o novo regime jurídico da concorrência.

³³ Esta foi também a opção do legislador espanhol prevista no artigo 94º da Ley 24/2015, de 24 de julho, de Patentes.

³⁴ Através da publicação no Diário Oficial da União do Decreto n.º 6.108, de 04 de maio de 2007, que concedeu o licenciamento compulsório, por interesse público, das patentes referentes ao EFAVIRENZ, para fins de uso público não comercial.

³⁵ Vid. artigos 30 e 31º do acordo ADPIC, artigo 109º do CPI e artigo 68º e ss. da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. No entanto, conforme se referiu supra, a sua utilização é muito escassa, pelo que é comum afirmar-se que a sua previsão ficou muito aquém das expectativas que nela foram depositadas (Fernández-Nóvoa, 2017: 197-206).



utilizar a licença para abastecer o mercado. Em ambos os regimes se prevê que esta licença seja não exclusiva, impassível de sublicenciamento, revogável, e remunerada.³⁶

Em segundo lugar temos as licenças compulsórias justificadas por situações de emergência nacional ou interesse público em cujo caso são dispensados requisitos prévios para a sua concessão. Nestas situações, o legislador brasileiro permite a concessão de uma licença compulsória quando se verifique que, perante uma emergência nacional ou por interesse público, o titular da patente não atenda essa necessidade (Remédio, 2011: 399-400; Couto, 2005: 116-119). Por seu turno, o legislador português exige também para a utilização desta medida um motivo de interesse público, no entanto, diferencia-se do seu homólogo brasileiro por não se exigir que o proprietário explore deficientemente a invenção, i.e., o titular da invenção pode estar a realizar todos os esforços tendentes a explorar satisfatoriamente a invenção, e até estar a consegui-lo, mas mesmo assim, por motivos de saúde pública, pode ser obrigado a conceder uma licença obrigatória. Aparentemente, a norma portuguesa é um pouco mais restritiva do que a norma brasileira, pese embora se conceda que uma interpretação extensiva desta norma permita chegar ao mesmo entendimento no Brasil.

O sistema de licenças compulsórias luso-brasileiro resulta claramente de uma “transposição” do artigo 31º ADPIC, decorrente da pertença, de ambos países à Organização Mundial do Comércio. Na realidade prática em Portugal as licenças obrigatórias não passaram do papel, na medida em que apenas são alvo de estudo académico, pois até à presente data nunca foi aplicada nenhuma. Por sua vez, no Brasil apenas se conta com uma situação concreta em que foi concedida uma licença obrigatória (EFAVIRENZ). No entanto, no contexto global a realidade já é mais animadora, pois verifica-se que as licenças obrigatórias são mais utilizadas do que aquilo que geralmente se pensa ou conhece. Com efeito, num estudo realizado na matéria, identificaram-se 81 licenças obrigatórias concedidas entre o período de 2001 a 2016, onde também se incluem países desenvolvidos, e cujo fundamento resulta do elevado preço de determinados medicamentos (Hoen, 2016: 186-187). Podemos assim concluir que as licenças obrigatórias têm sido utilizadas de uma forma muito tímida, tendo potencialidade para constituírem uma resposta adequada para ultrapassar as barreiras que as patentes farmacêuticas podem supor para a concretização do direito ao acesso a medicamentos e, por sua vez, ao direito à saúde. Adicionalmente, sempre se poderá defender que a sua previsão legal atribui a este instituto uma utilidade preventiva e dissuasora de comportamentos desviantes por parte do titular de uma patente, o que sem dúvida, tem fomentado a concessão de licenças voluntárias.

A “recente” possibilidade de proteção dos medicamentos através de patente

É importante salientar que quer o Brasil quer Portugal aderiram à OMC a 01.01.1995, e que, até essa data, no Brasil não era permitida a proteção de medicamentos através de

³⁶ Esta semelhança dos preceitos em análise resulta da imposição que decorre para os Estados do acordo ADPIC, concretamente do seu artigo 30º.



patentes (Nunes, 2009: 13-18). Com efeito, decorrente da sua adesão à OMC, a LPI, no parágrafo único do artigo 229 do Título VIII, das disposições transitórias e finais dispõe³⁷:

“Aos pedidos relativos a produtos farmacêuticos e produtos químicos para a agricultura, que tenham sido depositados entre 1º de janeiro de 1995 e 14 de maio de 1997, aplicam-se os critérios de patenteabilidade desta Lei, na data efetiva do depósito do pedido no Brasil ou da prioridade, se houver, assegurando-se a proteção a partir da data da concessão da patente, pelo prazo remanescente a contar do dia do depósito no Brasil, limitado ao prazo previsto no caput do art. 40”.

Em Portugal o Decreto 30679, de 24 de agosto, que aprovou o Código da Propriedade Industrial de 1940, prescrevia não poderem ser objeto de patentes (artigo 5.º n.º 3):

“os alimentos, bem como os produtos e preparados farmacêuticos, destinados ao homem ou aos animais, podendo contudo, ser patenteados os aparelhos ou sistemas do seu fabrico”.

No entanto, com a adesão à Convenção da Patente Europeia (CPE) desde 01/01/1992, Portugal passou a ser, desde essa data, país destinatário de um pedido de patente de produto farmacêutico. Com efeito, resulta dos artigos 52º e 53º da Convenção a permissão da proteção através de patente de uma invenção farmacêutica, não existindo nenhuma exclusão específica que o impedisse.

Paradoxal neste período, resulta o facto de, em território português, ser possível solicitar por via da Patente Europeia a proteção de um medicamento não sendo, no entanto, permitida a sua proteção por patente pela via nacional.

Apesar de Portugal ter a obrigatoriedade de implementação do Acordo TRIPS apenas a partir do dia 01/01/1996, conforme dispõe o artigo 65º, nº 1 do referido Acordo, o seu cumprimento foi antecipado com a aprovação do Código da Propriedade Industrial, através do Decreto-Lei nº 16/95, de 24 de janeiro, que entrou em vigor a 01/06/1995 (art.º 9º) e que já adequava a sua legislação nacional ao Acordo TRIPS, permitindo o patenteamento de produtos farmacêuticos (artigos 47º a 49º).

Importa lembrar, neste panorama de análise que, previamente ao Acordo TRIPS e apesar de existirem regras relativas à proteção concedida pela patente, a CUP dava abertura aos países signatários para estatuírem as suas próprias regras internas, nomeadamente, estabelecendo o que poderia ou não ser objeto de patente. Ou seja, os países signatários podiam optar por proteger no território nacional mediante patentes as invenções que recaíssem sobre medicamentos ou, pelo contrário, podiam proibir a proteção através de patentes de invenções que recaíssem sobre medicamentos. Na prática, este contexto implicava que, o facto de um inventor poder proteger por patente um medicamento num determinado território nacional, não impedia que terceiros pudessem utilizar os conhecimentos subjacentes a essa patente num outro território onde a invenção não fosse patenteável.

³⁷ Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, cujo teor foi inserido pela Lei nº 10.196, de 2001.



Do até aqui exposto, resulta clara a existência de um quadro normativo nacional e internacional que tutela a proteção das invenções sobre medicamentos através de patentes. No entanto, não se deve olvidar que a inclusão das invenções sobre medicamentos na tutela das patentes é muito recente, e que a mencionada tutela foi alcançada, não tanto pela virtude do sistema de patentes para promover o direito à saúde e a inovação, mas sim como condição para beneficiar das prerrogativas económicas decorrentes da adesão à OMC.

O Direito à saúde

A saúde no contexto internacional

A Carta das Nações Unidas assinada em São Francisco a 26 de junho de 1945, no final da Conferência das Nações Unidas sobre a Organização Internacional, entrou em vigor a 24 de outubro de 1945, e estabeleceu, como meio de manter e preservar a paz entre os povos a necessidade de promover a solução dos problemas internacionais económicos, sociais, de saúde e conexos, bem como a cooperação internacional, de carácter cultura e educacional (55º/a). Consagrou-se também o Conselho Económico e Social, cuja função consiste, entre outras, em elaborar estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de carácter económico, social, cultural, educacional, de saúde e conexos, podendo fazer recomendações a respeito de tais assuntos à Assembleia Geral³⁸, aos membros das Nações Unidas e às organizações especiais interessadas.

Por sua vez, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), no seu artigo 25º/1 estabelece que toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar a si e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários³⁹.

Como organismo especializado, nos termos do artigo 57º da Carta das Nações Unidas, surge a Organização Mundial da Saúde. A saúde é encarada como um estado de completo bem-estar físico, mental e social, não consistindo apenas na ausência de doença ou de enfermidade. Afirma-se também que gozar do melhor estado de saúde que é possível atingir constitui um dos direitos fundamentais de todo o ser humano, sem distinção de raça, de religião, de credo político ou de condição económica ou social⁴⁰. Também se sublinha que a saúde de todos os povos é essencial para conseguir a paz e a segurança e depende da mais estreita cooperação dos indivíduos e dos Estados. Os resultados conseguidos por cada Estado na promoção e proteção da saúde são de valor para todos. O desigual desenvolvimento em diferentes países no que respeita à promoção de saúde e combate às doenças, especialmente contagiosas, constitui um perigo comum⁴¹.

Ainda no âmbito das Nações Unidas, salienta-se o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais no seu artigo 12º, de onde resulta evidente o compromisso entre os signatários no sentido de tutelar amplamente o direito à saúde,

³⁸ Constituída por todos os membros das Nações Unidas (9º/1).

³⁹ Adotada pela Organização das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

⁴⁰ Preâmbulo da Constituição da Organização Mundial da Saúde.

⁴¹ Nessa sequência, o objetivo primordial da Organização Mundial da Saúde consiste na aquisição, por todos os povos, do nível de saúde mais elevado possível. (artigo 1º).



reconhecendo-se o direito de todas as pessoas a desfrutar do mais alto nível de saúde física e mental e impondo medidas concretas para a sua tutela (Helfer, 2015: 317-318; Sellin, 2015: 445-473).

Por sua vez, o Tratado de Funcionamento da União Europeia no seu artigo 9º estabelece como objetivo a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana. No mesmo normativo, o artigo 168º prevê que na definição e execução de todas as políticas e ações da União será assegurado um elevado nível de proteção da saúde. A ação da União, que será complementar das políticas nacionais, incidirá na melhoria da saúde pública e na prevenção das doenças e afeções humanas e na redução das causas de perigo para a saúde física e mental. Esta ação abrangerá a luta contra os grandes flagelos, fomentando a investigação sobre as respetivas causas, formas de transmissão e prevenção, bem como a informação e a educação sanitária e a vigilância das ameaças graves para a saúde com dimensão transfronteiriça, o alerta em caso de tais ameaças e o combate contra as mesmas.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁴², no artigo 35º relativo à proteção da saúde, estabelece que todas as pessoas têm o direito de aceder à prevenção em matéria de saúde e de beneficiar de cuidados médicos, de acordo com as legislações e práticas nacionais. Na definição e execução de todas as políticas e ações da União é assegurado um elevado nível de proteção da saúde humana.

Ou seja, não há dúvidas que a tutela do direito à saúde ocupa uma posição preeminente nos diversos instrumentos internacionais, não apenas como um fim, mas igualmente como um meio de assegurar a paz entre os povos e a dignidade da pessoa humana, devendo sobrepor-se este direito a outros de natureza mais materialista.

A saúde no contexto luso-brasileiro

No âmbito português, o direito à saúde vem consagrado no artigo 64º CRP, o qual estabelece que todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover⁴³. O número 2 do mesmo preceito, nas suas alíneas, prescreve que a proteção do direito à saúde concretizar-se-á através de um serviço nacional de saúde universal e geral, tendencialmente gratuito; e pela concretização de condições económicas, sociais, culturais e ambientais que garantam a proteção da infância, da juventude e da velhice. Especial interesse na matéria que nos ocupa merecem as alíneas c) e e) do n.º 3 do artigo 64º CRP, que impõe ao Estado a incumbência prioritária de orientar a ação para a socialização dos custos dos cuidados médicos e medicamentosos e ainda disciplinar e controlar a produção, a distribuição, a comercialização e o uso dos produtos químicos, biológicos e farmacêuticos e outros meios de tratamento e diagnóstico.

Na senda do referido anteriormente no contexto internacional, resulta claro no domínio nacional lusitano que o direito à saúde permite a concretização de outros direitos

⁴² Jornal Oficial da União Europeia, C 202/389, 7.6.2016.

⁴³ Conforme é referido pela doutrina "O direito à proteção da saúde comporta duas vertentes: uma, de natureza negativa, que consiste no direito a exigir do Estado (ou de terceiros) que se abstenha de qualquer ato que prejudique a saúde, outra, de natureza positiva, que significa o direito às medidas e prestações estaduais visando a prevenção das doenças e o tratamento delas. ... no segundo caso, trata-se de um direito social propriamente dito, revestindo a correspondente configuração constitucional". (Canotilho, 2014: 825).



fundamentais constitucionalmente consagrados, como o direito à vida e o direito à integridade moral e física, assim como a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana (Monge, 2019: 78; Miranda, 2010: 1309).

No âmbito brasileiro, a saúde está consagrada no artigo 196º CRFB, como um direito de todos e um dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e económicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Dentro das competências atribuídas ao sistema único de saúde, salienta-se a de controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos⁴⁴. Este direito enquadra-se dentro dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição brasileira, que se caracterizam por possuir um *status* de garantia da autonomia do indivíduo, possibilitando que possa exercer outros direitos com plenitude e liberdade, através do acesso à formação educacional, ao trabalho, à moradia, e no que nos ocupa no presente trabalho, à assistência à saúde (Carvalho, 2019: 25-28).

Sem termos ensejo de aprofundar mais o tratamento legal conferido a este direito e a consequente obrigação imposta ao Estado, serve o até aqui exposto para evidenciar que estamos perante um direito que ultrapassa as suas próprias fronteiras enquanto fim, sendo essencial também para a concretização de muitos outros direitos, pelo que, quando comparado com o direito de propriedade, afigura-se evidente que este deve ceder perante aquele, verificando-se que esta superioridade não implique a eliminação ou anulação do direito de propriedade.

Considerações finais

Após a análise realizada no presente trabalho, seria lógico concluir sobre o relevante papel das licenças obrigatórias, como meio para permitir um maior e mais amplo acesso à saúde quando aplicadas em situação de existirem patentes farmacêuticas. No entanto, se esta figura já demonstrou não ser muito eficaz quando visava o acesso a medicamentos por parte dos países menos desenvolvidos, no atual contexto, em que o problema de acesso a um medicamento ou tratamento protegido por patente que possa tratar a covid-19, se estende à generalidade dos países avançados, o papel a desempenhar pelas licenças obrigatórias é manifestamente nulo (Hoen, 2016: 185-193)⁴⁵.

Com efeito, o recente contexto da covid-19 tem evidenciado que a principal ferramenta para promover a célere e efetiva obtenção de uma solução farmacêutica para a luta contra a pandemia se tem baseado na colaboração voluntária entre agentes económicos, num incremento da permissividade por parte dos titulares de patentes farmacêuticas para que o objeto da sua proteção possa ser livremente utilizado na produção de medicamentos ou vacinas mais eficazes e iniciativas solidárias para financiamento da aquisição e doação de vacinas (Bartels, 2020: 11-12). Existem diversas estratégias para democratizar o acesso a medicamentos protegidos por patentes no contexto de condições

⁴⁴ Vid. Título I do artigo 200º CRFB.

⁴⁵ Estos autores preconizam que uma mais ampla utilização das licenças obrigatórias seria essencial para garantir um melhor e mais amplo acesso à saúde, quer nos países pobres, quer nos países ricos.



“normais”, i.e., que não sejam pandêmicas. Com efeito, no âmbito dos mecanismos para dinamizar esse acesso, e conforme se referiu anteriormente, o TRIPS prevê a possibilidade de licenças obrigatórias baseadas na falta de exploração suficiente por parte do seu titular e ainda licenças obrigatórias baseadas numa situação de urgência nacional ou interesse público e sem fins comerciais. Existe também a previsão da flexibilização das exportações de países produtores, ainda que com licenças obrigatórias, para países menos desenvolvidos sem capacidade de produção e ainda a possibilidade de exportação desses medicamentos entre um país recetor dessa ajuda e outro país da mesma área económica. Na maioria dos países existem regimes de expropriação que podem ser acionados contra o titular do direito de patente quando defrontados com situações de utilidade pública e interesse. As licenças voluntárias assumem também um papel importante, assim como a capacidade, hoje muito reduzida, de os países não membros da OMC excluírem a patenteabilidade das vacinas. Contamos também com iniciativas altruístas, como o programa COVAX, cujo objetivo consiste angariar fundos para adquirir vacinas e equipamentos e distribuí-los pelos países com maiores dificuldades em lidar com a situação pandémica⁴⁶.

Apesar de todos estes mecanismos, tem-se constatado que a solução da situação de pandemia baseada na boa vontade dos titulares das patentes não é suficiente para construir uma resposta eficaz, célere e global, tendo-se verificado situações muito “embaraçosas” no que respeita aos níveis de vacinação da população⁴⁷. Fruto desta situação, foram apresentadas à OMC diversas propostas para a suspensão do acordo ADPIC da OMC em matéria de vacinas, tratamento e equipamentos relacionados com a covid-19 e aumento da capacidade de produção e fabrico nos países em desenvolvimento⁴⁸.

Estas propostas foram objeto de avaliação pela Proposta de Resolução apresentada pelo Parlamento Europeu de 02 de junho de 2021 sobre como enfrentar o desafio mundial da covid-19⁴⁹. Grosso modo, neste documento opõe-se a uma possível suspensão das patentes relacionadas com o tratamento da covid-19, afirmando-se que o sistema de patentes é essencial para a fomentar a inovação e a segurança no ecossistema de inovação e que esta segurança é imprescindível para se poder investir em procurar soluções para novas variantes da covid-19.⁵⁰ Em alternativa, preconiza o referido documento que o ênfase deve consistir em incentivar a doação de vacinas e na permissão

⁴⁶ <https://www.gavi.org/covax-facility>

⁴⁷ Com efeito, a taxa de vacinação é muito elevada nos países ricos, sendo inexistente ou diminuta nos países menos desenvolvidos. Os países ricos “monopolizam” as vacinas para satisfazer primeiro as suas necessidades nacionais, havendo uma corrida entre países ricos para esse efeito. Muitas doses desnecessárias foram retidas pelos países ricos. No mercado livre, as soluções puderam ser vendidas ao melhor pagador com prioridade, conforme se verificou no caso de Israel que pagou pela vacina quase o dobro do que a União Europeia <https://www.elindependiente.com/vida-sana/salud/2021/01/21/el-precio-del-milagro-israeli-con-la-vacuna-pagar-mas-y-dar-datos-a-pfizer/>. A OMS tem solicitado aos países ricos para atrasar a administração de uma terceira dose da vacina e permitir o incremento da vacinação em países onde ainda não foram administradas as primeiras doses <https://elpais.com/sociedad/2021-08-04/la-oms-pide-una-moratoria-mundial-para-la-tercera-dosis-de-las-vacunas-contra-la-covid-19.html>. [Acresce ainda que as farmacêuticas não tiveram inconveniente em incrementar os preços das vacinas nos contratos celebrados com a União Europeia, o que certamente não se justifica senão pelo oportunismo comercial https://www.lavozdegalicia.es/noticia/sociedad/2021/08/01/pfizer-moderna-suben-precio-vacunas-contra-covid/00031627826051265125579.htm](https://www.lavozdegalicia.es/noticia/sociedad/2021/08/01/pfizer-moderna-suben-precio-vacunas-contra-covid/00031627826051265125579.htm)

⁴⁸ Vid. https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/trip_23feb21_e.htm

⁴⁹ Vid. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0311_PT.pdf

⁵⁰ Vid., Considerando L.



de exportação de vacinas dos países produtores para os países carenciados de vacinas, entre outras medidas.

É de lamentar este posicionamento, pois como já foi amplamente constatado, existem diversas razões que imporiam uma decisão em sentido contrário⁵¹. Todos os mecanismos existentes contribuem, na sua medida, para poder superar a situação de pandemia a nível global, mas todos eles se têm mostrado insuficientes e muito longe das necessidades reais. Situações extraordinárias, requerem abordagens extraordinárias que conduzam a soluções extraordinárias.

A proteção dos medicamentos através de patentes é relativamente recente e a aceitação desta proteção por diversos Estados foi baseada não tanto pela convicção nas suas vantagens, mas por ser requisito necessário para beneficiar de outras vantagens decorrentes da pertença à OMC. Acresce que a capacidade do sistema de patentes no âmbito farmacêutico para estimular a inovação está longe de ser pacífica, havendo estudos que constatarem precisamente o efeito contrário (Gold, 2010). Outro fator a ter em consideração resulta do facto de muitos medicamentos protegidos através de patentes serem o resultado, também, de investimento público, nas suas diversas formas, o que questiona a democratização do investimento e a monopolização de eventuais lucros (Cross et al., 2021)⁵².

No meu modesto entender, a suspensão provisional das patentes que protegem vacinas é a medida extraordinária que requer esta situação extraordinária para construir uma sólida e célere resposta à emergência mundial vivenciada. Discorda-se do entendimento preconizado pelo Presidente do Conselho da GAVI – Aliança Global para as vacinas, José Manuel Durão Barroso, ao sustentar que esta medida teria um impacto negativo na investigação e inovação, assim como também não se compreende que outro dos argumentos aduzidos consista na falta de conhecimentos ou *know-how* secreto para pôr em prática a exploração das patentes suspensa (Barroso, 2021: 66). Em primeiro lugar, como se viu, existem situações em que uma grande fatia do financiamento necessário para obter as vacinas foi público, pelo que uma eventual suspensão das patentes obtidas com esse financiamento permitiria efetuar uma compensação económica adequada que recompensasse o esforço público realizado. Em segundo lugar, um pilar essencial do sistema de patentes consiste na publicidade da invenção a proteger de forma tal que o titular do direito de patente terá de revelar todos os procedimentos necessários para que um qualquer perito na matéria possa reproduzir a invenção protegida. Neste contexto, não se percebe como se pode argumentar que haverá um “*know-how* importante” que impediria verificar a qualidade das vacinas produzidas com os conhecimentos das patentes suspensas. Com efeito, se a vacina está protegida por patente, qualquer perito na matéria poderá reproduzir a vacina seguindo as instruções feitas públicas com o pedido de patente. Se pelo contrário, a reprodução do procedimento protegido pela patente não resulta exatamente na mesma vacina cuja proteção foi solicitada, por faltar *know-how* importante, então a vacina não poderia ser protegida por patente, e seria livremente utilizada.

⁵¹ Ver o artigo da Human Rights Watch de 03.06.2021 intitulado *Seven Reasons the EU is Wrong to Oppose the TRIPS Waiver*. <https://www.hrw.org/news/2021/06/03/seven-reasons-eu-wrong-oppose-trips-waiver>.

⁵² Neste sentido, consultar também o artigo da Human Rights Watch intitulado “*Seven Reasons the EU is Wrong to Oppose the TRIPS Waiver*”. <https://www.hrw.org/news/2021/06/03/seven-reasons-eu-wrong-oppose-trips-waiver>.



Referências

- Bahamonde, Ruben (2016). *El derecho de la competencia y los acuerdos de transferencia de tecnología*. Aranzadi.
- Bartels, Hans Georg (2020). Global Challenges Division, IP and COVID-19, WHO, WIPO, WTO Study. Promoting Access to Medical Technologies and Innovation, Geneva. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240008267>
- Carvalho Filho, José dos Santos, Severo e Sousa Dabés Leão, Simone Letícia (2019). A Concretização do direito à saúde pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*, V. 5, N.º 2: 25-28.
- Couto Gonçalves, Luís M. (2005). Manual de Direito Industrial, Patentes. Marcas. Concorrência Desleal: Almedina.
- Cullet, Philippe (2003). Patent and medicines: the relationship between TRIPS and the human right to health, *International Affairs*, 79, I: 139-160.
- Durão Barroso, J.M. (2021). «Propriedade Intelectual e Vacinas anti COVID-19», *Boletim. Ordem dos Advogados*, n.º 32: 65-66.
- Fernández-Nóvoa, Carlos, Otero Lastres, José Manuel e Botana Agra, Manuel (2017). *Manual de la Propiedad Industrial*, 3ª ed., Marcial Pons.
- Gold ER, Kaplan W, Orbinski J, Harland-Logan S, N-Marandi S (2010). «Are Patents Impeding Medical Care and Innovation?» *PLoS Med* 7(1): e1000208. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000208>
- Gomes Canotilho, J. J., Moreira, Vital (2014). *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª Ed., Coimbra Editora.
- Helper, Laurence R (2015). «Pharmaceutical Patents and the Human Right to Health. The Contested Evolution of the Transnational Legal Order on Access to Medicines, Transnational Legal Orders» Terence. C. Halliday & GREGORY Shaffer, ed.: 311 -339.
- Human Rights Watch (2021). «Seven Reasons the EU is Wrong to Oppose the TRIPS Waiver». <https://www.hrw.org/news/2021/06/03/seven-reasons-eu-wrong-oppose-trips-waiver>
- Miranda, Jorge, Medeiros, Rui (2010). *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2ª Ed., Coimbra Editora.
- Monge, Cláudia (2019). «O direito fundamental à protecção da saúde», *Revista Electrónica de Direito Público*, Vol. 6, n.º 1: 75-100.
- Nunes, A. J. Avelãs, Marques, J. P. Remédio, Abreu, J.M Coutinho de, Cunha, LP (2009). «A inconstitucionalidade das patentes "pipe-line" brasileiras (ARTIGOS 230.º e 231.º do CÓDIGO DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL DE 1996)», *Revista Electrónica do IPB*, Patentes Pipeline, Ed. Especial, Instituto Brasileiro de Propriedade Intelectual.
- Orsi, Fabienne, D´Almeida, Cristina, Hasenclever, Lia, Camara, Mamadou, Tigre, Paulo e Coriat, Benjamin (2007). TRIPS post-2005 and access to new antiretroviral treatments



in southern countries: issues and challenges, *AIDS*, Vol. 21, Issue (15): 1997-2003, DOI: [10.1097/QAD.0b013e328273bbe4](https://doi.org/10.1097/QAD.0b013e328273bbe4).

Palmela Fidalgo, Vítor (2016). *As licenças Compulsórias de Direitos de Propriedade Industrial*. Almedina.

Pérez Martinez, Miriam (2018). «Derecho de Patentes Versus Derecho de Defensa de la Competencia en la Unión Europea: ¿Una relación de complementariedad?», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 10, n.º 1: 372-393.

Polônio, Carlos Alberto (2006). «Patentes farmacêuticas e acesso a medicamentos: regras comerciais, direito à saúde e direitos humanos», *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, V.7, n. 1/2/3 p. 163-182. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v7i1-3p163-182>

Pontes, C.E.C. (2017). «Patentes de medicamentos e a indústria farmacêutica nacional: Estudo dos depósitos feitos no Brasil», *Revista Produção e Desenvolvimento (RPD)*, v. 3, n.º 2, p. 38-51.

Remédio Marques, J.P. (2011). *Contratos de Direito de Autor e de Direito Industrial*, (Org. Ferreira de Almeida, Carlos, Couto Gonçalves, Luís e Trabuço, Cláudia, Almedina: 399-400.

Samuel Cross, Yeanuk Rho, Henna Reddy, Toby Pepperrell, Florence Dodgers, Thiannon Osborne, Ayolola Eni-Olotu, Rishi Banerjee, Sarai Keestra (2021). «Who founded the research behind the Oxford-AstraZeneca Covid-19 vaccine?». <https://doi.org/10.1101/2021.04.08.21255103>

Sellin, J.A. (2015). «Does One Size Fit All? Patents, the Right to Health and Access to Medicines». *Neth Int Law Rev* 62: 445-473.

Sousa e Silva, Pedro (2011). *Direito Industrial, Noções Fundamentais*, 1ª ed., Almedina.

Hoen, E. F. M., Veraldi, J., Toebes, B. and Hogerzeil, H. V. (2018). «Medicine procurement and the use of flexibilities in the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, 2001-2016», *Bulletin of the World Health Organization* 96: 186-187. <http://dx.doi.org/10.2471/BLT.17.19936>

Tudor, Elena Cristina (2018). «La cláusula Bolar como excepción a los derechos conferidos por una patente farmacéutica en Europa». *Revista de Estudios Europeos*, n.º 71: 300-308.

O EQUILÍBRIO ENTRE PRIVACIDADE V. O ARGUMENTO DA VIGILÂNCIA: A PERSPECTIVA DO REINO UNIDO

VAIBHAV CHADHA

vchadha@jgu.edu.in

Professor Assistente de Direito na Jindal Global Law School, O.P. Jindal Global University (Índia). É mestre em Direito pela Queen Mary University of London e tem uma licenciatura em comércio, bem como em direito pela Universidade de Delhi. Autor de artigos internacionais sobre lei de fiança antecipada na Índia, lei de direitos de autor e liberdade de expressão. Antes de se tornar professor universitário, Vaibhav trabalhou nos Escritórios do Advogado Geral do Estado de Nagaland, Índia, e do Procurador Geral Adjunto da Índia. Os seus interesses incluem liberdade de expressão, direito da comunicação social e direito penal.

Resumo

Após as revelações feitas pelo ex-funcionário da Agência de Segurança Nacional (NSA) Edward Snowden sobre a violação da privacidade de indivíduos pelos estados em nome da vigilância, o direito à privacidade tornou-se um dos direitos mais debatidos. Não há dúvida que o Estado deve garantir a privacidade dos seus cidadãos, mas também tem a responsabilidade pela segurança dos mesmos. Existem diferentes visões relacionadas com privacidade e vigilância. Uma visão é que o Estado não tem o direito de examinar os assuntos privados de um indivíduo, enquanto a outra visão é que não há mal em colocar alguém suspeito sob vigilância, pois é dever do Estado impedir qualquer ato indevido na sociedade. Considerando as visões contrastantes sobre privacidade e vigilância, este artigo explora a posição existente no Reino Unido e visa responder a várias questões relativas ao debate Privacidade vs. Vigilância.

Palavras-chave

Privacidade; Vigilância; Lei de Poderes de Investigação; Regulamento Geral de Proteção de Dados e Proteção de Dados

Como citar este artigo

Chadha, Vaibhav (2022). O equilíbrio entre privacidade V. o argumento da vigilância: a perspectiva do Reino Unido. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.12>

Artigo recebido em 15 Agosto 2021 e aceite para publicação em 27 Janeiro 2022





O EQUILÍBRIO ENTRE PRIVACIDADE V. O ARGUMENTO DA VIGILÂNCIA: A PERSPECTIVA DO REINO UNIDO¹

VAIBHAV CHADHA

1. Introdução

O direito à privacidade continua a ser um dos bens primordiais dos seres humanos. Desde a sua criação, o direito à privacidade progrediu e tornou-se um direito estabelecido na maioria das democracias modernas². O direito à privacidade é garantido pelo artigo 12 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que afirma que ninguém sofrerá "intromissões arbitrárias" na sua "vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência" nem ataques à sua "honra e reputação". O artigo 17 da Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 estabelece que a "privacidade, família, domicílio ou correspondência" não será sujeita a intrusão "arbitrária ou ilegal". A base legal da privacidade como um direito na Europa evolui a partir do artigo 8.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), que prevê o direito ao respeito pela vida privada e familiar e do artigo 8.º, n.º 2, que estabelece que não haverá interferência neste direito por parte de autoridade pública, exceto em conformidade com a lei.

O direito à privacidade na Europa foi ainda mais reforçado com a aplicação do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) em maio de 2018. O RGPD é uma das leis de privacidade e segurança mais rigorosas do mundo. Apesar de ter sido promulgada pela União Europeia (UE), a lei impõe um dever a todas as organizações situadas em qualquer lugar do mundo, na medida em que "encaminham ou compilam" dados de pessoas na região da UE. O RGPD também impõe multas pesadas contra aqueles que violam os padrões de privacidade e segurança por ele estabelecidos³.

Existe uma relação intrínseca entre privacidade e segurança nacional porque há restrições relativamente ao quanto as pessoas estão dispostas a negociar a sua privacidade na procura da segurança nacional⁴.

O artigo 23 do RGPD estabelece que o Direito da União ou dos Estados-Membros a que estejam sujeitos os responsáveis pelo tratamento ou o seu contratante pode limitar por

¹ Artigo traduzido por Carolina Peralta.

² Eric Caprioli, Ygal Saadoun e Isabelle Cantero, 'The Right to Digital Privacy: A European Survey' (2006) 3 Rutgers Journal of Law & Urban Policy 211.

³ 'What is GDPR, the EU's new data protection law?' *GDPR.EU* disponível em <https://gdpr.eu/what-is-gdpr/> acedido em 12 de maio de 2020

⁴ Fred H Cate, 'Government Data Mining: The Need for a Legal Framework' (2008) 43 Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review 435, 484.



medida legislativa o alcance das obrigações e dos direitos previstos nos artigos 12 a 22 por motivo de segurança nacional, defesa, segurança pública e prevenção, investigação, deteção ou repressão de crimes.

No Reino Unido, o *Data Protection Act 2018* (DPA, 2018) foi promulgado para implementar o RGPD. Antes da promulgação do DPA 2018, o *Data Protection Act 1998* regulava o processamento nacional de dados pessoais pelas agências de inteligência. O DPA 2018 criou uma nova estrutura, que fornece um mecanismo distinto para supervisionar o processamento de dados pessoais pelas agências de inteligência. Este mecanismo baseia-se nas normas internacionais estabelecidas na “Convenção para a Proteção de Indivíduos em relação ao Processamento Automático de Dados Pessoais” do Conselho da Europa revista (a “Convenção 108 modernizada”; o Protocolo alterado foi adotado pelo Conselho da Europa em 18 de maio de 2018).

É pertinente notar que a segurança nacional não está no âmbito do direito da União Europeia. Como resultado, nem o RGPD nem a Diretiva de Aplicação da Lei (LED) abrangem o processamento de dados pessoais para fins de segurança nacional. Consequentemente, os termos do RGPD e do LED não se destinam a ser aplicáveis ao processamento de dados pessoais pelas agências de inteligência.⁵ A Diretiva LED diz respeito ao tratamento de dados pessoais para efeitos de “prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais” pelas autoridades competentes⁶.

A Parte 4 do DPA 2018 (processamento de serviços de inteligência) fornece um mecanismo específico às agências de inteligência. Garante que o tratamento de dados pessoais pelas agências de inteligência está sujeito a padrões adequados e correspondentes que reconheçam o papel sério das agências de inteligência ao lidar com ameaças atuais e potenciais à segurança nacional.⁷ Além disso, a seção 110 do DPA 2018 isenta as agências de inteligência de certas disposições da Lei onde é essencial proteger a segurança nacional.

2. Antecedentes

A privacidade diz respeito a todos os indivíduos relativamente aos seus assuntos pessoais e privados. É um direito humano fundamental que permanece sob ameaça contínua devido aos avanços tecnológicos modernos⁸.

A privacidade não deve ser considerada um direito individual em oposição ao bem social maior. As questões de privacidade exigem equilíbrio em ambos os extremos da escala, pois a privacidade implica proteção contra uma série de vários perigos ou problemas. O

⁵ Home Office, Government of United Kingdom, *Data Protection Act 2018, Factsheet – Intelligence Services Processing*, p. 1, disponível em <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/711233/2018-05-23_Factsheet_4_-_intelligence_services_processing.pdf> acessado em 19 de junho de 2020.

⁶ Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho (27 de abril de 2016), p. 1.

⁷ Home Office, Government of United Kingdom, *Data Protection Act 2018, Factsheet – Intelligence Services Processing*, p. 2, disponível em <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/711233/2018-05-23_Factsheet_4_-_intelligence_services_processing.pdf> acessado em 19 de junho de 2020.

⁸ Iliana Georgieva, ‘The Right to Privacy under Fire Foreign Surveillance under the NSA and the GCHQ and Its Compatibility with Article 17 ICCPR and Article 8 ECHR’ (2015) 31 *Utrecht Journal of International and European Law* 104.



valor da privacidade varia de acordo com o problema ou perigo específico que está a ser protegido. Os assuntos de privacidade não são todos iguais e alguns são mais perigosos que outros; assim, não é possível atribuir à privacidade um valor abstrato.⁹ O conflito entre vigilância e privacidade é uma consequência dos nossos grandes problemas em ajustarmos-nos aos avanços da tecnologia¹⁰.

A importância do direito à privacidade foi destacada quando o ex-funcionário da Agência de Segurança Nacional (NSA) Edward Snowden revelou que, por ordem secreta de um tribunal, registos de milhões de cidadãos norte-americanos estavam a ser reunidos pela NSA indiscriminadamente, independentemente do fato de esses indivíduos terem estado envolvidos em qualquer ato ilegal ou não¹¹. Estas revelações provocaram um grande protesto entre a população e fortes objeções contra a tal vigilância do Estado. O público sentiu que representava uma intromissão nas suas vidas pessoais por parte do Estado e tornou-se mais consciente e cauteloso em questões relacionadas com a sua privacidade.

Na nossa sociedade, a tecnologia de vigilância é predominante e isso muitas vezes resulta num forte debate entre os defensores e opositores da tecnologia de vigilância. Especificamente, a vigilância do governo tem sido cada vez mais submetida ao escrutínio do público, com defensores afirmando que aumenta a segurança, enquanto os opositores a denunciam por infringir a privacidade¹². Do ponto de vista de uma sociedade, é importante preservar o equilíbrio necessário entre as preocupações de segurança e privacidade e os direitos civis intrínsecos dos cidadãos¹³.

3. Vigilância exercida por Entidades Estatais

A vigilância não é apenas para os governos. Uma grande parte é feita por empresas privadas que compilam, utilizam e vendem dados pessoais de pessoas¹⁴. Vigilância, em termos simples, significa "vigiar". Refere-se a "monitorização, rastreio, observação, análise, regulação, controlo, compilação de dados e invasão de privacidade". A palavra vigilância tem origem na palavra francesa "veiller" e na palavra latina "vigilare"¹⁵.

O professor David Lyon define vigilância como "a atenção focada, sistemática e rotineira a detalhes pessoais para fins de influência, gestão, proteção ou direção". De acordo com este autor, a vigilância é "focada", pois presta atenção aos indivíduos.

A palavra "sistemática" indica que o escrutínio de detalhes pessoais é intencional e depende de alguns "protocolos e técnicas". Ao usar a palavra "rotina", o professor Lyon quer dizer que isso acontece em todas as sociedades modernas como uma parte 'normal'

⁹ Daniel J. Solove, 'I've Got Nothing to Hide' and Other Misunderstandings of Privacy' (2007) 44 San Diego Law Review 745, 763.

¹⁰ H. Akin Ünver, 'Politics of Digital Surveillance, National Security and Privacy' (Centre for Economics and Foreign Policy Studies, 2018) 7.

¹¹ Glenn Greenwald, 'NSA collecting phone records of millions of Verizon customers daily' *The Guardian* (United Kingdom 6 de junho de 2013).

¹² Michelle Cayford & Wolter Pieters, 'The effectiveness of surveillance technology: What intelligence officials are saying' (2018) *The Information Society* 34(2), 88 DOI: 10.1080/01972243.2017.1414721.

¹³ Stefan Schuster, Melle Berg, Xabier Larrucea, Ton Slewe and Peter Ide-Kostic, 'Mass Surveillance and technological policy options: Improving security of private communications' (2017) 50 *Computer Standards & Interfaces* 76, 77.

¹⁴ Neil M Richards, 'The Dangers of Surveillance' (2013) 126 *Harvard Law Review* 1934, 1938.

¹⁵ Kelly Gates, 'Surveillance' in Laurie Ouellette and Jonathan Gray (eds), *Keywords for Media Studies* (NYU Press 2017) 186.



do dia a dia que depende da estrutura administrativa e de certas tecnologias da informação¹⁶. A vigilância, segundo ele, também está invariavelmente ligada a um determinado “objetivo”¹⁷.

A vigilância não é apenas para os estados comunistas e ditatoriais. Após os ataques de 11 de setembro, os atentados de Londres em 2005 e vários outros crimes hediondos, até mesmo estados democráticos, fizeram grandes investimentos em tecnologias de vigilância.¹⁸ Atualmente, a vigilância inclui tecnologias, formas, operações e um código de procedimento criado para replicar e escrutinar imagens, sons, *scripts* e transações¹⁹. A vigilância eletrônica é um instrumento vantajoso nas mãos das agências de aplicação da lei. Pode aumentar a segurança dos cidadãos, auxiliar nas investigações criminais e fornecer provas sólidas num processo judicial²⁰.

3.1. Lei de Poderes de Investigação 2016

Em 29 de novembro de 2016, a Lei de Poderes de Investigação (Investigatory Powers Act 2016 -IPA) entrou em vigor. Para regular o uso e a supervisão dos poderes de investigação pelas autoridades policiais e pelas agências de segurança e inteligência, a lei estabelece uma nova estrutura²¹. A IPA revoga a primeira parte da Lei de Regulamentação de Poderes de Investigação de 2000 (RIPA), que tinha 25 seções, substituindo-a por 272 seções sobre regulamentação de interceção. O objetivo principal da IPA é renovar o sistema sob o qual as agências de aplicação da lei e de inteligência do Reino Unido podem ser autorizadas a realizar “interceção, interferência de equipamentos ou aquisição de dados de comunicações em larga escala”.²²

O Secretário de Estado responsável pela “segurança e terrorismo”²³ emite o “mandado de interferência de equipamentos em larga escala” com base num pedido feito pelo chefe do serviço de inteligência²⁴. No entanto, o Secretário de Estado toma pessoalmente a decisão de emitir um mandado de interferência de equipamentos em larga escala²⁵.

Essas disposições específicas e detalhadas tentam preencher a lacuna e procuram evitar o uso indevido, fornecendo a necessidade de autorização do Secretário de Estado antes de permitir qualquer interferência de equipamento em larga escala. Isso indica que a emissão de tais mandados está bem regulamentada e não pode ser usada indiscriminadamente por funcionários abaixo do Secretário de Estado sem a sua autorização para fins diferentes do especificado. A seção 176 até à seção 183 da Lei de

¹⁶ David Lyon, *Surveillance Studies: An Overview* (1ª ed., Polity 2007) 14.

¹⁷ David Lyon, *Surveillance Studies: An Overview* (1ª ed, Polity 2007) 15.

¹⁸ Neil M Richards, ‘The Dangers of Surveillance’ (2013) 126 Harvard Law Review 1934, 1938.

¹⁹ Kelly Gates, ‘Surveillance’ in Laurie Ouellette and Jonathan Gray (eds), *Keywords for Media Studies* (NYU Press, 2017) 187.

²⁰ Edward Balkovich, Don Prosnitz, Anne Boustead e Steven C Isley, ‘The Electronic Surveillance Challenge’ In *Electronic Surveillance of Mobile Devices: Understanding the Mobile Ecosystem and Applicable Surveillance Law* (2015) RAND Corporation 1.

²¹ Investigatory Powers Act, disponível em <https://www.gchq.gov.uk/information/investigatory-powers-act> acessado em 15 de junho de 2020.

²² Thomson Reuters Practical Law, *Investigatory Powers Act 2016: Overview* by Practical Law Business Crime and Investigations, p. 1.

²³ Secretary of State for the Home Department, Responsibilities <https://www.gov.uk/government/ministers/secretary-of-state-for-the-home-department> acessado em 3 de março de 2020.

²⁴ Investigatory Powers Act 2016, s 178.

²⁵ Investigatory Powers Act 2016, s 182.



Poderes de Investigação de 2016 trata de “mandados de interferência de equipamentos em larga escala”. A “garantia de interferência de equipamentos em larga escala” autoriza a pessoa a quem se dirige a obter interferências em qualquer tipo de equipamento com o objetivo de obter “comunicações, dados de equipamentos e quaisquer outras informações”²⁶.

A partir de 27 de junho de 2018, ao abrigo da IPA, as operações de interceção de comunicações passaram a ser legitimadas. Somente o Secretário de Estado pode emitir mandados autorizando a interceção, e devem ser ratificados por um Comissário Judicial independente do Gabinete do Comissário de Poderes de Investigação. Antes da emissão de um mandado de interceção, o Secretário de Estado deve “acreditar” que um mandado é “necessário” por alguma razão e que a interceção corresponde ao objetivo que pretende alcançar. A interceção é considerada “necessária” por motivos de “segurança nacional”, “bem-estar económico do Reino Unido” ou “prevenção ou deteção de crimes graves”. Para restringir o uso de informações intercetadas e dados de comunicação associados, a IPA requer disposições de salvaguardas²⁷.

A IPA 2016 provocou uma mudança notável na forma como alguns poderes de investigação são aprovados e supervisionados. A introdução do que é informalmente chamado método de “bloqueio duplo” é a mudança mais notável trazida pela IPA 2016. O mecanismo “bloqueio duplo” implica que, após autorização do Secretário de Estado, um mandado IPA não pode ser emitido a menos que um Comissário de Justiça o autorize²⁸. O uso do mecanismo de “bloqueio duplo” deu início a um novo recurso fundamental para a supervisão judicial das agências de inteligência e segurança do Reino Unido, dando a tarefa de analisar independentemente as aprovações solicitadas sob a IPA 2016 aos Comissários de Justiça²⁹.

Saudando a aprovação da IPA 2016, a secretária dos Assuntos Internos Amber Rudd declarou: “Este governo tem a certeza que, num momento de maior ameaça à segurança, é essencial que nossos serviços de aplicação da lei, segurança e inteligência tenham os poderes necessários para manter as pessoas seguras”. Ela observou ainda: “A internet apresenta novas oportunidades para os terroristas e devemos garantir que temos a capacidade de enfrentar esse desafio. Mas também é certo que esses poderes estão sujeitos a salvaguardas estritas e supervisão rigorosa.” Apontando para a transparência e proteção da privacidade estabelecidas na Lei, afirmou que “A Lei dos Poderes de Investigação é uma legislação líder mundial que fornece transparência sem precedentes e proteção substancial à privacidade”³⁰.

²⁶ Investigatory Powers Act 2016, s 176.

²⁷ Investigatory Powers Act, *disponível em* <https://www.gchq.gov.uk/information/investigatory-powers-act> acessado em 15 de junho de 2020.

²⁸ Government of UK, ‘Annual Report of the Investigatory Powers Commissioner’ (2018) p. 10, *disponível em*: <https://ipco.org.uk/docs/IPCO%20Annual%20Report%202018%20final.pdf> acessado em 16 de junho de 2020.

²⁹ Government of UK, ‘Annual Report of the Investigatory Powers Commissioner’ (2018) p. 9 [2.3], *disponível em*: <https://ipco.org.uk/docs/IPCO%20Annual%20Report%202018%20final.pdf> acessado em 26 de junho de 2020.

³⁰ Home Office (Government of UK), ‘Investigatory Powers Bill receives Royal Assent’ (28 de novembro de 2018) *disponível em*: <https://www.gov.uk/government/news/investigatory-powers-bill-receives-royal-assent> acessado em 15 de junho de 2020.



3.2. Operações das Agências Estatais

A interceção é um método em que uma pessoa que não seja o remetente ou destinatário dessa comunicação supervisiona a comunicação durante o curso da sua transmissão com o objetivo de tornar o seu conteúdo acessível³¹. O uso de tecnologias de mineração de dados na segurança nacional é um esforço para automatizar algum trabalho sistemático para permitir um exame mais preciso e oportuno dos conjuntos de dados predominantes. O objetivo é evitar atividades terroristas, reconhecendo e categorizando vários “*threads* e partes de informação”, que podem já existir, mas são negligenciados devido ao uso de métodos de investigação tradicionais³².

A era digital desencadeou uma transformação radical na vigilância conduzida pelo Estado, tanto em termos de como é realizada como nos tipos de *insights* que se pretende promover. A transformação da vigilância exercida pelo estado é representada pelo uso de “técnicas de dados de comunicação em larga escala” que compreendem a vasta compilação, armazenamento e análise sucessiva de dados de comunicação. Atualmente, essas técnicas constituem um aspeto integral da vigilância exercida pelo estado³³. Ao contrário da recolha de dados direcionada, a vigilância de dados de comunicações em larga escala denota extensa “recolha” e “retenção” de dados de comunicações. Atualmente, é utilizada por agências de inteligência e de aplicação da lei³⁴.

A mineração de dados é o método que consiste em explorar novas informações nos dados já existentes³⁵. A mineração de dados geralmente determina “padrões ou relacionamentos” nos itens de dados ou registos, que antes não eram reconhecidos, mas são divulgados apenas nos dados³⁶. A mineração de dados oferece oportunidades favoráveis para superar a lacuna nos requisitos de informação do governo e os enormes conjuntos de dados de informações que lhe são disponibilizados. Os dados disponíveis podem ser convertidos em conhecimento através da mineração de dados³⁷. O procedimento de mineração de dados exige essencialmente a revisão e avaliação automática de perfis contendo informações pessoais de várias pessoas³⁸.

³¹ Intelligence and Security Committee of Parliament: Privacy and Security: A modern and transparent legal framework (2015) 17 <https://info.publicintelligence.net/UK-ISC-MassSurveillance.pdf> acedido em 12 de junho de 2020.

³² KA Taipale, ‘Data Mining and Domestic Security: Connecting the Dots to Make Sense of Data’, (2003-2004) 5 Columbia Science and Technology Law Review 1, 21.

³³ Murray D e Fussey P, ‘Bulk Surveillance in the Digital Age: Rethinking the Human Rights Law Approach to Bulk Monitoring of Communications Data’ (2019) 52 Israel Law Review 31.

³⁴ Daragh Murray e Pete Fussey, ‘Bulk Surveillance in the Digital Age: Rethinking the Human Rights Law Approach to Bulk Monitoring of Communications Data’ (2019) 52 Israel Law Review 31, 36.

³⁵ KA Taipale, ‘Data Mining and Domestic Security: Connecting the Dots to Make Sense of Data’, (2003-2004) 5 Columbia Science and Technology Law Review 1, 22.

³⁶ KA Taipale, ‘Data Mining and Domestic Security: Connecting the Dots to Make Sense of Data’, (2003-2004) 5 Columbia Science and Technology Law Review 1, 22-23.

³⁷ Tal Z Zarsky, ‘Governmental Data Mining and its Alternatives’ (2011) 116 Pennsylvania State Law Review 285, 294.

³⁸ Tal Z Zarsky, ‘Governmental Data Mining and its Alternatives’ (2011) 116 Pennsylvania State Law Review 285, 295.



Programas como 'Mineração de Dados' constituem uma séria ameaça à vigilância. A mineração de dados apresenta instrumentos para analisar automaticamente os dados³⁹. Enormes quantidades de dados são retidas pelos órgãos governamentais, que os examinam com a intenção de obter conhecimento para criação e armazenamento de informações importantes⁴⁰. O interessante da mineração de dados é que visa prever as nossas ações futuras e as pessoas que correspondem a alguns perfis específicos são considerados envolvidos em "padrão semelhante de comportamento". Nessas circunstâncias, as ações que ainda não foram cometidas seriam difíceis de refutar e será mais oneroso para nós descartar as previsões de atividades futuras obtidas através da mineração de dados⁴¹.

Muitos defensores da privacidade alertam que a recolha e retenção de 'metadados' ilimitados de atividades de comunicação de pessoas pelo governo é a forma mais intrusiva de vigilância⁴². Basicamente, metadados são dados sobre dados. Normalmente, as informações são compostas por *tags* semânticas aplicáveis aos dados. Os metadados contêm dados marcados semanticamente, que são utilizados para explicar os dados.⁴³ Os metadados também são conhecidos como 'dados de comunicação' e o Supremo Tribunal do Reino Unido em *Davis e outros v Secretário de Estado do Departamento do Interior* definiu 'dados de comunicação' da seguinte forma:

*A frase "dados de comunicação" não inclui o conteúdo de uma comunicação. Esses dados podem ser usados para demonstrar quem estava a comunicar; quando; de onde; e com quem. Os dados podem incluir a hora e a duração de uma comunicação, o número ou endereço de e-mail do remetente e do destinatário e, às vezes, a localização do dispositivo a partir do qual a comunicação foi feita. Os dados não incluem o conteúdo de qualquer comunicação: por exemplo, o texto de um e-mail ou uma conversa telefónica*⁴⁴.

O tribunal afirmou ainda que, no curso das investigações sobre segurança nacional e crime organizado e grave, as organizações de inteligência e aplicação da lei usam dados de comunicação. Os dados ajudam as agências de investigação a identificar os associados de um nexos criminoso, colocando-os em locais específicos em horários predeterminados e, em alguns casos, a compreender a atividade criminosa em que estão envolvidos⁴⁵. Quando "combinados" e "agregados" para produzir um registo detalhado da comunicação

³⁹ Stijn Vanderlooy, Joop Verbeek e Jaap van den Herik, 'Towards Privacy-Preserving Data Mining in Law Enforcement' (2007) 2(4) JICLT 202.

⁴⁰ Stijn Vanderlooy, Joop Verbeek e Jaap van den Herik, 'Towards Privacy-Preserving Data Mining in Law Enforcement' (2007) 2(4) JICLT 202.

⁴¹ Daniel J. Solove, 'I've Got Nothing to Hide' and Other Misunderstandings of Privacy' (2007) 44 San Diego Law Review 745, 764.

⁴² Glenn Greenwald, 'NSA collecting phone records of millions of Verizon customers daily' (*The Guardian*, 6 de junho de 2013) <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/nsa-phone-records-verizon-court-order> acedido em 4 de março de 2018.

⁴³ Tony Hey and Anne Trefethen, 'The Data Deluge: An e-Science Perspective', disponível em https://eprints.soton.ac.uk/257648/1/The_Data_Deluge.pdf acedido em 25 de abril de 2020.

⁴⁴ *Davis and Others v Secretary of State for the Home Department* [2015] EWHC 2092 [13].

⁴⁵ *Davis and Others v Secretary of State for the Home Department* [2015] EWHC 2092 [14].



e atividade baseada na internet de um indivíduo, os dados de comunicação são considerados especificamente vantajosos para as agências de inteligência e segurança⁴⁶.

4. Avaliação do argumento Privacidade vs Segurança

Diz-se que a vigilância cria um efeito arrepiante quando as pessoas desistem de participar em atividades ao aperceber-se que isso terá algumas consequências se o fizerem⁴⁷. A vigilância impede um indivíduo de desfrutar da sua liberdade, e liberdade de expressão. As pessoas não se podem movimentar ou falar livremente quando sabem que o estado os segue a cada passo e vê todos os seus atos. Isso conduz a uma sociedade que é bastante semelhante à descrita por George Orwell no famoso romance 'Mil novecentos e oitenta e quatro'. Na sociedade descrita por Orwell, todos viviam com o medo constante de serem vigiados pelo Estado e tinham que agir ou pensar da maneira que o Estado esperava e não da maneira que eles gostariam de pensar. Essa sociedade orwelliana restringe os movimentos, pensamentos, condutas dos cidadãos no seu cotidiano e torna-os robôs que deveriam seguir as instruções do Estado, o que pode ser muito prejudicial para a própria existência de uma sociedade livre.

Em 2013, Edward Snowden expôs a operação da Sede de Comunicação do Governo (GCHQ), designada 'Tempora', que ele denominou como "o maior programa de vigilância menos suspeita na história da humanidade"⁴⁸.

Sob a operação 'Tempora', grandes volumes de dados retirados de cabos de fibra ótica puderam ser armazenados durante 30 dias para análise pelo GCHQ. Os dados incluíam registos telefónicos, conteúdo de mensagens de e-mail, entradas no Facebook, histórico da internet e muitos outros detalhes, não apenas dos alvos suspeitos, mas também de pessoas inocentes⁴⁹. Finalmente, a 6 de fevereiro de 2015, o Investigatory Powers Tribunal considerou que os regulamentos que permitiam o GCHQ aceder a e-mails e registos telefónicos interceptados pela NSA violavam o artigo 8 e o artigo 10 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)⁵⁰.

As autoridades judiciais intervieram e protegeram os direitos dos cidadãos ameaçados pelo Estado em questões relativas à sua privacidade. O Estado pode tentar justificar essa vigilância em larga escala e indiscriminada em nome da segurança e proteção dos cidadãos, mas não se deve esquecer que deve ser traçada uma linha para impedir que o Estado interfira nas atividades pessoais de cidadãos inocentes em nome da segurança e proteção. Programas como o 'Tempora' dão poderes às agências estatais para recolher

⁴⁶ Daragh Murray e Pete Fussey, "Bulk Surveillance in the Digital Age: Rethinking the Human Rights Law Approach to Bulk Monitoring of Communications Data" (2019) 52 Israel Law Review 31, 34.

⁴⁷ Daragh Murray e Pete Fussey, "Bulk Surveillance in the Digital Age: Rethinking the Human Rights Law Approach to Bulk Monitoring of Communications Data" (2019) 52 Israel Law Review 31, 43.

⁴⁸ Ewen MacAskill, Julian Borger, Nick Hopkins, Nick Davies e James Ball, 'GCHQ taps fibre-optic cables for secret access to world's communications' (*The Guardian*, 21 de junho de 2013) <https://www.theguardian.com/uk/2013/jun/21/gchq-cables-secret-world-communications-nsa> acessado em 13 de maio de 2020.

⁴⁹ Ewen MacAskill, Julian Borger, Nick Hopkins, Nick Davies e James Ball, 'GCHQ taps fibre-optic cables for secret access to world's communications' (*The Guardian*, 21 de junho de 2013) <https://www.theguardian.com/uk/2013/jun/21/gchq-cables-secret-world-communications-nsa> acessado em 13 de maio de 2020.

⁵⁰ Owen Bowcott, 'UK-US surveillance regime was unlawful 'for seven years' *The Guardian* (6 de fevereiro de 2015) <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/feb/06/gchq-mass-internet-surveillance-unlawful-court-nsa> acessado em 13 de junho de 2020.



dados em larga escala e fornecem acesso a detalhes pessoais. como mensagens de e-mail.

Nunca devemos esquecer que as agências governamentais não são compostas por um indivíduo, mas por muitos. Pode haver muitos funcionários que trabalham com integridade e seguem as diretrizes ou salvaguardas previstas nos estatutos quando usam dados pessoais para fins de vigilância. No entanto, permanece a probabilidade de que alguns funcionários com acesso a um volume tão alto de dados destinados a fins de segurança possam acabar com as salvaguardas fornecidas durante o período de “emergência ou crise” e fazer uso indevido desses dados⁵¹. O uso indevido de dados protegidos não constitui apenas uma invasão, mas também um ato ilegal. A parte mais lamentável da mineração de dados é que o indivíduo ou as pessoas que estão sob vigilância nem sequer sabem que estão sob vigilância e que seus atos, incluindo pesquisas no Google, dados bancários e outros detalhes, são observados pelo Estado. Se tais atos acontecerem em democracias vibrantes como o Reino Unido, então seria difícil imaginar as piores formas de vigilância que podem ser realizadas pelos regimes ditatoriais, onde tal intercetção em larga escala pode ser mal utilizada para amordaçar as vozes que se opõem ao governo.

O artigo 8º da CEDH é fundamental porque define o direito da pessoa de ter a sua privacidade respeitada por qualquer organização, ao mesmo tempo que indica as condições em que é permitido ao Estado, e às vezes autorizado, a “exercer certas prerrogativas”. “A segurança nacional, a segurança pública [e] a prevenção da desordem ou do crime” estão entre as razões pelas quais um Estado pode intervir no direito à privacidade. Assim, pode-se sugerir que para aqueles que redigiram a CEDH, a segurança sobrepõe-se à privacidade⁵².

As agências de inteligência e segurança estão comprometidas com uma missão. Garantir a segurança dos cidadãos é a principal razão do seu papel e afirmação sobre os recursos significativos e governamentais do país⁵³. Isso sugere que as agências de inteligência precisam de ter acesso a informações privadas de um indivíduo para proteger a sociedade e não devem preocupar-se se estão a cometer um ato ilegal.

Há outro argumento que favorece a vigilância e sustenta que não pode haver invasão de privacidade através da mera recolha e organização automática de dados. Como os dados recolhidos são em larga escala, esses dados passam inicialmente pelos computadores que buscam números de telefone, nomes e outros detalhes de pessoas que constituem matéria para os serviços de inteligência governamentais. A “peneiração” automática de dados pelo computador impede a leitura de dados privados por um funcionário dos serviços e, portanto, não invade a privacidade⁵⁴. Esse argumento fala a favor da vigilância e garante que certos protocolos sejam seguidos para fins de vigilância se forma a não invadir a privacidade.

⁵¹ Adam D. Moore, ‘Privacy, Security and Government Surveillance: Wikileaks and the new Accountability’ (2011) 25(2) Public Affairs Quarterly 141, 145.

⁵² Eric Caprioli, Ygal Saadoun e Isabelle Cantero, ‘The Right to Digital Privacy: A European Survey’ (2006) 3 Rutgers Journal of Law & Urban Policy 211, 213.

⁵³ Charles D. Raab, ‘Security, Privacy and Oversight’ in Andrew W. Neal (ed) *Security in a Small Nation: Scotland, Democracy, Politics* (Open Book Publishers, 2017) 81.

⁵⁴ Richard A. Posner, ‘Our Domestic Intelligence Crisis’ *Washington Post* (21 de dezembro de 2005) disponível em <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2005/12/21/our-domestic-intelligence-crisis/a2b4234d-ba78-4ba1-a350-90e7fbb4e5bb/> acessado em 14 de maio de 2020.



A capacidade de interceção em larga escala do GCHQ também tem causado muitas preocupações, e foi alegado que observa todas as comunicações na Internet. Mas, de acordo com a Comissão de Inteligência e Segurança do Parlamento, não é verdade porque a capacidade de interceção em larga escala do GCHQ é usada apenas para observar as pessoas que constituem ameaça ou com o objetivo de criar novas pistas de inteligência, como investigar qualquer ataque cibernético ou plano terrorista⁵⁵. Outra questão que o relatório abordou foi uma acusação feita contra o GCHQ de que faz interceção "indiscriminadamente". Refutando essa alegação, a Comissão respondeu: o GCHQ primeiro escolhe os utilizadores aos quais quer ter acesso (uma pequena proporção daqueles aos quais podem ter acesso teoricamente) e depois usa seletores específicos, relacionados com alvos individuais, a fim de recolher dados sobre esses utilizadores⁵⁶. Esclareceu que visava os indivíduos e não fazia vigilância em grande escala que possa ter incluído várias pessoas inocentes e, portanto, mantinha limites ao não invadir sua privacidade.

As vantagens da "interceção em larga escala" encontram-se no relatório apresentado pela Comissão de Inteligência e Segurança do Parlamento em 2015, que afirmou: "Ficamos surpresos ao descobrir que o principal valor para o GCHQ da interceção em larga escala não estava na leitura do conteúdo real da comunicação, mas nas informações associadas a essas comunicações"⁵⁷. A vigilância de dados de comunicação permite, literalmente, ficar de olho em cada ação de todas as pessoas, descobrir e avaliar os seus relacionamentos com outros indivíduos e obter ter uma informação abrangente sobre a vida dessas pessoas⁵⁸.

Estas observações da comissão parlamentar tentam incutir uma sensação de segurança nas mentes dos cidadãos de que não estão sujeitos a interceções absolutas de larga escala e não controladas por agências de inteligência e que essas interceções são motivadas por suspeitos que representam uma ameaça para o Reino Unido.

É importante referir que a questão necessariamente não precisa ser sobre 'privacidade' ou 'segurança', pois um plano bem-sucedido, implementação consistente e supervisão meticulosa de extensas medidas de salvaguarda pelos legisladores podem aproveitar a vantagem da tecnologia para alcançar tanto a privacidade como a segurança⁵⁹.

Conclusão

Não seria correto dizer que tanto a privacidade como a vigilância estão uma contra a outra, ou que uma supera a outra. Nenhum estado pode negar a necessidade absoluta de uma ou outra. A menos que o estado tenha provas suficientes que alguém está

⁵⁵ Intelligence and Security Committee of Parliament: Privacy and Security: A modern and transparent legal framework (2015) 28, para F <https://info.publicintelligence.net/UK-ISC-MassSurveillance.pdf> acedido em 15 de maio de 2020.

⁵⁶ Intelligence and Security Committee of Parliament: Privacy and Security: A modern and transparent legal framework (2015) 28, para G <https://info.publicintelligence.net/UK-ISC-MassSurveillance.pdf> acedido em 15 de maio de 2020.

⁵⁷ Intelligence and Security Committee of Parliament, 'Privacy and Security: A modern and transparent legal framework' (2015) p. 32 [80].

⁵⁸ Murray D e Fussey P, "Bulk Surveillance in the Digital Age: Rethinking the Human Rights Law Approach to Bulk Monitoring of Communications Data" (2019) 52 Israel Law Review 31, 52.

⁵⁹ John P. Heekin, 'Leashing the Internet Watchdog: Legislative Restraints on Electronic Surveillance in the U.S. and U.K.' (2010) 28(1) American Intelligence Journal 40.



envolvido num crime, as agências de aplicação da lei devem abster-se de intercetar as comunicações desses indivíduos. A frase “os que não têm nada a esconder não têm nada a temer” não dá direito absoluto às agências de inteligência de intercetar todas as comunicações dos cidadãos indiscriminadamente, mas apenas com verificações e contrapesos.

Ao mesmo tempo, não devemos esquecer que a conspiração terrorista nos dias de hoje não se limita a locais físicos, tendo-se igualmente expandido às plataformas digitais, exigindo vigilância. Assim, o governo, antes de elaborar leis de vigilância mais eficientes e não intrusivas, deve fazer as devidas deliberações e consultas não apenas com as agências de aplicação da lei, mas também com organizações externas ao governo.

Referências

- Balkovich, Edward; Prosnitz, Don; Boustead, Anne and Isley, Steven C. (2015). ‘The Electronic Surveillance Challenge’ In *Electronic Surveillance of Mobile Devices: Understanding the Mobile Ecosystem and Applicable Surveillance Law*. RAND Corporation 1.
- Balkovich, Edward; Prosnitz, Don; Boustead, Anne; Isle, Steven C. (2015). *Electronic Surveillance of Mobile Devices: Understanding the Mobile Ecosystem and Applicable Surveillance Law*. RAND Corporation 1, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR800/RR800/RAND_RR800.pdf
- Berger, J.M. and Morgan, Jonathon (2015). ‘The ISIS Twitter Census Defining and describing the population of ISIS supporters on Twitter’. The Brookings Project on U.S. Relations with Islamic World (Analysis Paper) 2.
- Bowcott, Owen (2015). ‘UK-US surveillance regime was unlawful ‘for seven years’ In *The Guardian* (6 Feb 2015).
- Caprioli, Eric; Saadoun, Ygal and Cantero, Isabelle (2006). ‘The Right to Digital Privacy: A European Survey’. In *Rutgers Journal of Law & Urban Policy*, Vol 3:2: 211-218.
- Cate, Fred H. (2008). ‘Government Data Mining: The Need for a Legal Framework’ (junho de 2008). In *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review (CR-CL)*, Vol. 43, Nº. 2, 2008, Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1151435>
- Cayford, Michelle & Pieters, Wolter (2018). ‘*The effectiveness of surveillance technology: What intelligence officials are saying*’. In *The Information Society* 34(2), 88 <https://doi.org/10.1080/01972243.2017.1414721>.
- Davis and Others v Secretary of State for the Home Department (2015). EWHC 2092. <https://vlex.co.uk/vid/david-davis-mp-and-793030889>.
- Dearden, Lizzie (2017). ‘Khalid Masood: Suspected Isis supporter used WhatsApp two minutes before London attack’. In *The Independent* (24 de março de 2017).
- Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho (27 de abril de 2016), p. 1., <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/680/oj>.



Feldstein, Steven (2019). *The Global Expansion of AI Surveillance*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace. Working paper 11.

Gates, Kelly (2017). 'Surveillance'. In Laurie Ouellette and Jonathan Gray (eds), *Keywords for Media Studies*. NYU Press: 186.

Greenwald, Glenn (2013). 'NSA collecting phone records of millions of Verizon customers daily'. In *The Guardian* (6 de junho de 2013).

Hey, Tony e Trefethen, Anne (2020). 'The Data Deluge: An e-Science Perspective', disponível em https://eprints.soton.ac.uk/257648/1/The_Data_Deluge.pdf, acedido em 25 de abril de 2020.

Home Office, Department for Digital, Culture Media & Sport. (2018). *Data Protection Act 2018, Factsheet – Intelligence Services Processing*. Government of United Kingdom. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/711233/2018-05-23 Factsheet 4 - intelligence services processing.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/711233/2018-05-23_Factsheet_4_-_intelligence_services_processing.pdf).

Ilina Georgieva, 'The Right to Privacy under Fire – Foreign Surveillance under the NSA and the GCHQ and Its Compatibility with Art. 17 ICCPR and Art. 8 ECHR' (2015) 31(80) *Utrecht Journal of International and European Law* 104, DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/ujel.cr>

Intelligence and Security Committee of Parliament. (2015). *Privacy and Security: A modern and transparent legal framework*. Government of United Kingdom. [https://isc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2021/01/20150312 ISC PSRptweb.pdf](https://isc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2021/01/20150312_ISC_PSRptweb.pdf).

Investigatory Powers Commissioner's Office. (2018). *Annual Report of the Investigatory Powers Commissioner's Office*. Government of the United Kingdom. <https://ipco-wpmedia-prod-s3.s3.eu-west-2.amazonaws.com/IPCO-Annual-Report-2018-final.pdf>.

Moore, Adam D. (2011). 'Privacy, Security and Government Surveillance: Wikileaks and the new Accountability'. *Public Affairs Quarterly*, Vol 25, N2: 141-156.

Posner, Richard A. (2005). 'Our Domestic Intelligence Crisis'. In *The Washington Post* (21 de dezembro de 2005).

Raab, Charles D. (2017). 'Security, Privacy and Oversight' in Andrew W. Neal (ed) *Security in a Small Nation: Scotland, Democracy, Politics* (Open Book Publishers 2017), <https://www.openbookpublishers.com/resources/9781783742684/Security-Small-Nation-ch3.pdf>.

Investigatory Powers Act

GDPR.EU (2022). 'What is GDPR, the EU's new data protection law?', <https://gdpr.eu/what-is-gdpr/>

Heekin, J. P. (2010). Leashing the Internet Watchdog: Legislative Restraints on Electronic Surveillance in the U.S. and U.K. *American Intelligence Journal*, 28(1), 40–58. <http://www.jstor.org/stable/44327129>.

Lyon, D. (2007). *Surveillance Studies: An Overview*. Polity. University of Michigan: Wiley, 1st ed.



- MacAskill, Ewen; Borger, Julian; Hopkins, Nick; Davies, Nick and Ball, James (2013). 'GCHQ taps fibre-optic cables for secret access to world's communications'. In *The Guardian* (21 de junho de 2013).
- Murray, D., & Fussey, P. (2019). Bulk Surveillance in the Digital Age: Rethinking the Human Rights Law Approach to Bulk Monitoring of Communications Data. *Israel Law Review*, 52(1): 31-60. <https://doi.org/10.1017/S0021223718000304>.
- Palmer, Danny (2019). 'What is GDPR? Everything you need to know about the new general data protection regulations' (ZDNet, 17 de maio de 2019), <https://www.zdnet.com/article/gdpr-an-executive-guide-to-what-you-need-to-know/>
- R (Liberty) v. Secretary of State for the Home Department and another (National Union of Journalists intervening), EWHC 2057 (Admin). (2019).
- Richards, Neil M. (2013). 'The Dangers of Surveillance'. In *Harvard Law Review*, Vol 126, N7: 1934.
- Schuster, Stefan; Berg, Melle; Larrucea, Xabier; Slewe, Ton e Ide-Kostic, Peter (2017). 'Mass Surveillance and technological policy options: Improving security of private communications'. *Computer, Standards & Interfaces*, Vol. 50: 76-82, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0920548916300988>.
- Solove, Daniel J. (2007). 'I've Got Nothing to Hide' and Other Misunderstandings of Privacy'. In *San Diego Law Review*, 44: 745.
- Szeghalmi, Veronika (2015). 'The Definition of the Right to Privacy in the United States of America and Europe'. In *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 397.
- Taipale KA (2003) Data mining and domestic security: connecting the dots to make sense of data. *Columbia Sci Technol Law Rev* 5(2): 83.
- Thomson Reuters Practical Law, *Investigatory Powers Act 2016: Overview* by Practical Law Business Crime and Investigations: 1.
- Ünver, H. Akin (2018). 'Politics of Digital Surveillance, National Security and Privacy'. *Centre for Economics and Foreign Policy Studies*, 2018/2: 17.
- Vanderlooy, S., Verbeek, J. P. G. M., & van den Herik, H. J. (2007). Towards privacy-preserving data mining in law enforcement. *Journal of International Commercial Law and Technology*, 2(4): 202-210.
- Zarsky, Tal Z. (2011). 'Governmental Data Mining and its Alternatives', *Pennsylvania State Law Review*, Vol116: 2: 285-330.

A RELAÇÃO ENTRE OS DIVIDENDOS EM DINHEIRO E O CRESCIMENTO DOS LUCROS DAS EMPRESAS COTADAS NA BOLSA DE VALORES DE TEERÃO

MASSOUD KHEIRANDISH

ecomkh@gmail.com

Departamento de Economia, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Gonbad Kavous,
Gonbad (Irão).

MOHSEN MOHAMMADI KHYAREH

m.mohamadi@gonbad.ac.ir

Departamento de Economia, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Gonbad Kavous,
Gonbad (Irão).

Resumo

A política de dividendos é uma das decisões financeiras mais importantes que os gestores encontram. Este estudo contribui para estudos empíricos que examinam a relação entre os dividendos em dinheiro e o crescimento dos lucros das empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão durante o período 2007-2020. Como resultado, 131 empresas foram examinadas com o modelo de estimativa de regressão múltipla. Os resultados mostram uma relação significativa entre os dividendos em dinheiro por ação e o crescimento dos lucros futuros. Além disso, existe uma relação significativa de interação entre o rácio de pagamento de dividendos e a hipótese de crescimento do investimento. Esta relação é também observada para o retorno do capital próprio e o rácio de pagamento de dividendos.

Palavras-chave

Eficiência; crescimento dos ganhos futuros; política de dividendos

Como citar este artigo

Kheirandish, Massoud; Khyareh, Mohsen Mohammadi (2022). A relação entre os dividendos em dinheiro e o crescimento dos lucros das empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.13>

Artigo recebido em 6 Novembro 2021 e aceite para publicação em 16 Março 2022





A RELAÇÃO ENTRE OS DIVIDENDOS EM DINHEIRO E O CRESCIMENTO DOS LUCROS DAS EMPRESAS COTADAS NA BOLSA DE VALORES DE TEERÃO¹

MASSOUD KHEIRANDISH

MOHSEN MOHAMMADI KHYAREH

1. Introdução

A previsão é um elemento-chave na tomada de decisões económicas. As decisões económicas dos investidores, credores, gestores e outras partes dependem de expectativas e previsões. Uma vez que investidores e analistas financeiros utilizam o lucro como um dos principais critérios para avaliar uma empresa, e tendem a avaliar a rentabilidade futura para tomar decisões de manter ou vender ações, julgam o desempenho de uma empresa com base no lucro porque a alocação de recursos às unidades de negócio e divisões é feita através de previsões de rentabilidade (Shafai et al., 2019). É também importante para potenciais investidores. Preveem ganhos e fluxos de caixa futuros com base no investimento e alocação de recursos de capital (Asadi & Oladi, 2015). A política de dividendos é uma das questões mais importantes na gestão financeira, porque os dividendos em dinheiro representam o principal pagamento em dinheiro de uma empresa e são uma das escolhas e decisões mais importantes enfrentadas pelos gestores. O gestor deve decidir o montante que é considerado como lucro distribuído e o montante que será reinvestido na empresa sob a forma de lucros retidos. Os dividendos são pagos diretamente aos acionistas, e afetam a capacidade da empresa de acumular lucros para aproveitar as oportunidades de crescimento. De acordo com a sua própria convicção, cada investidor compra ações de empresas com políticas de dividendos desejáveis. Os dividendos propostos pelo conselho de administração contêm frequentemente informações importantes sobre as expectativas dos gestores quanto à rentabilidade futura da empresa (Mehrani et al., 2010). A este respeito, o presente estudo investiga o impacto das alterações nos pagamentos de dividendos nas empresas de crescimento de receitas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão. Quando uma empresa tem investimentos razoáveis a serem desenvolvidos nos anos seguintes ou quando uma empresa prevê as suas necessidades financeiras para o ano seguinte, fornece distribuições ou dividendos a uma assembleia geral de acionistas. Se a

¹ Artigo traduzido por Cláudia Tavares.



assembleia geral concordar com o conselho, os benefícios são distribuídos entre os acionistas, transferidos para resultados retidos ou contas poupança e dados aos acionistas sob a forma de ações bonificadas após o projeto ter sido executado. Caso contrário, os lucros são distribuídos entre os acionistas e depois o capital é aumentado após o procedimento, se a gerência determinar que a empresa necessita de financiamento em dinheiro (Jahankhani & Ghorbani, 2005). Vários fatores podem afetar a política de distribuição de lucros de uma empresa e podem limitar os dividendos. Estes fatores são determinados para a empresa dentro do quadro obrigatório de leis e regulamentos, ou a empresa compromete-se a fornecer o desempenho destes fatores. Geralmente, estes fatores podem ser divididos em três categorias: legal, contratual e interna. As leis fiscais de alguns países proíbem também os dividendos excessivos sem fins lucrativos. Embora a definição de dividendos não controlados seja algo ambígua, é geralmente definida como a manutenção de rendimentos residuais para necessidades de investimento correntes e futuras. O código fiscal foi concebido para proibir a evasão fiscal por parte de empresas sem dividendos. Serão impostas sanções às empresas se as autoridades fiscais detetarem um montante significativo de imposto relevante sem dividendos. Por conseguinte, quando uma empresa atinge uma posição de grande liquidez, deve fornecer às autoridades fiscais uma boa razão para manter estes fundos; caso contrário, deve distribuir fundos adicionais aos acionistas sob a forma de dividendos. A lei pode também impor restrições adicionais ao pagamento de dividendos. Estes limites podem refletir-se em dividendos mínimos, ou podem ser propostos como limites aos empréstimos recebidos, que são determinados com base nos dividendos. São impostas restrições legais adicionais às ações preferenciais; os acionistas preferenciais recebem os lucros primeiro, e a empresa não pode distribuir lucros até que os lucros diferidos dos acionistas preferenciais não tenham sido pagos. Com estas pistas, a principal questão deste estudo é a relação entre os dividendos em dinheiro e o crescimento dos lucros das empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão. A questão é se a alteração dos benefícios irá afetar as receitas da empresa.

2. Fundamentos Teóricos

2.1. O Conceito de Dividendo

O conceito de lucro tem sido alvo de críticas no desenvolvimento e gestão das instituições nos últimos anos, e os teóricos económicos substituíram-no por outros conceitos como utilidade. Por esta razão, o lucro é frequentemente rejeitado nas críticas e afirma que o lucro não é a única razão para a formação de uma empresa, mas sim para introduzir outras razões de bem-estar, sociais, políticas e económicas como o principal objetivo da formação de empresas (Flint et al., 2010). Os economistas também sabem que a formação de capital é eficaz para o crescimento e desenvolvimento económico. A formação de capital provém quer do governo quer do setor privado. Os governos consideram fatores nos seus investimentos, tais como projetos de infraestruturas, políticas de orientação económica, fornecimento de instalações para participar na regulação da oferta e procura de bens e serviços... e lucro no apoio aos objetivos políticos e militares.



A relação entre dividendos e retornos: À medida que os lucros são distribuídos, as empresas devem pagar taxas mais elevadas pela emissão de ações para financiar novos investimentos. A teoria do retorno dos dividendos explica este aspeto da ambiguidade da política de dividendos. Uma vez que os gestores sabem mais sobre a rentabilidade futura de uma empresa do que os investidores externos, podem ter melhores perspectivas comerciais de retorno de dividendos à medida que os dividendos aumentam, e podem muitas vezes experimentar preços de ações mais elevados no mercado. Além disso, os gestores financeiros podem utilizar políticas de dividendos para determinar a qualidade dos ganhos devido ao seu conteúdo informativo. A este respeito, uma vez que os investidores externos têm menos informação sobre a rentabilidade futura de uma empresa, o desempenho dos dividendos é visto como informação derivada dos fluxos de caixa futuros esperados, uma vez que os preços das ações no mercado respondem rapidamente às decisões sobre os dividendos. Ross (1987) estudou as características dos pagamentos de dividendos em modelos de sinais. Na teoria da sinalização, os dividendos em dinheiro fornecem a perspectiva dos lucros futuros de uma empresa. A empresa está a receber dividendos em dinheiro, pagando para fornecer mais informações sobre a rentabilidade futura da empresa no mercado. Lucros mais elevados permitem à empresa deixar mais dinheiro para trás através dos dividendos; por conseguinte, os dividendos refletem a rentabilidade estável da empresa.

2.2. Crescimento do rendimento

O crescimento do rendimento é a mudança no rendimento durante um período específico. A assimetria de informação relacionada com oportunidades de crescimento é maior do que a relacionada com ativos (Penrose & Penrose, 2009). Assim, quando todos os lucros retidos tiverem sido feitos, a teoria da hierarquia (Fama & French, 2001; Myers & Majluf, 1982) prevê a prioridade da dívida das empresas com elevadas oportunidades de crescimento. De acordo com Roth (1977), os credores estão conscientes das elevadas oportunidades de crescimento das empresas, e oferecem-lhes condições de crédito ideais. Portanto, de acordo com a teoria da sinalização, a relação esperada entre as oportunidades de crescimento de uma empresa e as suas responsabilidades é positiva. De acordo com a teoria da agência, a relação entre as oportunidades de crescimento e as responsabilidades pode ser positiva ou negativa.

2.3. Revisão da Literatura

Parker (2005) mostrou que ao nível dos índices de mercado nos Estados Unidos, Canadá e Austrália, os rácios de pagamento de dividendos estão negativamente correlacionados com o crescimento dos lucros futuros, uma vez que os lucros das ações e os dividendos são característicos das grandes empresas. Rácios de pagamento de dividendos mais elevados levam a um maior crescimento dos lucros futuros, que foi a relação mais fraca na Austrália durante o período 1956-2005.

Sava (2006) estudou a teoria da sinalização de dividendos na Deutsche Börse, e encontrou algumas provas sobre a relação entre uma redução dos dividendos em dinheiro e o desempenho futuro de uma empresa, mas as suas descobertas não verificaram que um aumento dos dividendos em dinheiro tenha um impacto no desempenho futuro das



empresas. Ambos os estudos (Mayers, 1984; Gul, 1999; Gordon, 1962) confirmam que os elevados rácios de pagamento de dividendos podem ser prejudiciais ao crescimento futuro dos rendimentos.

ap Gwilym et al. (2006) estudaram a relação entre o crescimento dos ganhos futuros e os rácios de pagamento de dividendos e concluíram que o rácio de pagamento de dividendos é um tópico amplo para os investigadores na modelização teórica. Embora os investigadores tenham ignorado os rácios de pagamento de dividendos, houve uma correlação positiva entre os rácios de pagamento de dividendos e o crescimento futuro dos dividendos. Foi encontrada uma relação negativa atrasada ou um coeficiente negativo no crescimento do lucro variável. De acordo com a teoria do fluxo de caixa livre, os pagamentos de dividendos estão inversamente relacionados com o nível de investimento do PIB e o PIB.

Izadinia (2009) estudou 11 fatores para avaliar a política de dividendos. Estas variáveis são alavancagem da empresa, dimensão da empresa, dividendos do ano passado, oportunidades de investimento, dinheiro ganho pelas atividades operacionais da empresa, lucros esperados para o ano seguinte, juros médios pagos pelas empresas concorrentes, taxa de inflação, percentagem de *free float* e crescimento médio dos lucros ao longo dos cinco anos anteriores taxa e lucros por ação da empresa. Foram identificadas relações significativas para fatores como a dimensão da empresa, os dividendos do ano anterior, as oportunidades de investimento, os lucros esperados do ano seguinte e a inflação, mas não para outras variáveis.

Freshteh Eftekhar Nejad (2009) estudou o efeito dos lucros retidos e distribuídos na rentabilidade futura e no retorno do capital próprio. Este documento divide os lucros em duas partes: lucros retidos e dividendos distribuídos; depois, analisa os efeitos dos lucros retidos e dos lucros distribuídos sobre a rentabilidade futura e o retorno do capital próprio das empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão. Os lucros retidos incluem os acréscimos operacionais correntes, acréscimos operacionais não correntes, fluxo de caixa acumulado e rendimentos de distribuição, incluindo fluxo de caixa para os acionistas e fluxo de caixa da dívida. 50 empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão, as empresas no período 2007-2012 foram analisadas por análise de regressão múltipla e análise de painel (Eftekhar Nejad, 2009).

Dewasiri et al. (2019) identificaram os determinantes da política de dividendos em mercados emergentes e em desenvolvimento. Os seus resultados mostraram que as anteriores decisões sobre dividendos, lucros, oportunidades de investimento, rentabilidade, *free cash flow* (FCF), governação empresarial, propriedade do país, dimensão da empresa e influência da indústria como determinantes-chave da propensão para pagar dividendos. Além disso, os dividendos passados, oportunidades de investimento, rentabilidade e prémios de dividendos são identificados como determinantes dos pagamentos de dividendos.

Fakhari e Yousef Ali Tabar (2010) realizaram um estudo intitulado "A relação entre a política de dividendos e a governação empresarial das empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão"; estudaram a relação entre os dividendos e a governação empresarial como um instrumento para a resolução de problemas. De acordo com uma lista de controlo, dividiram a governação empresarial em oito categorias: divulgação, ética



empresarial, formação, cumprimento de requisitos legais, auditores, propriedade, estrutura de administração, gestão, rácios de ativos e liquidez, cálculos e divisões. Os resultados mostram que as sociedades por ações utilizam dividendos para a reputação e prestígio. Relativamente à importante relação entre a governação empresarial e os dividendos, a governação empresarial tem um impacto menor nos dividendos (Fakhari & Yousef Ali Tabar, 2010).

No seu estudo, Jahankhani e Ghorbani (2005) pesquisaram os determinantes da DP em empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão. Concluíram que não existia uma associação significativa entre crescimento e desenvolvimento da empresa, concentração da propriedade e o montante de dinheiro e decisões sobre dividendos, enquanto o aumento do risco, oportunidades de investimento, dimensão da empresa e aumento da dívida na estrutura de capital foram todos significativamente inferiores aos pagamentos de dividendos da empresa.

Etemadi e Chalaki (2005) investigaram a relação entre os indicadores de desempenho da Bolsa de Valores de Teerão (fluxo de caixa operacional, rendimento operacional e ganhos por ação) e os dividendos em dinheiro. Os resultados mostram uma relação significativa entre o desempenho corrente de uma empresa e os seus pagamentos de dividendos em dinheiro. Com base nos resultados, os determinantes mais importantes dos dividendos parecem ser o EPS, o rendimento operacional, e o fluxo de caixa operacional, respetivamente. Mashayekh e Abdollahi (2011) examinam a relação entre concentração de propriedade, indicadores de desempenho e pagamentos de dividendos corporativos. Os resultados mostram que a concentração da propriedade pode melhorar o desempenho da empresa, e quanto maior for a concentração da propriedade, melhores serão os indicadores de desempenho, tais como o ROA e o Tobin Q. Com base na segunda hipótese, existe uma relação positiva entre o desempenho da empresa e a política de pagamentos. No entanto, os resultados da terceira hipótese afirmam que não se observa qualquer relação significativa entre a concentração da propriedade e as decisões sobre os dividendos. Isto significa que, no Irão, a maioria dos acionistas não pode influenciar significativamente as decisões de pagamento de dividendos.

Abbaszadeh, Vadeei e Pakdel (2012) investigaram a associação de propriedade institucional, fluxo de caixa e política de dividendos. Os resultados mostram uma relação positiva significativa entre os níveis de propriedade institucional, propriedade institucional ativa e política de dividendos. No entanto, a relação entre a propriedade institucional inativa e a política de pagamento é negativa. Além disso, os resultados mostram uma associação positiva e significativa entre o fluxo de caixa operacional e as decisões sobre dividendos das empresas.

Asadi e Oladi (2015) estudaram 133 empresas públicas do período de 10 anos de 2001 a 2010 e mostraram que o determinante mais importante dos dividendos é o risco de mercado, que está negativamente relacionado, seguido pelo valor de mercado e contabilístico, e a dimensão da empresa, que está positivamente relacionada.

Kheirkhah et al. (2019) estudaram a relação entre a concentração do mercado e o poder da Bolsa de Valores de Teerão e a política de dividendos da empresa entre 2010 e 2015. Os seus resultados mostraram que existe uma correlação positiva significativa entre a concentração do mercado e o poder de decisão dos pagamentos. Por outro lado, a relação



entre o poder de mercado e a concentração e o rácio de pagamento de dividendos é também estatisticamente significativa.

2. Metodologia de Investigação e Dados

Em termos de relevância e metodologia de investigação, trata-se de investigação pós-experimental quase-experimental no campo da contabilidade empírica; é uma forma de investigação aplicada porque é realizada com dados reais e pode ser utilizada para manipular dados. Pela sua natureza e finalidade, este estudo é prático. A investigação baseia-se em dados do mundo real do mercado bolsista, demonstrações financeiras, notas às demonstrações financeiras e relatórios de reuniões de empresas. Os dados necessários para testar as hipóteses foram recolhidos retirando os dados necessários diretamente das demonstrações financeiras, das bases de dados de Tadbir Pardaz e dos *websites* da bolsa de valores. Após a triagem e classificação das empresas de amostras da indústria, alguns cálculos foram efetuados utilizando o *software* Excel. A classificação de *stocks* é considerada quando se agrupam empresas em diferentes indústrias. Foram utilizados modelos de regressão linear múltipla para análise estatística; EViews e *software* Stata foram utilizados para análise de dados.

2.1. Dados

A amostra para este estudo é de 131 empresas de várias indústrias ativas na Bolsa de Valores de Teerão de 2007 a 2020, com as seguintes características:

- 1) O ano fiscal termina a 30 de dezembro.
- 2) A empresa não deve alterar o seu exercício financeiro;
- 3) A empresa não deve ser uma empresa do setor devido à natureza do setor ser diferente das outras empresas-membros;
- 4) Devido à necessidade de retroceder para 12 meses, os títulos (ações ordinárias) são negociados em intervalos de 4 meses a partir do início do período.
- 5) A informação deve estar disponível.

2.2. Desenvolver a Hipótese Teórica

Este estudo utiliza o método relatado por Zhou e Ruland (2006) para investigar a relação entre o rácio de pagamento de dividendos e o crescimento futuro dos rendimentos. Sob uma política de dividendos equilibrada, existe uma relação positiva significativa entre o pagamento de dividendos e o crescimento futuro dos rendimentos. Por conseguinte, introduzimos o Modelo (1) da seguinte forma:

$$EPSGR_{t+1} = \beta_0 + \beta_1 Payout_t + \beta_2 Size_t + \beta_3 ROA_{t+1} + \beta_4 Beta_{it} + \beta_5 AG_{t+1} + \beta_6 DivYield_t + \beta_7 EPSGR_t + e_t$$

Onde:



EPSGR_{t+1} é o crescimento dos ganhos futuros. É a medida financeira anual do *stock* comum do ano *t* para o ano *t+1* como o próximo crescimento das receitas.

Payout_t é o rácio de pagamento de dividendos. Mede-se dividindo o rácio dos lucros em ganhos em divisas do ano *t* para o ano *t+1*.

Size_t é medido utilizando o logaritmo natural do total dos bens no final do ano *t*;

ROA_t é o rendimento previsto no ano *t+1*; é um indicador quando o rendimento do primeiro trimestre no ano *t+1* é dividido pelo total dos ativos do trimestre seguinte.

Beta_t é o fator de risco de mercado (por exemplo, o beta de uma empresa individual) para o ano *t*;

AG_{t+1} é o crescimento futuro dos ativos; mede a taxa de crescimento anual dos ativos totais em *t+1*;

DivYield_t é o rendimento dos dividendos (dividendo no final do ano *t* dividido pelo preço atual das ações). É o crescimento do rendimento corrente, medido como o aumento anual do rendimento após impostos do *stock* comum do ano *t-1* para o ano *t*.

Os lucros por ação (EPS), o retorno dos ativos (ROA) e o retorno dos capitais próprios (ROE) são frequentemente utilizados para medir os rendimentos futuros. Uma vez que o EPS é familiar à maioria dos investidores, este estudo toma o EPS como prioridade e seleciona o ROA e ROE para testes fortes (ap Gwilym et al., 2006). De facto, os investigadores têm sucesso quando existe uma correlação positiva entre os rácios de pagamento de dividendos e o crescimento dos ganhos futuros. Portanto, o seguinte modelo (2) é utilizado para medir a interação entre o pagamento de dividendos e o rácio de dividendo. Os lucros por ação (EPS), o retorno dos ativos (ROA) e o retorno dos capitais próprios (ROE) são frequentemente utilizados para medir os rendimentos futuros. Uma vez que o EPS é familiar à maioria dos investidores, esta pesquisa dá prioridade ao EPS e seleciona ROA e ROE para verificação da robustez. De facto, o investigador mostrou que existe uma correlação positiva entre o rácio de pagamento de dividendos e o crescimento dos ganhos futuros. Por conseguinte, o seguinte Modelo (2) é utilizado para medir as interações entre o pagamento de dividendos e o rácio de dividendos:

$$EPSGR_{t+1} = \beta_0 + \beta_1 Payout_t + \beta_2 Size_t + \beta_3 ROA_t + \beta_4 Beta_t + \beta_5 AG_{t+1} + \beta_6 DivYield_t + \beta_7 DivYield_t * Payout_t + \beta_8 EPSGR_t + e_t$$

onde; $DivYield_t * Payout_t$ é o termo de interação entre o rendimento de dividendos e o rácio de pagamento de dividendos. Combinando os resultados do modelo (2), neste artigo, procuramos razões para o crescimento dos ganhos futuros do modelo (3) a seguir

$$EPSGR_{t+1} = \beta_0 + \beta_1 Payout_t + \beta_2 Size_t + \beta_3 ROA_t + \beta_4 Beta_t + \beta_5 AG_{t+1} + \beta_6 DivYield_t + \beta_7 M_t/A_t + \beta_8 M_t/A_t * Payout_t + \beta_8 EPSGR_t + e_t$$

onde; M_t/A_t é o termo de interação entre o rácio de pagamento de dividendos e a oportunidade de crescimento do investimento. De facto, o modelo acima examina a



relação entre o pagamento de dividendos e o crescimento do rendimento das ações em duas direções diferentes.

3. Resultados empíricos

3.1. Estatística descritiva

A normalidade das variáveis foi investigada nas duas últimas linhas da Tabela 1. Vê-se na linha da estatística Jarque-Bera que o nível de pontuação é mencionado quer as variáveis sejam normal ou não-normal. Na linha seguinte, ou última linha, é indicada a probabilidade de erro de cada variável para investigar a hipótese acima. A este respeito, nenhuma variável é normal ao nível de probabilidade inferior a 1 por cento. Isto significa que a hipótese nula é verificada para todas as variáveis. O método de regressão de séries temporais é utilizado para testar as hipóteses de investigação.

Tabela 1. Estatística descritiva

Variáveis	EPSGRt+1	Payoutt	ROAt	Betat	AGT+1	DivYieldt	SIZE	ROE
	Crescimento futuro das receitas	Rácio de pagamento de dividendos	Rendimento esperado dos ativos para o ano t+1	Índice de Risco de Mercado	Crescimento do património no futuro	Lucro do rendimento	Dimensão da empresa	Rentabilidade dos capitais próprios
Média	0.163	522	0.75	-0.0072	0.12	0.042	25125	0.23
Mediana	0.152	433	0.77	0.014	0.14	0.166	88966	0.201
Máxima	0.435	4000	0.87	2.307	0.15	0.29	22419	0.13
Mínima	0.115	0	0.65	-6.24	14	0.0006	-84942	0.11
Desv. St.	0.81	166972	0.07	0.704	0.0042	0.007	41824	0.032
Jarque-Bera	2.56	622	2.25	1.5	1.73	1.2	2.1	0.9
Probabilidade	0.32	433	0.38	0.56	0.47	0.67	0.41	0.8

A normalidade das variáveis é investigada nas duas últimas linhas da Tabela 1. Como se pode ver, na estatística Jarque-Bera, o nível de pontuação é mencionado quer a variável seja normal ou não-normal. Na linha seguinte ou na última linha, a probabilidade de erro para cada variável é indicada para estudar a hipótese acima. A este respeito, nenhuma das variáveis é normal a níveis de probabilidade inferiores a 1%. Isto significa que a hipótese nula é verificada para todas as variáveis. Os métodos de regressão de séries cronológicas são utilizados para testar hipóteses de investigação.

3.2. Resultados das Estimativas de Modelo (1)

O primeiro teste visa investigar a medição eficaz do rácio de pagamento de dividendos nas empresas cotadas na bolsa de valores do Irão. A sua hipótese estatística é definida da seguinte forma:

De acordo com uma política de dividendos equilibrada, existe uma relação positiva entre o rácio de pagamento de dividendos e o crescimento futuro das receitas.



H_0 : Existe uma relação positiva entre o rácio de pagamento de dividendos e o crescimento futuro das receitas a nível da empresa em empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão.

H_1 : Não existe uma relação significativa entre o rácio de pagamento de dividendos e o crescimento futuro das receitas a nível da empresa em empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão.

O modelo de regressão (1) é utilizado a nível corporativo e os dados combinados para testar a primeira hipótese.

O primeiro teste visa investigar uma medida válida do rácio de pagamento de dividendos das empresas cotadas na bolsa de valores iraniana. Os seus pressupostos estatísticos são definidos da seguinte forma:

De acordo com a política de dividendos equilibrada, o rácio de pagamento de dividendos está positivamente relacionado com o crescimento futuro das receitas.

H_0 : Para empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão, o rácio de pagamentos está positivamente correlacionado com o crescimento futuro das receitas a nível da empresa.

H_1 : Entre as empresas cotadas na Bolsa de Teerão, não existe uma relação significativa entre os rácios de pagamento de dividendos a nível da empresa e o crescimento futuro das receitas.

O modelo de regressão (1) foi utilizado a nível da empresa e os dados combinados foram utilizados para testar a primeira hipótese. Os resultados da estimativa apresentados na Tabela 2.

Tabela 2: Resultado da regressão do modelo (1)

Variável Dependente: EPSGR _{t+1} Crescimento futuro das receitas			
Método: EGLS agrupado (Pesos de período)			
Variável	Coefficiente	Erro St.	Estatística-t
C Intercept	-5.62	4.0	-3.51
Payout _t	2.6	0.9	2.88
SIZE	0.0018	2.84E-08	63.38
ROA _t	13.97	0.01	17.46
Betat	-0.49	0.002	-24.5
AG _{T+1}	2.46	0.28	8.78
DivYield _t	-7.01	0.30	-23.36
EPSGR _t	0.01	0.003	3.33
Estatísticas ponderadas			
R-quadrado	0.92	Var dependente média	724.59
R-quadrado ajustado	0.92	Var dependente de D.S.	1512.47
S.E. de regressão	76.207	Soma quadrada residente	37127396
Estatística-F	13833.87	Estat de Durbin-Watson	1.82
Prob (Estatística-F)	0		
Estatísticas não ponderadas			
R-quadrado	0.106	Var dependente média	163.91
Soma quadrada residente	37842275	Estat de Durbin-Watson	1.46

Com base nos resultados apresentados, uma vez que a estatística t para cada variável é 0.000, é possível argumentar que todas as variáveis são verificadas a um nível inferior a 1%; a hipótese nula, indicando que cada variável é zero, é rejeitada. Pelo contrário, a



principal variável de investigação tem uma elevada estatística t (2,88) indicando que o rácio de pagamento de dividendos das empresas afeta o crescimento dos lucros futuros com uma probabilidade de erro inferior a um por cento; as empresas têm uma relação positiva. Portanto, a hipótese H1 é verificada, e pode-se afirmar que existe uma relação significativa entre o pagamento de dividendos nas empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão e o crescimento dos lucros futuros da empresa. Como resultado, a primeira hipótese é verificada ao nível de confiança de 99%. Desta forma, se o pagamento de dividendos a empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão aumentar um por cento, os rendimentos futuros da empresa aumentarão com a taxa de 2,6. Existe uma relação positiva entre a dimensão da empresa, prevendo o retorno dos ativos para o ano seguinte, e o crescimento futuro dos ativos para o crescimento futuro das receitas das empresas. Existe uma relação negativa entre o índice de risco de mercado e o desempenho dos dividendos para o crescimento dos lucros futuros das empresas.

Com base nos resultados apresentados, uma vez que a estatística t para cada variável é 0.000, pode-se dizer que todas as variáveis são validadas a um nível inferior a 1%; a hipótese nula de que cada variável é zero é rejeitada. Inversamente, a variável principal do estudo tem uma elevada estatística t (2,88), indicando que o rácio de pagamento de dividendos da empresa afeta o crescimento dos ganhos futuros com menos de 1% de probabilidade de erro; eles têm uma relação positiva. Portanto, a hipótese H1 é verificada, e pode afirmar-se que existe uma relação significativa entre os pagamentos de dividendos de empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão e o crescimento dos lucros futuros da empresa. Como resultado, a primeira hipótese foi validada ao nível de 99% de confiança. Assim, se o pagamento de dividendos de uma empresa cotada na Bolsa de Valores de Teerão aumentar 1 ponto percentual, os lucros futuros da empresa aumentarão por um fator de 2,6. Existe uma correlação positiva entre a dimensão da empresa, o rendimento previsto dos ativos para o próximo ano, o crescimento futuro dos ativos e o crescimento futuro das receitas da empresa. O índice de risco de mercado e o desempenho dos dividendos têm uma correlação negativa com o crescimento dos lucros futuros de uma empresa.

3.3. Resultados das Estimativas de Modelo (2)

O segundo teste visa estudar a relação entre os termos de interação entre o rendimento de dividendos e o rácio de pagamento de dividendos e o crescimento futuro do rendimento na bolsa de valores. onde $DivYieldt * Payoutt$ é o termo de interação entre o rendimento de dividendos e o rácio de pagamento de dividendos, e os seus pressupostos estatísticos são definidos da seguinte forma:

H0: Para as empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão, o termo de interação entre o rendimento de dividendos e o rácio de pagamento de dividendos tem uma relação significativa com o crescimento futuro das receitas.

H1: Para as empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão, o termo de interação entre o rendimento de dividendos e o rácio de pagamento de dividendos não está significativamente relacionado com o crescimento futuro das receitas. O modelo de regressão (2) foi utilizado a nível da indústria e os dados combinados foram utilizados para testar a segunda hipótese.



Os resultados estimados deste estudo também confirmam o modelo anterior, exceto que a variável "DivYieldt *Payoutt" é adicionada. A variável "DivYieldt *Payoutt" é negativa.

Com base nos resultados apresentados, uma vez que as estatísticas t para o rendimento de dividendos e rácio de pagamento de dividendos são de 0,000, pode dizer-se que estas variáveis são validadas a um nível inferior a 1%; portanto, a hipótese nula é validada. Pode também afirmar-se que na Bolsa de Valores de Teerão existe uma relação significativa entre o pagamento de dividendos de uma empresa cotada na Bolsa e o crescimento dos lucros futuros da empresa.

Tabela 3: Resultados de Regressão do Modelo (2)

Variável Dependente: EPSGRt+1 Crescimento futuro das receitas			
Método: EGLS agrupado (Pesos de período)			
Variável	Coefficient e	Erro St.	Estatística-t
C Intercept	-0.527	2.5	-2.1
Payoutt	1.6	0.6	2.66
SIZE	0.0021	0.0011	1.90
ROAt	11.67	0.7	16.67
Betat	-0.48	0.1	-4.8
AGT+1	2.32	0.4	5.8
DivYieldt	-6.015	0.79	-7.61
Payoutt*DivYieldt	-5.39	0.86	-6.26
EPSGRt	0.012	0.002	6
Estatísticas ponderadas			
R-quadrado	0.970788	Var dependente média	992.9963
R-quadrado ajustado	0.970756	S.D. var dependente	3220.122
S.E. de regressão	73.55683	Soma quadrada residente	34584606
Estatística-F	30345.88	Estat Durbin- Watson	1.820631
Prob (Estatística-F)	0		
Estatísticas não ponderadas			
R-quadrado	0.123862	Var dependente média	163.9166
Soma quadrada residente	37094783	Estat Durbin- Watson	1.53669

Como resultado, a segunda hipótese foi validada ao nível de 99% de confiança. No entanto, existe uma correlação negativa entre estas duas variáveis. A este respeito, o coeficiente de determinação do modelo indica que o modelo explica 97% da variação do retorno anormal. Se a interação entre o rendimento de dividendos e o rácio de pagamento de dividendos aumentar em uma unidade, a taxa de crescimento do rendimento futuro diminui em 5,39 unidades. Isto significa relações negativas para eles. A relação das outras variáveis é a mesma que a do Modelo 1, e as etiquetas permanecem inalteradas.

3.4. Resultados das Estimativas de Modelo (3)

O terceiro teste investiga o termo de interação entre os rácios de pagamento de dividendos e as oportunidades de crescimento das empresas de investimento, e o seu



impacto no crescimento dos ganhos futuros das empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão. Quando At/Mt é o termo de interação entre o rácio de pagamentos e as oportunidades de crescimento do investimento, os seus pressupostos estatísticos são definidos da seguinte forma:

H0: Existe uma relação significativa entre o prazo de interação do rácio de pagamento de dividendos e as oportunidades de crescimento do investimento das empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão.

H1: Não existe uma relação significativa entre o prazo de interação do rácio de pagamento de dividendos e as oportunidades de crescimento do investimento das empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão.

O modelo de regressão (3) foi utilizado a nível da indústria e os dados combinados foram utilizados para testar a terceira hipótese. Para testar a terceira hipótese com base no modelo acima referido e os resultados estão resumidos no Quadro (4).

Tabela 4: Resultados de Regressão do modelo (3)

Variável Dependente: EPSGRt+1			
Método: EGLS agrupado (Ponderação do período)			
Variável	Coefficiente	Erro St.	Estatística-t
C	-3.59	0.76	-4.72
Payout _t	2.4	0.98	2.448
SIZE	0.028	0.009	3.11
ROA _t	10.03	2.90E+00	3.45
Betat	-0.46	0.2	-2.3
AGT+1	1.99	0.7	2.84
DivYield _t	-6.78	1.5	-4.52
Mt/A	2.19	1.7	1.28
Mt/A *Payoutt	-4.08	2.11	-1.93
EPSGRt	0.021	0.004	5.25
Estatísticas ponderadas			
R-quadrado	0.98	Var dependente média	1027.4
R-quadrado ajustado	0.98	Var dependente de D.S.	3717.3
S.E. de regressão	73.13	Soma quadrada residente	34180011
Estatística-F	42778	Estat Durbin-Watson	1.77
Prob(Estatística-F)	0		
Estatísticas não ponderadas			
R-quadrado	0.124	Var dependente média	163.92
Soma quadrada residente	37071107	Estat Durbin-Watson	1.53

Com base nos resultados apresentados, uma vez que a estatística t para cada variável é 0,000, pode dizer-se que todas as variáveis são validadas; uma vez que a probabilidade da estatística t da variável combinada entre o rácio de pagamento de dividendos das empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão existe a oportunidade de crescimento do investimento menos de 0,10 na indústria, portanto H0 é validada. Os rácios de pagamento de dividendos e as oportunidades de crescimento do investimento empresarial têm um impacto negativo no crescimento futuro dos lucros empresariais. Os coeficientes resultantes mostram que se o rácio entre "rácio de pagamento de dividendos" e "oportunidade de crescimento do investimento empresarial" aumentar em uma unidade, o crescimento futuro das receitas diminuirá de um rácio de 4,08.



4. Conclusão

A política de dividendos é uma das mais importantes políticas fiscais empresariais consideradas pelos investigadores devido ao seu impacto nas políticas de financiamento e investimento. Foram propostas várias teorias para a descrever na gestão financeira moderna, estudando assim novos aspetos dos efeitos e implicações dos pagamentos, juntamente com outros fatores importantes no mercado de ações e empresas públicas. As empresas devem considerar muitos fatores para decidir quanto dividendo em dinheiro pagar. Os dividendos em dinheiro são um aspeto interessante, uma vez que muitos investidores estão dispostos a prever investimentos futuros e decidem deter ou vender as suas ações no futuro.

Os resultados mostram que o impacto dos dividendos em dinheiro nos lucros e ações das empresas pode ser muito útil. Este documento pretende investigar a relação entre os dividendos e o crescimento futuro dos rendimentos das empresas cotadas na Bolsa de Valores de Teerão. De acordo com a base teórica da investigação, o principal modelo de investigação é estabelecido para testar a relação entre a taxa de dividendos e o crescimento futuro dos rendimentos. Para tal, os investigadores utilizaram informações da Bolsa de Valores de Teerão de 2007 a 2020. Uma vez que o rácio de pagamentos tem múltiplas dimensões, a relação entre a dimensão do rácio de pagamentos e o crescimento futuro das receitas é testada sob a forma de três hipóteses. Utilizando estas três hipóteses, calcula-se a variável combinada do rácio de pagamentos de dividendos e investiga-se a relação entre a variável e o crescimento futuro dos rendimentos. Este artigo é útil para a organização da Bolsa de Valores de Teerão, bem como para empresas de investimento na bolsa de valores. Além disso, os gestores podem utilizar este artigo para implementar as suas políticas na empresa.

As empresas cotadas aproveitam os lucros retidos para ajudar as empresas cotadas a financiar, aumentar a utilidade dos acionistas através de dividendos a tempo e aumentar os lucros das empresas cotadas. Geralmente, podem ser feitas as seguintes sugestões: Crescimento da empresa.

- Recomenda-se que os gestores, investidores, etc., prestem mais atenção ao pagamento de dividendos, uma vez que este tem um impacto significativo no crescimento dos ganhos futuros.
- Aconselhar gestores, investidores e outros a prestar mais atenção ao pagamento de dividendos, uma vez que o termo de interação do rendimento de dividendos tem uma relação significativa com o crescimento dos ganhos futuros através do rácio de pagamento de dividendos.
- Aconselhar os gestores, investidores e outros a prestarem mais atenção ao pagamento de dividendos, uma vez que tem um impacto significativo no crescimento futuro dos rendimentos, aumentando o crescimento das oportunidades de investimento.



Referências

- Abbaszadeh, M.; Vadeei, M., & Pakdel, G. (2012). *The Empirical Research of Ownership Institution and Cash Flow effects on Dividend Policy in Tehran Stock Exchange*. 10th Accounting Conference. Alzahra University: Teerão.
- ap Gwilym, O., Seaton, J., Suddason, K., & Thomas, S. (2006). International evidence on the payout ratio, earnings, dividends, and returns. *Financial Analysts Journal*, 62(1), pp.36-53.
- Asadi, A. & Oladi, M. (2015). Dynamic determinants of dividend in affiliated and unaffiliated firms to government in Tehran stock exchange (TSE). *Iranian Journal of Management Studies*, 8(1), pp.139-155.
- Dewasiri, N.J., Koralalage, W.B.Y., Azeez, A.A., Jayarathne, P.G.S.A., Kuruppuarachchi, D., & Weerasinghe, V.A. (2019). Determinants of dividend policy: evidence from an emerging and developing market. *Managerial Finance*, 45(3), pp.413-429.
- Eftekhar Nejad, F. (2009). *Effect of retained and distributed earnings on future profitability and return on equity*. MS Thesis, University of Science and Research.
- Etemadi, H., & Chalaki, P. (2005). The relationship between performance and cash dividend payment of listed companies in Tehran Stock Exchange over 1998 to 2002. *Journal of Accounting and Auditing studies*, 12 (29), pp. 29-47.
- Fakhari, H. & YousefAlitabar, N. (2010). The study of relationship between dividend policy & corporate governance in Tehran Stock Exchange, *Accounting and Auditing Review*, 17(4), pp. 69-152.
- Fama, E.F. & French, K.R. (2001). Disappearing dividends: changing firm characteristics or lower propensity to pay?. *Journal of Financial economics*, 60(1), pp.3-43.
- Flint, A., Tan, A., & Tian, G.G. (2010). Predicting future earnings growth: A test of the dividend payout ratio in the Australian market. *The International Journal of Business and Finance Research*, 4(2), pp.43-58.
- Gordon, M.J. (1962). *The investment, financing, and valuation of the corporation*. RD Irwin.
- Gul, F.A. (1999). Government share ownership, investment opportunity set and corporate policy choices in China. *Pacific-Basin finance journal*, 7(2), pp.157-172.
- izadinia, N. (2009). 'Assess the factors affecting the dividend policy in listed companies in Tehran Stock Exchange', *Empirical Studies in Financial Accounting*, 7(26), pp. 147-163
- Jahankhani, A., & Ghorbani, S. (2005). To Identify determinants of dividend policy in listed firms of Tehran Stock Exchange. *Financial Research Journal*, 20 (1), pp. 27-48.
- Kheirkhah, R., Asadi, A., & Zendehtdel, A. (2019). The Relation of Market Concentration and Power with Dividend Policy of Listed Companies in Tehran Stoch Exchange. *Iranian Journal of Trade Studies*, 23(92), pp.113-140.



-
- Mashayekh, S., & Abdollahi, M. (2012). The Investigation of relationship between ownership concentration, firm performance, and dividend policy in Tehran Stock Exchange. *Journal of Financial Accounting Research*, 3 (4), pp. 71-86.
- Mehrani, S., Moradi, M., & Eskandar, H. (2010). The relationship between institutional ownership and accounting conservatism. *Financial Accounting Research*, 2(1), pp. 47-62.
- Myers, S.C. & Majluf, N.S. (1982). *Stock issues and investment policy when firms have information that investors do not have* (No. w0884). National Bureau of Economic Research.
- Parker, K.C. (2005). *Do higher dividends lead to higher earnings growth?* (Doctoral dissertation, Faculty of Business Administration-Simon Fraser University).
- Penrose, E. & Penrose, E.T. (2009). *The Theory of the Growth of the Firm*. Oxford: Oxford University Press.
- Ross, S.A. (1987). The interrelations of finance and economics: Theoretical perspectives. *The American Economic Review*, 77(2), pp.29-34.
- Shafai, N.A., Nassir, A.M., Kamarudin, F., Rahim, N.A., & Ahmad, N.H. (2019). Dynamic Panel Model of Dividend Policies: Malaysian Perspective. *Contemporary Economics*, 13(3), pp.239-253.
- Zhou, P. & Ruland, W. (2006). Dividend payout and future earnings growth. *Financial Analysts Journal*, 62(3), pp.58-69.

NOTAS E REFLEXÕES

A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÓNIO CULTURAL EUROPEU: EXPERIÊNCIA E TENDÊNCIAS MODERNAS¹

ALEXANDRA BORISOVNA EGOREICHENKO

arsvitae133@gmail.com

Cand.Sc. (Ciência Política) e Assistente do Departamento de Relações Humanitárias Internacionais da Faculdade de Relações Internacionais da Universidade Estatal de São Petersburgo (Federação Russa). Os seus interesses científicos incluem temas como o património cultural internacional, a cultura europeia, a comunicação cultural, o multiculturalismo e os estudos urbanos.

1. Introdução

O património cultural europeu é um mosaico rico e diversificado de manifestações culturais e criativas, um legado de gerações passadas. Inclui sítios naturais, construções e vestígios arqueológicos, museus, monumentos, obras de arte, cidades históricas, obras literárias, musicais e audiovisuais, bem como os conhecimentos, práticas e tradições.

A política neste domínio depende principalmente dos Estados-Membros da União Europeia (UE), das autoridades regionais e locais, das instituições supranacionais, bem como das suas estratégias e programas. A UE procura popularizar os sítios de património cultural e proporcionar-lhes um amplo acesso, formar especialistas neste domínio, desenvolver métodos de conservação e restauro, além de coordenar os esforços dos Estados europeus e dos intervenientes privados.

De acordo com o estudo Eurobarómetro de 2017 sobre património cultural, 73% dos inquiridos vivem perto de locais de património cultural, 51% visitam-nos regularmente, 68% consideram que a existência de património cultural pode influenciar a escolha do seu destino de férias, 68% gostariam de conhecer mais desse património, enquanto 84% consideram-no importante pessoalmente e para a comunidade (Relatório Eurobarómetro 466, 2017).

¹ Texto traduzido por Hugo Alves.



Existem muitos locais ricos em património cultural mundial na Europa, que compõem quase metade da lista dessa categoria tangível da UNESCO. Itália, Espanha, França e Alemanha estão no topo como os países com maior número de sítios. A Itália é líder a nível mundial.

O património cultural pré-histórico é representado na Europa por sítios como a Gruta de Lascaux, em França, os desenhos rochosos de Valcamonica, em Itália, a Gruta de Altamira, em Espanha, os monumentos megalíticos de Stonehenge e Avebury, em Inglaterra. O património cultural da Grécia Antiga inclui as ruínas da cidade de Delfos, o conjunto da Acrópole de Atenas, os sítios arqueológicos de Delos, os mosteiros de Meteora, ou a cidade de Rodas. O património cultural da Roma Antiga inclui a *Villa Adriana* em Tivoli, a *Villa Romana del Casale*, as áreas arqueológicas de Pompeia e Herculano, ou a antiga Siracusa.

O património cultural da Europa Medieval inclui a Catedral de Speyer, na Alemanha, ou a Catedral de Chartres, em França. O património cultural do Renascimento inclui os centros históricos de Florença, Veneza, Roma, Verona, Siena, Pisa, ou a Igreja de Santa Maria delle Grazie com *A Última Ceia*, em Milão, todos em Itália. O património cultural da era moderna inclui o conjunto do Palácio e parque de Versalhes, os palácios e parques de Potsdam e Berlim, na Alemanha.

O património cultural da era contemporânea inclui a obra de Antoni Gaudi em Barcelona, Espanha, Le Havre, França, a obra arquitetónica de Le Corbusier, a Ferrovia Rhaetiana em Albula, Suíça, bem como o campo de concentração de Auschwitz, Polónia, que foi acrescentado à Lista do Património Mundial não pela sua beleza arquitetónica, mas pela memória de violência associada, a fim de sensibilizar as jovens gerações para os flagelos do racismo e da discriminação (Lista de património, UNESCO).

Os locais culturais europeus também ocupam uma parte significativa (um quarto) da lista de património cultural imaterial da UNESCO. Estes incluem, por exemplo, a dança do flamenco (Espanha), a cozinha francesa (França), a cultura da cerveja (Bélgica), a falcoaria (Áustria), entre outros. A lista de património imaterial visa contrariar a extinção das culturas locais e reforçar o papel das tradições e costumes, porque, ao contrário de monumentos tangíveis que podem ser restaurados, os intangíveis podem desaparecer por natureza (lista de Património Mundial Imaterial, UNESCO).

A atividade humana tem frequentemente um impacto negativo nos sítios de património cultural mundial. A lista desse património em perigo está a expandir-se devido a ações humanas, como a atividade económica ou as condições ambientais. No que diz respeito a este problema na Europa, em 2016 surgiu a questão de retirar a cidade de Viena da Lista de Património Mundial da UNESCO devido à violação das restrições de altura, que é hoje um problema comum entre muitas cidades com centros históricos. Foi também exigido que as autoridades municipais de Praga, República Checa, reconsiderassem os seus planos para a construção de edifícios altos, o que poderia perturbar o conjunto arquitetónico do centro da cidade e comprometer a sua inclusão na lista. Em 2009, a UNESCO excluiu a cidade de Dresden da Lista de Património Cultural Mundial devido ao



facto de as autoridades municipais terem decidido construir uma ponte de transporte sobre o rio Elba, perturbando assim a visualidade histórica da cidade².

2. Legislação internacional e europeia no domínio da proteção do património cultural

A legislação internacional no domínio da proteção dos monumentos do património cultural desenvolve princípios éticos e legais para as atividades do Estado, invoca a cooperação entre as suas estruturas e instituições da sociedade civil, além de incentivar a proteção do património cultural para manter o desenvolvimento sustentável.

A Lista do Património Mundial da UNESCO é um registo de monumentos culturais, cada um dos quais satisfaz um ou mais critérios. O estatuto de Património Mundial proporciona as seguintes vantagens: elevação do nível cultural na região, servindo como garantia adicional de preservação; aumento do prestígio do território; promoção da popularização de objetos e asseguramento do afluxo de turistas e investimentos; prestação de financiamento adequado; garantia de controlo sobre as condições dos locais.

A Convenção da UNESCO de 1972 relativa à proteção do Património Cultural e Natural Mundial é de importância fundamental na proteção do património cultural tangível. A Convenção define o património cultural como monumentos (obras arquitetónicas, obras de escultura e pintura monumentais, elementos ou estruturas de natureza arqueológica, inscrições, habitações de cavernas e combinações de características, que são de grande valor universal do ponto de vista da história, da arte ou da ciência), grupos de edifícios e sítios de grande valor universal histórico, dos pontos de vista estético, etnológico ou antropológico (Convenção da UNESCO, 1972).

Um documento da UNESCO dedicado ao património cultural imaterial é a Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial de 2003. De acordo com a Convenção, o "património cultural imaterial" engloba as práticas, representações, expressões, conhecimentos, competências – bem como os instrumentos, objetos, artefactos e espaços culturais a elas associados – que as comunidades, grupos e, nalguns casos, os indivíduos, reconhecem como parte do seu património cultural. O património cultural imaterial também inclui tradições e expressões orais, incluindo a linguagem, ou as artes performativas. Nem todos os países europeus aderiram a esta convenção; o Reino Unido continua a não a considerar uma prioridade (Convenção da UNESCO, 2003).

O quadro legislativo do Conselho da Europa começou com a Convenção Cultural Europeia de 1954, que teve por objetivo desenvolver a compreensão mútua entre os povos da Europa e a apreciação recíproca da sua diversidade cultural, salvaguardar a cultura europeia e promover os contributos nacionais para o património cultural comum europeu (Convenção Cultural Europeia, 1954).

Mais tarde – em 1985 – foi adotada em Granada, Espanha, a Convenção Europeia sobre a Proteção do Património Arqueológico, que teve como principal objetivo reforçar e promover a política de preservação do património europeu. O documento também

² Dresden removido da Lista do Património Mundial da UNESCO (2009). Disponível em https://www.bbc.com/russian/rolling_news/2009/06/090625_ru_dresden_unesco.



reafirmou a necessidade de solidariedade europeia em matéria de preservação do património e foi solicitado para facilitar a cooperação prática entre as partes. Em 1992, o documento foi revisto, e uma nova "Convenção Europeia sobre a Proteção do Património Arqueológico" foi assinada em La Valetta, Malta. Foi estabelecida uma nova norma jurídica básica para a Europa, que deveria ser coerente com as políticas nacionais de proteção dos bens arqueológicos como fontes de evidência científica e documental, de acordo com os princípios da conservação integrada (Convenção Europeia, 1992).

O mais recente documento do Conselho da Europa sobre o património cultural é a Convenção-Quadro de 2005 sobre o Valor do Património Cultural para a Sociedade, assinada em Faro, Portugal. O objetivo da Convenção de Faro é chamar a atenção internacional para o património cultural como um conceito amplo e interdisciplinar que se centra nas pessoas e nos valores humanos, delinear os princípios básicos da abordagem do património cultural e destacar "o valor e o potencial do património cultural sapientemente utilizado como recurso ao desenvolvimento sustentável e à qualidade de vida numa sociedade em constante evolução". A Convenção exorta-nos a reconhecer que só os sítios e os locais não são o que é importante no património cultural; eles são importantes devido aos significados e utilizações que as pessoas lhes atribuem (Convenção de Faro, 2005).

O papel da Comissão Europeia baseia-se no artigo 3.3 do Tratado de Lisboa, Portugal, que estabelece que a União "respeitará a sua rica diversidade cultural e linguística e assegurará que o património cultural da Europa seja salvaguardado e reforçado". O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia atribui à Comissão tarefas específicas de contribuir para o florescimento das culturas nos Estados-Membros, respeitando simultaneamente a sua diversidade e colocando em primeiro lugar "o património cultural comum" (artigo 167.º). O papel da UE é apoiar e complementar as ações dos Estados-Membros na preservação e salvaguarda do património cultural da Europa. A Comissão desenvolveu várias estratégias e programas relevantes e apoia e encoraja a cooperação política entre os Estados-Membros e as partes interessadas do património (Tratado de Lisboa, 2007).

Durante a recente Presidência da UE, alguns países têm discutido ativamente questões de património cultural. Na conferência sobre o "Património Cultural e a Estratégia UE 2020 – rumo a uma abordagem integrada" em 2013, a presidência lituana apresentou o conceito de participação da sociedade local e civil em questões de património cultural e a necessidade de incluir a opinião pública em todos os domínios da política cultural. No primeiro semestre de 2014, a presidência grega organizou uma conferência que ligava o património cultural ao desenvolvimento económico e social sustentável na UE. No segundo semestre de 2015, a Presidência luxemburguesa reagiu à destruição de Sítios de Património Mundial no Iraque e na Síria, incluindo a destruição do património cultural e o tráfico dos seus artefactos como forma de financiamento de atividades terroristas. Em março de 2017, a UE aprovou a Declaração de Roma, que definiu a preservação do património cultural, juntamente com a promoção da diversidade cultural, como elemento de uma Europa social. No segundo semestre de 2017, a presidência estónia dedicou as suas atividades ao património cultural na era digital.

Em maio de 2014, os ministros da cultura da UE apelaram à "integração e generalização do património cultural nas políticas nacionais e europeias" e ao "desenvolvimento de uma



abordagem estratégica do património cultural". Respondendo a este apelo, em julho de 2014, a Comissão Europeia adotou uma comunicação: "Rumo a uma Abordagem Integrada do Património Cultural para a Europa" (Comunicação da Comissão, 2014).

3. Iniciativas contemporâneas da UE para a proteção e promoção do património cultural

Atualmente, existem três programas da UE especificamente dedicados ao património cultural: as Jornadas Europeias do Património, o Rótulo Europeu do Património e o Prémio da UE para o Património Cultural.

As Jornadas Europeias do Património são o evento cultural mais celebrado da Europa, que se realiza todos os anos em setembro. O Conselho da Europa começou a iniciativa em 1985, que mais tarde se tornou uma ação comum organizada com a UE. Em ambas as organizações, o programa é reconhecido como uma das principais iniciativas emblemáticas e um exemplo de cooperação bem-sucedida a nível europeu, nacional, regional e local (Jornadas Europeias do Património).

O Rótulo Europeu do Património é um protótipo da Lista do Património Mundial, mas a nível europeu. Este rótulo distingue os locais do património cultural europeu, num reconhecimento atribuído a edifícios, documentos, museus, arquivos, monumentos ou eventos que são considerados marcos na criação da Europa moderna. O programa é gerido pela Comissão Europeia.

O Prémio de Património Cultural da UE foi lançado em 2002 pela Comissão Europeia em parceria com a organização Europe Nostra (uma federação pan-europeia criada para promover e salvaguardar o património cultural da Europa). O prémio reconhece e promove as melhores atividades de preservação do património cultural, gestão, investigação, educação e comunicações nesta área. Destina-se a atrair a atenção do público para as questões culturais e visa reconhecer o património cultural como recurso estratégico da sociedade europeia.

Durante a sua existência, organizações e indivíduos de 39 países submeteram um total de 2.883 candidaturas ao prémio. Quanto ao número de candidaturas por país, Espanha ocupa o primeiro lugar, com 516 projetos, seguida da Itália, com 296 candidaturas, e do Reino Unido, com 289 candidaturas.

A UE declarou oficialmente 2018 como o Ano Europeu do Património Cultural. O objetivo desta iniciativa foi sensibilizar para as oportunidades que o património cultural traz às comunidades europeias, principalmente em termos de diálogo intercultural, coesão social e crescimento económico. De 18 a 24 de junho de 2018, realizou-se em Berlim a Cimeira Europeia do Património Cultural, com o lema "Partilhar Património – Partilhar Valores"; foi reconhecida pela UE como um dos principais eventos públicos do Ano Europeu do Património Cultural. As principais iniciativas no âmbito do Ano assentaram em ideias como o envolvimento, sustentabilidade, proteção e inovação.



4. A teoria do "bem comum" e a governação participativa do património cultural europeu

A grande importância da participação da comunidade na preservação do património cultural é confirmada por um vasto leque de literatura, incluindo investigação científica e convenções institucionais. No entanto, não existe uma definição abrangente para uma "comunidade", uma vez que a interpretação desta palavra varia de acordo com diferentes contextos. A comunidade pode ser definida como "um povo com interesses comuns que vive numa determinada área" ou "um corpo de pessoas com uma história comum ou interesses sociais, económicos e políticos comuns" (Governação participativa, 2015).

Na Convenção do Património Mundial, a palavra "comunidade" é usada intercambiavelmente com "comunidade internacional", "governos locais e regionais", "gerações presentes e futuras de toda a humanidade", "comunidades locais, organizações não governamentais e outras partes interessadas", o público, a sociedade civil e a população local.

A Convenção de Faro do Conselho da Europa sugeriu a noção de "comunidade patrimonial" para se referir às pessoas "que valorizam aspetos específicos do património cultural que desejam, no âmbito da ação pública, sustentar e transmitir às gerações futuras". Os membros de uma sociedade civil podem constituir uma "comunidade patrimonial" se entenderem mutuamente o património cultural como uma plataforma emocional e intelectual na qual se constroem valores individuais e comunitários. A comunidade é essencialmente valiosa, uma vez que a coesão das pessoas gera um interesse comum.

O património cultural europeu deve ser considerado do ponto de vista da teoria do bem comum, uma vez que, em última análise, pertence à humanidade, à sociedade europeia, e é gerido por instituições de património cultural para as gerações futuras.

Num sentido geral, o termo "bem comum" descreve um "bem" específico que é partilhado e benéfico para todos. O bem comum não pertence a ninguém; é comum, mas benéfico para todos (Starr, 2013).

Centros históricos de cidades, monumentos, museus locais, parques e paisagens beneficiam a comunidade, podem ser fundamentais para o desenvolvimento local, ajudando a melhorar a qualidade de vida desta comunidade e, em última análise, proporcionar integração, coesão social e desenvolver um sentido de pertença.

O património cultural, que é um bem comum para toda a comunidade europeia, tem de ser governado e, nesse sentido, é necessário referir-se ao termo "governação participativa", ou como é habitualmente chamado na tradição russa, "parceria público-privada", ou seja, o paradigma da participação dos cidadãos e das comunidades em questões que os afetam.

A governação participativa fortalece as relações entre locais e profissionais do património cultural, bem como todos os interessados. A governação participativa do património cultural tangível, imaterial e digital é uma abordagem sustentável inovadora que contribui de forma real para a governação e valorização do património cultural.



O Conselho da UE, nas suas "Conclusões sobre a Governação Participativa do Património Cultural", de novembro de 2014, apelou à participação dos sectores público e privado a todos os níveis de tomada de decisão. Apelou ainda a uma "cooperação reforçada entre os Estados-Membros da UE, a fim de identificar e divulgar as melhores práticas sobre abordagens de baixo para cima para uma gestão conjunta inclusiva do património cultural".

O documento convida os Estados-Membros a "desenvolverem quadros de governação multinível e multi-partes interessadas que reconheçam o património cultural como recurso partilhado, reforçando as ligações entre os níveis local, regional, nacional e europeus de governação do património cultural, com o devido respeito pelo princípio da subsidiariedade, de modo a que os benefícios para as pessoas sejam previstos a todos os níveis; promoverem a participação das partes interessadas relevantes, garantindo que a sua participação seja possível em todas as fases do processo de tomada de decisão; diligenciar quadros de governação que reconheçam a importância da interação entre o património cultural tangível, imaterial e digital e que abordem, respeitem e reforcem os seus valores sociais, culturais, simbólicos, económicos e ambientais; forcejarem quadros de governação que facilitem a implementação de políticas transversais, permitindo que o património cultural contribua para objetivos em diferentes áreas políticas, incluindo o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo..." (Conclusões sobre a Participação, 2014).

Os Estados europeus reconhecem a importância de proteger os monumentos históricos e culturais e prosseguir uma política ativa nesta área, baseada no conceito de governação participativa.

A Itália, sendo líder no número de monumentos do património cultural, confere à sua proteção uma das prioridades da política cultural. O país criou um sistema de organismos e institutos estatais para a proteção do património: o Ministério dos Bens Culturais e Ambiente (transformado em Ministério do Património Cultural e atividades), o Ministério das Obras Públicas de Restauro de Objetos, o Ministério do Turismo e o Ministério da Proteção Civil.

A atração de investimento privado para a proteção do património é amplamente utilizada no país. Cerca de 60% da propriedade da Itália é privada. Os patrocinadores são os bancos, as empresas e companhias de seguros. A experiência bem sucedida da cooperação levou as agências governamentais a criarem unidades estruturais de governação como fundos mistos do Estado privado. Organizações públicas, como a Italia Nostra, que opera desde 1955 para proteger monumentos culturais, desempenham um papel importante no sistema governamental do património cultural (Mironova, 2009).

Um exemplo de uma parceria público-privada de sucesso em Itália é a proteção do Património Mundial "As Áreas Arqueológicas de Pompeia, Herculano e Torre Annunziata". Estas áreas arqueológicas, enterradas pela erupção do Vesúvio, foram durante muito tempo na propriedade e governação do Estado, reguladas por um sistema estatal centralizado, e experimentaram subfinanciamento crónico. Durante a reforma, o gabinete do património local recebeu autonomia financeira e administrativa do ministério, que proporcionou um aumento do financiamento e redução da burocracia. Em 2001, foi implementada uma parceria público-privada conhecida como O Projeto de Conservação



do Herculano 79, que contribuiu para a conservação e governação da área arqueológica. O sucesso desta iniciativa resultou de vários fatores, e o projeto baseou-se em ações tomadas pelo gabinete do património local. O Projeto de Conservação do Herculano, que é coordenado conjuntamente pelo Instituto de Humanidades de Packard, pela Escola Britânica de Roma e pela Soprintendenza Archeologica di Pompei, está empenhado na restauração, conservação de materiais orgânicos e documentação (Hammer, 2015).

O Reino Unido oferece uma abordagem original à proteção do património. Aqui, um papel especial é desempenhado por uma organização de caridade, completamente independente do Estado, fundada em 1895: The National Trust. Esta sustenta-se em taxas de adesão, doações e rendimentos de vários eventos; o objetivo da organização é salvaguardar áreas protegidas, terras agrícolas, restos arqueológicos, reservas naturais, aldeias, casas históricas, jardins e até bares (Relatório anual do National Trust, 2017).

Na Alemanha, o Museu de Berlim, Património Mundial da UNESCO desde 1999, é um bom exemplo da governação participativa de um património cultural. O museu é a instituição mais importante do património cultural, tornando-se mais aberto e democrático, logo, menos elitista. Berlim é uma cidade muito moderna e em rápido desenvolvimento, e o Museumsinsel tornou-se um dos centros do seu desenvolvimento cultural e económico através da captação de investimento. O museu tem colaborado com muitas empresas internacionais para o seu desenvolvimento: Allianz Group, Bank of America, Merrill Lynch, Deutsche Bank. Os investimentos privados no desenvolvimento da facilidade atingiram 2,8 milhões de euros em 2012 (Ioannou, 2013).

Quanto às iniciativas de preservação do património cultural europeu "a partir de baixo", devemos referir o *crowdfunding*, o chamado "financiamento público", que é uma associação voluntária de base para a cooperação coletiva e financiamento de quaisquer projetos. No domínio do financiamento de projetos de património cultural através de *crowdfunding*, a Europa tem feito um grande avanço nos últimos anos.

Por ordem da Comissão Europeia, para tornar a ferramenta de *crowdfunding* mais acessível a projetos culturais e criativos, foi criada a plataforma pan-europeia na Internet, Crowdfunding4Culture (www.crowdfunding4culture.eu). Em França, desde 2010, a plataforma Ulule tem vindo a funcionar, com base no qual foram implementados mais de 4.000 projetos culturais. A Suécia lançou a CrowdCulture (www.crowdculture.se), Espanha – Goteo (www.goteo.org), Itália – Derev (www.derev.com), Suíça – Wemakeit (www.wemakeit.com). Na Grécia, a plataforma Act4Greece foi lançada em 2016 com o apoio do Banco Nacional da Grécia. No âmbito desta plataforma, os fundos foram totalmente recolhidos para a restauração do Teatro de Arte Karolos Koun.

Conclusão

Em conclusão, a cultura europeia e os seus valores continuam a ser a conquista mais importante da humanidade, que deve ser simultaneamente protegida e desenvolvida. A Europa tem sido e continua a ser líder mundial no número de sítios de património cultural, que é um fator determinante para o desenvolvimento regional e continental.



O património cultural da Europa é o que torna os seus habitantes europeus, uma vez que reflete os seus diferentes e comuns valores, cultura e história. Esta é a verdadeira personificação da "unidade na diversidade" europeia, que alimenta um sentimento de pertença à comunidade local, bem como um sentimento de unidade e solidariedade. O património cultural liga entre si gerações ao longo de muitos séculos de história comum, sendo a base para um diálogo respeitoso de culturas e interação entre comunidades europeias e outras culturas do mundo. O património cultural é também um factor-chave no desenvolvimento sustentável e no reforço da coesão social; introduz beleza no ambiente e, assim, melhora o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas e comunidades.

É seguro dizer que o tema da salvaguarda do património cultural europeu é extremamente relevante, uma vez que muitas iniciativas e programas neste domínio foram implementados nos últimos anos.

O principal novo fenómeno é o conceito de governação participativa e uma mudança do entendimento de que a proteção do património cultural é apenas uma prerrogativa do Estado para a compreensão de que a sociedade deve e está interessada em participar na governação do património cultural. Assim, a base conceptual para o estudo do património cultural europeu deve ser a "teoria do bem comum" e a "teoria das bases", uma vez que os documentos jurídicos da UE se referem às categorias de "património comunitário".

À medida que o reconhecimento da ligação entre o património cultural e o bem-estar social aumenta, o apelo a uma maior participação do público nas práticas de conservação está a ganhar força e dinamismo. Por conseguinte, a preservação dos objetos culturais deve hoje estar mais centrada no serviço das pessoas e no papel dominante das comunidades locais na influência das decisões.

A governação conjunta do património cultural oferece oportunidades para promover a participação democrática, a sustentabilidade e a coesão social, bem como para resolver os problemas sociais, políticos e demográficos. De igual modo, apoia a participação ativa das partes interessadas relevantes (no âmbito das ações públicas), isto é, as agências governamentais, os intervenientes privados, as organizações da sociedade civil, as organizações não governamentais e os voluntários, na tomada de decisões, planeamento, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação das políticas e programas do património cultural. Além disso, reforça a responsabilidade e a transparência do investimento nos recursos públicos, bem como a confiança do público nas decisões políticas; também promove a consciencialização dos valores do património cultural como recurso partilhado.

Referências

Bass, S., Dalal-Clayton, B., Pretty, J. (1995). Participation in strategies for sustainable development. *Environmental Planning Issues*, 7. London: IIED.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards an integrated approach to cultural heritage for Europe. Brussels (2014). (online).



Available at http://ec.europa.eu/culture/library/publications/2014-heritage-communication_en.pdf

Conclusions on the Participatory Governance of Cultural Heritage of November (2014). (online). Available at <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8821b9a8-8a6c-11e4-b8a5-01aa75ed71a1/language-en>

Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society. (online). Available at <https://rm.coe.int/1680083746>

Crowdfunding in the EU (2016). Crowdfunding in the EU Capital Markets Union. Commission Staff Working Document, Brussels, SWD 154 final (online). Available at https://ec.europa.eu/info/system/files/crowdfunding-report-03052016_en.pdf

Dresden removed from UNESCO World Heritage List (2009). (online). Available at https://www.bbc.com/russian/rolling_news/2009/06/090625_rn_dresden_unesco

EU prize for cultural heritage (online). Available at https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/heritage-prize_en

Eurobarometer Report 466 on Cultural Heritage (2017). (online). Available at <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/80882>

Europa Nostra (online). Available at <http://www.europanostra.org/>

European Heritage label (online). Available at https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/heritage-label_en

European Year 2018 of cultural heritage (online). Available at <https://europa.eu/cultural-heritage/>

Governance of the world cultural heritage. Information Guide (2013). (online). Available at https://www.mkrf.ru/upload/mkrf/mkdocs2014/17_12_2014_1.pdf

Hammer, J. (2015). *The Fall and Rise and Fall of Pompeii* (online). Available at <https://www.smithsonianmag.com/history/fall-rise-fall-pompeii-180955732/#Q3KUuJfiOtXi6lck.99>

ICOMOS (1964). Venice Charter. Venice.

ICOMOS (1990). Charter for the protection and management of the archaeological heritage. Lausanne.

Ioannou, D. (2013). *Transformations of the urban culture and the urban territory* (online). Available at: <http://courses.arch.ntua.gr/fsr/109782/Ioannou.doc>

Italia Nostra: associazione Nazionale per la tutela del Patrimonio Storico (online). Available at www.italianostra.org

Lisbon Treaty (2007). (online). Available at <http://eulaw.ru/treaties/lisbon>

Little, B., Shackel, P. (2014). Archaeology, Heritage, and Civic Engagement. Working Toward Public Good, Left Coast Press, Viv Golding and Wayne Modest (eds.), *Museums and Communities: Curators, Collections, and Collaboration*, Bloomberg.



Mironova, T.A. (2009). *Preservation of Cultural and Natural Heritage as the Main Feature of Cultural Policy of the European Region Countries: Italy*. Knowledge. Understanding. Skill, 2, pp. 41-48.

Mnatskanyan, R.A., Murashkina, S.I. (1995). *The experience of National Trust in the protection of the natural and cultural heritage of Great Britain*. In R. A. Mnatskanyan (Ed.), *Protection of heritage abroad: Past experience and current problems. A collection of articles*. Moscow: Russian Research Institute for Cultural and Natural Heritage, pp. 43-51.

National trust annual report (2017). (online). Available at <https://www.nationaltrust.org.uk/documents/annual-report-201718.pdf>

Participatory governance of cultural heritage, 2015. European expert network on culture. Ad hoc question. April 2015

Starr F. (2013). *Corporate responsibility for cultural heritage: Conservation, Sustainable Development, and Corporate Reputation*. Routledge

The European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (1992). (online). Available at <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007bd4d>

The European Cultural Convention (1954). (online). Available at <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016800645e8>

UNESCO Convention (1972). UNESCO Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (online). Available at <https://whc.unesco.org/archive/convention-ru.pdf>

UNESCO Convention (2003). Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage (online). Available at http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cultural_heritage_conv.shtml

World Heritage list (online). Available at www.whl.unesco

Como citar esta nota

Egoreichenko, Alexandra Borisovna (2022). A preservação do património cultural europeu: experiência e tendências modernas. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.01>



NOTAS E REFLEXÕES

ANARQUIA INTERNACIONAL REVISADA: OS DESAFIOS ONTOLÓGICOS DE UMA CONCEÇÃO PÓS-SOCIAL¹

CAROLINA ENCARNÇÃO CORREIA

carolinacorreia53@gmail.com

Mestranda em Ciência Política e Relações Internacionais com especialização em Relações Internacionais, NOVA-FCSH (Portugal). Licenciada em Ciência Política e Relações Internacionais. Membro Fundador e Presidente da Direção da Orbis-International Relations Studies Association. Integrou o Núcleo de Estados de Ciência Política e Relações Internacionais e a Youth Association of Geopolitical Understanding.

Introdução

O conceito de anarquia internacional é apresentado com grande relevância nas variantes do realismo e é o ponto que diferentes teorias de Relações Internacionais identificam como comum. É nas consequências e na interpretação dessa anarquia que as visões tendem a contrastar. No entanto, o presente excuro, intenta uma reflexão crítica sobre esses mesmos pressupostos ontológicos de anarquia internacional – sobretudo, aqueles apresentados pela escola realista, especificamente, a vertente neorrealista.

Dentro da própria literatura realista, os pressupostos de anarquia internacional tendem a variar na sua interpretação, destacando-se a visão realista clássica de inspiração kantiana de Raymond Aron e a visão estruturalista de inspiração hobbesiana de Kenneth Waltz. As diferenças entre estes pensadores ressaltam-se no foco de análise: Aron detém uma veia mais historicista e presta atenção à heterogeneidade interior dos Estados para conceptualizar ontologicamente a anarquia internacional; Waltz com uma veia inspirada pela metodologia económica, procura uma construção teórica das Relações Internacionais através da interconexão entre fatores e conceitos, sendo o de maior destaque o conceito de anarquia internacional. É este que o desenha como esta ausência de poder coercivo a nível supranacional, que resulta inevitavelmente em violência (Waltz, 1979). A primeira parte da definição não tende a ser contestada pelas restantes escolas, o foco de discussão tende a centrar-se nos resultados que a anarquia gera internacionalmente. Neste sentido, esta excursão procura alargar o foco de discussão

¹ Texto traduzido por Hugo Alves.



aos pressupostos ontológicos, distanciando-se da avaliação das suas consequências estruturais.

A escola construtivista levanta questões essenciais à discussão dos pressupostos ontológicos de anarquia internacional e representa um desafio à interpretação neorrealista de anarquia. Alexander Wendt, em «*A anarquia internacional é aquilo que os Estados fazem dela*», destaca a importância do processo social na concepção de anarquia, permitindo uma fenomenologia pós-social desligada de uma relação com o estado de natureza dos Estados. Este é o ponto fundamental onde esta excursão ultrapassa o pensamento de Wendt e se diferencia, naturalmente, da perspectiva waltziana.

Conceptualização e mobilização dos conceitos de anarquia internacional, estado de natureza, estrutura e poder estrutural

A publicação de *Teoria das Relações Internacionais*, por Kenneth Waltz, em 1979, veio moldar o debate teórico das Relações Internacionais enquanto disciplina e colocar o neorrealismo como a escola de pensamento dominante à época. Das suas contribuições destaca-se a base científica que forneceu ao pensamento realista interligada com fundações filosóficas, que contribuíram para o fortalecimento das teorias das Relações Internacionais (Buzan, 1993: 1).

Nesta obra, Waltz (1979) inspira-se nos princípios realistas, mas tenta distanciar-se dos realistas clássicos, identificando-se como neorrealista. O realismo clássico constrói-se através de uma tradição literária baseada na teoria e na prática das relações internacionais após a Segunda Guerra Mundial, sobretudo com contributos de Carr, Morgenthau, Raymond Aron, Niebuhr, entre outros. Estes pensadores caracterizavam-se como “realistas”, porquanto predisponham-se a analisar os objetos de estudo conforme aquilo que eram e não aquilo que gostariam que fosse (Buzan, 1993: 1-2).

Assim, segundo Buzan (1993), aquando afirmação de Waltz enquanto neorrealista, a primeira resposta dos pensadores da disciplina foi a de procurar encontrar os pontos em comum entre o realismo clássico e neorrealismo, destacando a coerência que existe entre o pensamento de Waltz com uma tradição realista que poderia remontar a Hobbes e Tucídides (Buzan, 1993: 2). Destacam-se três premissas comuns entre estas correntes: a natureza das relações internacionais é essencialmente conflitual; a essência da realidade social é o grupo, em vez do indivíduo, particularmente o Estado ou grupo conflitual; a principal motivação humana na vida política é o poder e a segurança (Gilpin apud Keohane, 1986: 304-305).

A segunda resposta, destacada por Buzan (1993), foi a de procurar as distinções entre as duas correntes teóricas, destacando-se sobretudo as diferenças entre a tradição hermenêutica dos realistas clássicos e a base estruturalista do neorrealismo. Walker (1987) destacou a predisposição clássica para o enfoque na abordagem histórica na análise da realidade social que permite compreender o desenvolvimento das práticas dos atores sociais, em contraste com a predisposição neorrealista de analisar a realidade social de forma estabilizada e estruturada. Por outras palavras, as afirmações de Walker (1987) implicam que os realistas clássicos se focam mais no agente ao passo que os



neorrealistas colocam a sua perspetiva sobre a estrutura. Porém, este argumento carece de desenvolvimento por não aferir as relações agente-estrutura (Buzan, 1993: 2).

Buzan (1993) avança ainda uma terceira resposta: a crítica de que tanto o realismo clássico como o neorrealismo necessitam de estender e desenvolver as suas fundações teóricas.

O enfoque principal na literatura da década de 1980 estava sobretudo relacionado com a necessidade de encontrar os pontos em comum entre realismo clássico e neorrealismo, de modo a diferenciar esta escola de pensamento da corrente neoliberal ou novo institucionalismo. No entanto, também existiam teóricos que procuravam encontrar um ponto de reconciliação entre a corrente realista e a neoliberal (Niou & Odershook, 1991 apud Buzan, 1993: 2-3), tal como é exemplo o trabalho de Hedley Bull (1995) sobre a sociedade internacional e a anarquia internacional. Isto conduziu a que alguns teóricos do campo acusassem a disciplina de perder a sua orientação, recaindo sobre uma falta de progresso substantivo (Holsti, 1985: 1-2; Fergunson & Mansbach, 1988; Onuf, 1989: 8 apud Buzan, 1993: 3-4). Para a reflexão que se pretende realizar, a crítica mais relevante sobre a perda de orientação da disciplina recaía sobre o facto de todas as teorias se desenvolverem sobre premissas erróneas, tal como a anarquia internacional ser considerada o princípio central e fundamental das Relações Internacionais, quando se trata, para Onuf (1989), de um conceito vazio (Onuf, 1989: 14).

No seguimento do excurso, surge a necessidade de clarificar que embora Kenneth Waltz (1979) tenha sido pioneiro na aplicação do estruturalismo nas Relações Internacionais, concretamente, no seio da escola Realista, o estruturalismo foi um movimento que dominou as ciências sociais no século XX. Os estruturalistas insistiam que as ciências sociais devem ir além das *self-conceptions* e dos motivos, porquanto os indivíduos são restritos por forças estruturais sobre as quais não detêm qualquer controlo e podem nem saber da sua existência (Buzan, 1993: 5). Buzan (1993: 6) avança que esta abordagem estruturalista permite romper com os pressupostos de estado de natureza para fundamentar o comportamento dos agentes, segundo uma lógica realista.

No entanto, para Kenneth Waltz, a estrutura tem três dimensões: os princípios ordenadores (*i.e.* anarquia), os princípios diferenciadores e a distribuição de capacidades (Waltz, 1979: 79-101 apud Wendt, 1995: 134). Estes aspetos, embora realcem a disposição dos agentes, não permitem compreender o comportamento dos mesmos, porquanto esse fator depende sobretudo da intersubjetividade (Wendt, 1995: 134), conceito que é alheio à teoria waltziana.

A crítica que mais adiante será feita a Waltz não se relaciona com o carácter estruturalista da sua teoria, mas com o facto de esta se caracterizar como anárquica e a abordagem primar pelos grupos conflituais como objeto de estudo, de modo a alcançar as premissas realistas supramencionadas e a justificar a lógica de poder do sistema internacional. Pelo que, a crítica é direcionada especificamente aos pressupostos realistas e não à generalidade da sua abordagem estruturalista. Essa crítica basear-se-á no pressuposto wendtiano de que a estrutura é constituída por condições materiais, interesses e ideias (Wendt, 1999: 139), que aliados à intersubjetividade implicam que a estrutura seja socialmente constituída – *i.e.* dependente de um processo de socialização.



Depreende-se, dos pressupostos apresentados sobre o estruturalismo, que existe uma relação entre o conceito de estrutura e o conceito de estado de natureza que merece o seu devido esclarecimento, com vista à compreensão do que é entendido como processo de socialização e como pós-social.

A ordem de pensamento deve inspirar-se em Waltz (1979) e Aron (1968) e, tal como estes pensadores, partir de pressupostos antropológicos, inspirados em Rousseau, para encarar o estado de natureza como um estado não-sistémico onde não existe estrutura social, porquanto as unidades políticas se encontram isoladas, desconhecendo a existência de outras. Apenas quando as unidades políticas começam a interagir entre si – ou seja, iniciam o processo de socialização – é que o sistema internacional se forma (Buzan, 1993: 68-70) e as estruturas que o caracterizam emergem. Como para Waltz o princípio ordenador da estrutura que caracteriza o sistema internacional é a anarquia internacional, então esta só pode ser constituída após interação entre unidades políticas – ou seja, após início do processo social, sendo, por isso, pós-social. O processo de socialização, analisado adiante, baseado nos pressupostos construtivistas wendtianos de anarquia internacional também demonstrará esta mesma conclusão.

Até este ponto, a lente ainda não incidiu diretamente sobre o conceito de anarquia internacional, aquele que é o objeto em análise, porém, já é possível destacar alguns pontos relevantes: primeiro, a anarquia internacional, seja na abordagem waltziana ou na abordagem wendtiana, é uma característica da estrutura internacional; segundo, sendo característica da estrutura internacional, a anarquia internacional não pode existir no estado de natureza, tendo como condição necessária a interação entre unidades – i.e. o processo de socialização; terceiro, e tendo em consideração o segundo ponto, a anarquia internacional é pós-social.

Há pressupostos neorrealistas em que o conceito de estado de natureza surge erradamente associado ao conceito de anarquia internacional, sendo instrumentalizado para explicar a origem de uma arena anárquica com base na natureza das unidades constituintes (Little, 1993: 136-138). Este tipo de análise recorre sobretudo a comparações com o estado de natureza hobbesiano para explicar a lógica de *self-help* e o princípio de salvaguarda da segurança e autossuficiência dos Estados, como se poderá verificar adiante. Porém, se a lógica por de trás do conceito de anarquia está interligada com a natureza das unidades políticas, então se existir uma transformação na natureza das unidades, também é possível uma transformação na lógica da anarquia (Little, 1993: 136-138).

A anarquia internacional é definida por Waltz (2014: 130) como «*the absence of a central Monopoly of legitimate force*» acima das unidades políticas, para Wendt (1995) podemos concluir que a anarquia é socialmente construída. No entanto, a sua definição e operacionalização é demasiado limitada, revelando-se como um conceito que tudo sustenta, mas que pouco o explica, como defendia Onuf (1989). O sentido lexical da palavra *anarquia* remete para desordem, inexistência de regras ou até inexistência de uma estrutura normativa (Fernandes, 2012: 88). Paradoxalmente, o sentido que lhe é empregado em Relações Internacionais implica exatamente o oposto.

Sobre a definição waltziana é de salientar que a ausência de um poder coercivo acima dos Estados não implica necessariamente que estes se encontrem num estado de



natureza, como analisamos anteriormente. Ademais, quando se refere o monopólio legítimo da força, faz-se referência à força coerciva; no entanto, isso não implica que as unidades políticas (*i.e.* – os Estados) não sejam limitadas por forças estruturais, que atuam acima delas e condicionam o seu comportamento. Esse tipo de poder, a existir, apenas se poderá formar a nível estrutural – ou seja, acima dos Estados –, como característica da estrutura internacional. A existir uma força desta natureza, continua a existir anarquia internacional?

Barnett & Duvall (2005) desenvolveram uma taxonomia sobre o conceito de poder, baseada na conceptualização da dualidade agente-estrutura, procurando focar na relação entre o contexto social e a ação humana. Uma das tipologias abordadas é a conceptualização de Poder Estrutural, que opera de uma forma direta, específica e mutuamente constitutiva nas relações sociais dos agentes (Barnett & Duvall, 2005: 48-49). Este conceito de poder estrutural, embora reconheça a capacidade transformadora que os agentes podem ter, dá uma ênfase ao papel condicionante da estrutura sobre a agência (Barnett & Duvall, 2005: 49). É este poder caracterizante da estrutura que define a natureza e que tipo de agentes sociais as unidades políticas serão, estabelecendo as normas intersubjetivas que definem os interesses que sustentam as ações (Barnett & Duvall, 2005: 53).

Portanto, a mesma estrutura que, para Waltz, é caracterizada pela anarquia internacional como princípio ordenador, poderá deter como característica, também, a aplicação de um poder estrutural que molda o comportamento das unidades políticas. Sendo, em termos lexicais, *anarquia* e *poder* termos opostos, então a anarquia internacional, sendo característica da estrutura – e, por isso, resultado do processo de socialização (o que faz dela pós-social) –, recai sobre um paradoxo.

Ademais, entendendo a anarquia internacional como resultado do processo de socialização, de forma a ser uma característica da estrutura, então esta é institucionalizada como uma norma que compõe a estrutura. Ou seja, tal como o poder estrutural é canalizado através do processo de socialização para limitar a ação humana, também a anarquia internacional é canalizada para (não) limitar a ação dos Estados. Essa institucionalização de uma ausência de um monopólio de força legítima acima dos Estados (norma da *não norma*) é aplicada precisamente através de mecanismos de força estrutural que condicionam as ações das unidades políticas. Este processo social de institucionalização de normas será explicado adiante.

Análise dos pressupostos realistas de anarquia internacional desenvolvidos por Raymond Aron e Kenneth Waltz

A visão realista clássica destaca a anarquia internacional como um elemento único característico das relações entre os Estados, sendo esta a explicação da ocorrência de conflitos entre os mesmos (Aron, 1966: 724). Assim, numa coletividade de soberanias cada uma delas reger-se-á pela sua própria lei e os soberanos não devem reconhecer obediência a mais ninguém, sendo o Estado o detentor do monopólio legítimo da violência, aplicando o seu poder externamente sem constrangimentos (Aron, 1968: 28).



Para Aron (1968), o Homem é naturalmente um animal social que atinge o máximo da sua potencialidade através da sociedade, que permite a acumulação de conhecimento e poder entre gerações. No desenvolvimento deste argumento, inspirado pelas críticas de Kant a Rosseau, Aron utiliza a metodologia antropológica deste último para empiricamente fortalecer o seu pensamento com o exemplo de desenvolvimento das sociedades do Neolítico, que através da formulação de um quadro de valores, um estilo de vida e uma forma de ver o mundo característica de cada uma delas começaram a identificar os seus comuns e os "estrangeiros". Esta estranheza e identificação da diferença não implica necessariamente um ambiente hostil entre as socialidades, significa que cada socialidade se desenvolveu consciente da sua originalidade e da sua cultura própria, celebrando a descoberta de serem diferentes de outros. Perante tal pressuposto, as relações internacionais são denotadas de cultura e, portanto, não derivam do estado natural, sendo os conflitos uma parte integral das civilizações e uma forma de relação entre Estados também não advêm do estado de natureza, mas sim da cultura (Aron, 1968: 30).

A distinção filosófica entre estado de natureza – *"onde cada um pode contar apenas consigo mesmo"* – e sociedade civil – *"onde reina a lei, se presta justiça através dos tribunais e onde a polícia suprime a violência"* (Aron, 1968: 31) não implica que as relações entre Estados continuem a representar um estado primário de guerra de todos contra todos (Aron, 1968: 31) - ou seja, de uma inimizade primitiva que surge espontaneamente no contacto com a diferença -, esta distinção é fruto da experiência histórica. As cidades-estado e os impérios foram construídos através da violência, sem que existisse uma entidade superior que procedesse à supressão da mesma. Desde esse momento, a experiência histórica tem demonstrado que todos os sistemas internacionais têm sido anárquicos, pois não se têm submetido a uma soberania. Uma soberania deste calibre, ao ser reconhecida, anularia a autonomia, a independência e a soberania dos Estados. Por este motivo, a ordem das relações entre Estados é anárquica e essa anarquia tem sido fomentada pela experiência histórica (Aron, 1968: 30-32). Esta visão de Aron (1968) acompanha a linha de pensamento exposta anteriormente.

A escola neorrealista, que ganha ímpeto na figura de Kenneth Waltz, herda os contributos dos realistas clássicos, mas inspira-se no pressuposto de que: *"Entre Estados, o estado de natureza é um estado de guerra"* (Waltz, 2014: 130). Este princípio permite a comparação com o pressuposto hobbesiano de estado de natureza. Não existindo um governo coercivo de furor internacional, que detenha o monopólio da violência no sentido weberiano, desconhece-se quando um conflito pode despoletar. Sendo, a anarquia internacional esta ausência de regras supranacionais associadas à ocorrência de violência (Waltz, 2014: 130), os Estados interagem num ambiente de insegurança constante, onde procuram ganhos próprios, colocando em causa a sobrevivência dos seus pares (Bull, 1981: 721).

Deste modo, na esfera anárquica, as *"unidades similares"* (Waltz, 2014: 131) coagem, tentando manter uma autonomia numa lógica de *self-help*, onde cada unidade investe na produção de meios para a sua proteção contra outros, subentendendo que cada unidade servirá aquilo que ditam os seus interesses. Se num cálculo racional, um Estado considerar que atacar outro é o que lhe serve melhor, então é o que fará e não haverá nada que o impeça (Waltz, 1959: 232). Assim, no sistema internacional apenas relações



de força podem resultar devido ao seu carácter anárquico. No entanto, nem todas as relações entre Estados são conflituais e um conflito é uma das tipologias de relação entre duas unidades.

Análise dos pressupostos construtivistas wendtianos de anarquia internacional

As ideias construtivistas de Alexander Wendt assumem pressupostos waltzianos partindo de uma teoria estatocêntrica e holística, onde o Estado, como ator principal na cena internacional, canaliza os comportamentos de outros atores e define a estrutura consoante a sua identidade em constante transformação.

O foco na estrutura é necessário para desafiar os poderes causais da anarquia, se o processo e as instituições não se encontrarem a ela subordinados. Se a “*anarquia é aquilo que os Estados fazem dela*” (Wendt, 1995: 132) e se “*um sistema de self-help e de poder político é socialmente construído sob a anarquia*” (Wendt, 1995: 132), então esta anarquia é mutuamente constitutiva numa relação agente-estrutura, partindo primeiramente do processo social dos agentes.

A estrutura internacional, neste sentido, não advém da anarquia internacional, uma vez que esta é insuficiente para explicar as relações entre os Estados. O processo de formação identitária preocupa-se principalmente com a auto preservação, o que explica a existência de diferentes interesses entre diferentes agentes. O sistema de *self-help* não é mais do que uma forma de instituição de um tipo de estrutura que pode ocorrer sob a anarquia internacional, no entanto, não é único, dependendo das interações entre Estados e dos seus posicionamentos face ao Outro. A lógica de anarquia e de distribuição de poder depende desta variável cognitiva de instituição para se caracterizar, pelo que à caracterização realista deve-se acrescentar a intersubjetividade de uma estrutura de identidades e interesses em constante transformação (Wendt, 1995: 133-138).

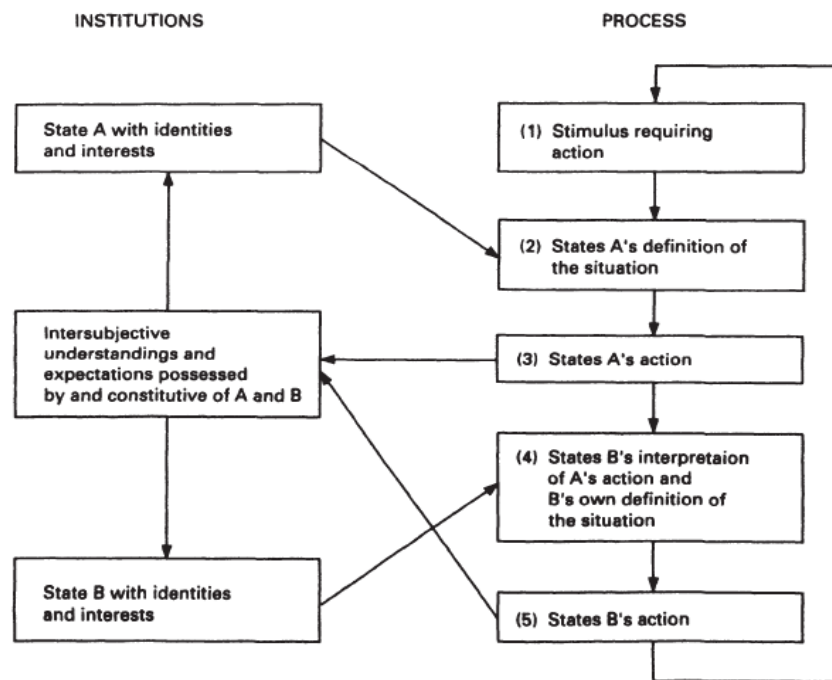
As implicações deste pensamento conduzem Wendt (1995) a afirmar que os Estados, antes de realizarem interações entre si, não têm uma concepção de si ou do Outro, não tendo interesses de segurança antes de qualquer interação (Wendt, 1995: 139-140).

Tanto as instituições de estruturas transformam os interesses e identidades dos Estados, como estes transformam aquela primeira, sendo ambos mutáveis (Wendt, 1995: 153). A relação entre as instituições e o processo de socialização explica-se pela existência de um entendimento intersubjetivo e de expectativas entre A e B, ou seja, uma estrutura. O Estado A tem os seus próprios interesses e a sua própria identidade, tal como o Estado B. Estas componentes de estrutura, Estado A e Estado B, resultam na instituição. O processo, por sua vez, é constituído por cinco etapas, existindo uma relação de causalidade entre cada, sendo que a última é causalidade da primeira, incorrendo num circuito circular. Primeiramente, há um estímulo que requer uma ação. De seguida, o Estado A, consoante aquilo que é ditado pelos seus interesses e pela sua identidade, definirá a situação na sua perspetiva, definindo-se a si mesmo. Ponto de situação assente, o Estado A passará à ação, criando expectativas e entendimentos subjetivos que influenciam tanto A como B. Da ação de A, o Estado B retirará a sua interpretação da ação de A, tendo em conta os seus interesses próprios e a sua identidade, perspetivando



uma definição de situação. Consoante a sua interpretação, o Estado B reagirá à ação de A, contribuindo para a intersubjetividade e permitindo ao Estado A uma definição de B (Wendt, 1995: 153-155).

Figura 1 – Dinâmica do processo de socialização e das instituições



Fonte: "Anarchy is what states make of it" de Alexander Wendt (1995)

Wendt explica assim como a anarquia se constrói socialmente como parte integral da estrutura.

Conclusão

Para Aron (1968) e para Wendt (1995), a anarquia internacional não é uma característica que advém de os Estados se encontrarem num estado de natureza, esta resulta do estabelecimento de relações entre os mesmos. Este fator de desassociação entre anarquia internacional e estado de natureza, permite descartar os pressupostos waltzianos de caracterização da anarquia internacional e destacar o processo de socialização como fator explicativo da mesma.

Deste modo, entende-se que a estrutura internacional é socialmente construída, que através dos processos de socialização ao longo da experiência histórica institucionaliza a anarquia internacional como uma regra da *não regra*. Ou seja, os conflitos não surgem naturalmente entre os Estados e estes não tendem para a auto preservação devido ao estado de natureza. Uma estrutura definida nos termos neorrealistas poderá ocorrer se um padrão comportamental no processo de socialização conduzir a tal, mas esta não se verifica necessariamente, pois o agente tem a capacidade de transformar a estrutura.



Ao não existir estrutura antes do processo de socialização, também não poderá existir anarquia internacional dentro dessas condições, pois esta é característica daquela. Ao aceitar-se a anarquia como “*aquilo que os Estados fazem dela*” (Wendt, 1995: 132), apenas fará sentido interpretar a anarquia como fruto da interação entre Estados. Esta ideia não pode ser considerada absurda, pois um Estado, antes de receber um estímulo que conduza à interação com Outro, não tem percepção deste, encontrando-se isolado. Neste contexto abstrato de apenas um Estado, não existe anarquia, pois não existe espaço para relações entre atores. É particularmente no instante em que este Estado recebe o estímulo para iniciar interação com Outro que se apercebe que não existe um condicionamento à sua ação, portanto, apenas no processo de socialização é possível um reconhecimento da anarquia internacional. O Outro, que reagirá a esta primeira iniciativa, terá a mesma realização, originando um reconhecimento mútuo de anarquia internacional.

Assim, a anarquia internacional é interiorizada pelos atores como uma regra da *não regra*, tornando-se uma norma de comportamento partilhada de forma intersubjetiva, que canalizada pelo processo de socialização, se transforma numa norma comum partilhada por todos. Um entendimento comum de anarquia é transferido entre os Estados, resultando numa rede cognitiva de institucionalização. A anarquia, quando institucionalizada e reconhecida pelos agentes, torna-se um elemento da estrutura. Ora, um Estado A, com identidade e interesses próprios, é recetor dos entendimentos intersubjetivos partilhados entre A e B, sendo a anarquia internacional um desses entendimentos que se vão infiltrar nas identidades e na definição de interesses desses Estados, condicionando a forma como exercem as suas ações. Pelo que, a anarquia exerce um poder estrutural – *i.e.* capacidade da estrutura de condicionar a ação do ator e os seus interesses (Barnett & Duvall, 2005: 52-55) - sobre os Estados, na medida em que padroniza e condiciona os seus comportamentos. Assim, o conceito de anarquia internacional é desenhado como um paradoxo da norma de *não norma*, que não deixa de ser limitadora.

Em suma, a anarquia internacional só pode ser construída ontologicamente através das relações mutuamente constitutivas entre os agentes e a estrutura. Esta desconexão da visão waltziana permite um exercício de abstração, onde a anarquia internacional se institucionaliza como norma, sendo aplicada como poder estrutural. É precisamente este incubimento de uma norma de *não norma* e esta aplicação de poder estrutural que faz com que o termo anarquia internacional necessite de ser revisado.

Por fim, intenta-se que o debate em torno do conceito de anarquia se descentralize das diferentes análises das suas consequências e se centralize em torno do núcleo da problematização: os pressupostos ontológicos de um conceito que tudo explica, mas que pouco o explica.

Referências

- Aron, R. (1968). The Anarchical Order of Power, in: *History, Truth, Liberty: Selected Writings of Raymond Aron*. Chicago: University of Chicago Press, 27–52.
- Aron, R. (1966). *Peace and War: A Theory of International Relations*. Routledge.



- Barnett, M., Duvall, R. (2005). Power in International Politics. *International Organization* 59, 39–75.
- Bull, H. (1995). Society and Anarchy in International Relations, in: *International Theory: Critical Investigations*. London: Palgrave, 75-93.
- Bull, H. (1981). Hobbes and the International Anarchy. *Social Research* 48, 717–738.
- Buzan, B. (1993). Overview, in: *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*. Columbia University Press.
- Ferguson, Y. H., Mansbach, R. W. (1988). The Elusive Quest: Theory and International Politics. Columbia: University of South Carolina Press.
- Fernandes, A. H. (2012). A Anarquia Internacional Crítica de um Mito Realista. *Relações Internacionais* 36, 87-104.
- Holsti, K. J. (1985). The Dividing Discipline, in: *Hegemony and Diversity in International Theory*. Boston: Allen & Unwin.
- Keohane, R. O. (1986). Neorealism and its Critics. NY: Columbia University Press.
- Little, R. (1993). The Structure and Logic of Anarchy, in: *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*. Columbia University Press.
- Niou, E. M. S., Odershook, P. G. (1991). Realism versus Neoliberalism: A Formulation. *American Political Science Review* 35 (2), 481-511.
- Onuf, N. (1989). World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations. Columbia: University of South Carolina Press.
- Walker, R. J. B. (1987). Realism, Change and International Political Theory. *International Studies Quarterly* 31, 65-84.
- Waltz, K. (2014). Anarchic orders and balances of powers, in: *Realism Reader*. Routledge, NY, pp. 130–141.
- Waltz, K. (1979). Theory of International Politics. Reading Mass.
- Waltz, K. (1959). Man, the State, and War. NY: Columbia University Press.
- Wendt, A. (1999). Social Theory of International Politics. Cambridge University Press.
- Wendt, A. (1995). Anarchy is what states make of it: The social construction of Powers Politics, in: *International Theory: Critical Investigations*. London: Palgrave, 129–180.

Como citar esta nota

Correia, Carolina Encarnação (2022). Anarquia internacional revisada: os desafios ontológicos de uma concepção pós-social. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.02>



NOTAS E REFLEXÕES

RESOLUÇÃO DIGITAL DE LITÍGIOS - FANTASIA OU REALIDADE?¹

OTABEK PIRMATOV

pirmatov.otabek.89@inbox.ru

Professor Assistente Interino da Universidade Pública de Direito de Tashkent,
(Uzbequistão). Doutor em Filosofia do Direito.

I. Introdução

Este artigo aborda as questões da Resolução Digital de Litígios (RDL), que permite alargar a utilização de soluções judiciais, substituindo métodos tradicionais de resolução de litígios, com aplicação tecnológica. A RGL é uma forma de resolver litígios utilizando a Internet e é usada para resolver situações problemáticas de qualquer complexidade. Além disso, caracteriza-se pela elevada relação custo-eficácia e por um vasto leque de funções (transferência de dados, coordenação de horários de reunião, troca de correspondência, bem como rapidez).

A Internet tem servido como uma ferramenta que revolucionou muitas áreas da vida no século XXI. Desempenha muitas funções e alicerça muitas indústrias como fontes comuns de informação, meios de comunicação e plataformas de comércio global.

Tem, igualmente, impacto na legislação. A sua rápida expansão tem conduzido a muitos desenvolvimentos positivos, como a digitalização de áreas do direito. Os novos métodos de comunicação melhoraram muitas delas, incluindo a modernização de processos extrajudiciais de resolução de litígios.

O surgimento da resolução de conflitos digital começou nos Estados Unidos da América (EUA). As disputas ainda estão a ser consideradas digitalmente no gabinete de disputas digital do Center for Information Technology and Conflict Resolution da Universidade de Massachusetts (Wahab, 2012).

A crise da pandemia COVID-19 obrigou os tribunais a tomar em tempo real uma abordagem inovadora e criativa, incluindo medidas tomadas hoje para introduzir as modernas tecnologias da informação nos tribunais, ou para colmatar as suas deficiências. Audiências judiciais virtuais, bem como resolução de litígios são alguns exemplos.

¹ Texto traduzido por Hugo Alves.



A primeira manifestação da RDL foi feita por correio digital. Uma vez o pedido aceite para resolução, a outra parte respondeu ao mesmo. Se não tivesse sido alcançado um acordo, as partes teriam sido direcionadas para a fase negocial. O processo decorreu através de um meio eletrónico de comunicação – correio digital. A sua relação foi mediada por um intermediário ou árbitro.

O número de entidades que prestam serviços de RDL na União Europeia (UE) tem vindo a aumentar. Exemplos incluem provedores na Áustria e na Alemanha, bem como sistemas digitais de mediação em Itália e no Reino Unido.

II. Revisão da literatura

De acordo com o académico e juiz holandês Dori Reiling, a RDL traduz-se na utilização de tecnologias de informação e comunicação na resolução de litígios. A tecnologia também pode ser usada em tribunais de mediação e arbitragem. Pode igualmente ser encarada como uma forma alternativa de resolução de conflitos. A resolução digital também pode reforçar a melhoria dos métodos tradicionais de resolução de conflitos através de tecnologias digitais inovadoras. No passado, era usada principalmente para disputas de comércio eletrónico, mas hoje mais comunicação digital está a ser usada como uma forma de RDL (Reiling, 2017).

De acordo com a académica americana Amy Schmits, a RDL oferece uma grande oportunidade para expandir o acesso aos recursos judiciais ou alcançar a justiça. Nos EUA e não só, a RDL desenvolveu-se principalmente em empresas de comércio eletrónico como a eBay e a Alibaba; a maioria dos tribunais estatais ainda funcionam de modo tradicional, fornecendo serviços práticos para aumentar a eficiência da utilização das tecnologias da informação nos tribunais e expandir as suas capacidades (Schmitz).

De acordo com o investigador indiano Chitranjali Negi, a RDL é uma forma de resolução de conflitos que utiliza tecnologia digital para facilitar a resolução de litígios.

A RDL pode envolver a resolução de litígios em cada um dos tribunais de negociação, mediação ou arbitragem, ou em três litígios alternativos.

A RDL inclui as seguintes tradições legais:

- 1) confiança jurídica (a capacidade das partes para escolherem um mediador);
- 2) utilização da justiça (todos os envolvidos têm o direito de utilizar a RDL).

A RDL também criará um mecanismo que fornece soluções oportunas e meios racionais de eficiência.

A RDL permite uma resolução civilizada (pacífica) de litígios entre cidadãos.

A RDL possibilita ainda que as partes se candidatem aos tribunais estatais².

² Chitranjali O Negi. Conceito de resolução de litígios on-line na Índia. Cópia electrónica disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2596267>.



Segundo Mimoza Sadushi, a RDL está a resolver disputas através da Internet. No Canadá, nos EUA e na Europa, a RDL é organizada de várias formas, nomeadamente através de fóruns.

O termo RDL implica processos automatizados. Por vezes, existe automatização total; noutras, há envolvimento humano.

A RDL permite resolver litígios rápida e facilmente.

As negociações automatizadas na RDL incluem também processos como a avaliação neutra de litígios, a mediação ou a conciliação.

A RDL é uma forma alternativa de mediação ou tribunais arbitrais (Sadushi, 2017).

É evidente, na opinião dos académicos referidos, que a RDL pode ser uma alternativa na resolução de litígios, como a mediação, os tribunais arbitrais.

No entanto, alguns estudiosos acreditam ser possível introduzir procedimentos de RDL nos tribunais estatais, especialmente nos civis.

De acordo com a académica norte-americana Lise Embley, os julgamentos virtuais e a RDL estão a abrir novas oportunidades nos tribunais, que não só garantem que os tribunais funcionem durante uma pandemia, como ajudam a resolver muitos problemas³.

De acordo com o Ergul Serpil, uma das questões-chave é evitar um aumento do número de pedidos que devem ser considerados em tribunal e ver os julgamentos atrasados assim que a ameaça do vírus COVID-19 se extinguir e as pessoas puderem reunir-se em público. Estas questões podem ser resolvidas através de RDL e audiências judiciais virtuais. Juízes e funcionários judiciais podem também realizar audições judiciais e virtuais do tribunal para continuar o processo de adiamento. Isto permite que as partes participem no julgamento remotamente (Serpil, 2020).

III. Discussão e análise

De acordo com os académicos e juízes referenciados, os litígios também podem ser resolvidos digitalmente em tribunais civis.

Assim, a RDL também pode ser aplicada a litígios civis.

A RDL utiliza métodos alternativos de resolução de litígios. Ela envolve litígios que foram parcialmente ou totalmente resolvidos através da Internet.

A RDL é feita utilizando plataformas digitais. Tal como outras formas alternativas de resolver litígios, passa por conseguir um acordo entre as partes.

A RDL é uma forma alternativa de resolução de litígios que requer a utilização da Internet. À semelhança de outros métodos alternativos de RDL, as partes são obrigadas a ter um mediador na obtenção de um acordo.

O Estado presta muita atenção ao uso da tecnologia digital na gestão e resolução de litígios complexos em larga escala nos tribunais civis. A tecnologia de informação e

³ Lise Embley. Perspetivas Judiciais sobre RDL e Outros Processos Judiciais Virtuais. Boletim de Resposta Rápida JTC: 4.



comunicação oferece a oportunidade de conduzir processos judiciais de forma barata e rápida, bem como a resolução de processos cíveis, incluindo a admissão de partes, a consideração de reclamações, o pagamento de deveres do Estado, as audiências judiciais e o anúncio de decisões.

A reforma do sistema de justiça civil é uma forma crucial de melhorar o sistema e de garantir que o público satisfaz os resultados esperados. Está em curso o aumento da aplicação das tecnologias digitais em todas as esferas da vida. A digitalização desempenha um papel importante na obtenção da justiça no contencioso civil, na melhoria da eficiência e dos resultados e na redução dos custos.

A RDL é feita numa plataforma digital dedicada e abrange o processo desde o início da reclamação até à resolução do litígio, que pode funcionar com base em dados de entrada humana ou algoritmos de inteligência artificial.

Da tradicional resolução de litígios à RDL:

- 1) inexistência de negociações presenciais entre as partes;
- 2) registo automático das negociações e armazenamento de informações sobre todos os litígios;
- 3) a inteligência artificial potencia a eficiência.

A eficácia do poder judicial pode ser potenciada analisando os litígios menos importantes e menores pela RDL.

Os métodos alternativos de resolução de litígios, incluindo a relação das partes opositoras na sua forma digital, desempenham um papel fundamental. O carácter voluntário da resolução de litígios digital também facilita que as partes ou o mediador decidam sobre as questões contestadas. A RDL é muito importante quando as partes estão separados por uma distância muito grande.

A RDL incentiva o uso da tecnologia moderna na defesa dos seus direitos na comunidade e reduz as barreiras legais.

A RDL pode permitir que as partes resolvam os litígios mais cedo, o que liberta o tribunal de resolver questões complexas como a apresentação de um processo, ou a participação. A RDL pode simplificar os litígios e expandir as formas de participação.

A RDL pode ser uma forma de os advogados familiarizarem os seus clientes com litígios civis sem saírem do escritório ou de casa.

Seria aconselhável resolver litígios digitalmente nos nossos tribunais civis.

Em muitos países, os processos judiciais podem ser conduzidos através de videoconferência em plataformas especiais ou plataformas públicas. Estes procedimentos são realizados pela Zoom em Hong Kong e no Uganda, na Nova Zelândia pela Microsoft e na China através de uma plataforma judicial especial. As plataformas utilizadas nestes países também podem ser utilizadas pelo público confortavelmente.

Seria aconselhável que os tribunais civis usassem plataformas acessíveis a todos quando os processos são conduzidos por videoconferência.



Isso impediria os cidadãos de gastar dinheiro e tempo indo a tribunal para participar em audiências judiciais, que podem assumir a forma de videoconferência.

Nos Tribunais Digitais de Pequim, Guangzhou e Huangzhou, na China⁴, na plataforma e-Estónia na Estónia, no Tribunal Digital da Índia⁵, são realizadas audições judiciais virtuais, tal como ainda nos Países Baixos.

O preâmbulo da Instrução Especial do Tribunal de Pequim sobre a Condução de Julgamentos pela Internet na Plataforma de Cadeia de Tianping declara que as audições do Tribunal da Internet de Pequim serão realizadas nessa plataforma, que se baseia na tecnologia *blockchain*.

IV. Conclusão

A declaração de reclamação apresentada e os documentos a ela anexos se a legislação processual não cumprir os requisitos, será enviada em tempo útil um aviso de correção da declaração de reclamação e o momento da receção da declaração de reclamação será recalculado a partir do dia seguinte ao dia seguinte da receção no Uzbequistão. Muitos *sites* operam sob o domínio Uz e sob este domínio podem ser criados *sites* de RDL.

Se as partes e outros participantes no litígio utilizarem a plataforma judicial, serão verificadas por identificação biométrica, como acontece nos tribunais de Pequim, Guangzhou e Huangzhou.

O número da plataforma da Índia⁶ pode ser acedido marcando o número respetivo.

Propõe-se incluir na nossa legislação de processo civil as regras do procedimento para a receção de reclamações:

O tribunal digital aceita a declaração de reclamação e os documentos que lhe são anexados pelo queixoso, e no prazo de 10 dias após a receção, tomará as seguintes medidas: aqueles que preencherem os requisitos da lei processual registarão as reclamações e enviarão um aviso de receção da declaração de reclamação. Se o queixoso não proceder a correções à declaração de acordo com os requisitos da legislação no prazo previsto, o tribunal emitirá uma decisão sobre a devolução da declaração.

No sistema judicial digital, as reclamações são preenchidas numa plataforma eletrónica, pelo que o número de decisões dos tribunais sobre a devolução dos pedidos é reduzido.

A inclusão das propostas referidas na legislação relativa ao processo civil abriria caminho ao funcionamento estável dos tribunais civis em caso de pandemia e de proteção dos direitos e interesses dos cidadãos.

⁴ Tribunal da Internet de Pequim <http://tpl.bjinternetcourt.gov.cn>.

⁵ <http://vcourts.gov.in>.

⁶ <http://vcourts.gov.in>.



Referências

- Embley, Lise (s.d.). Judicial Perspectives on ODR and Other Virtual Court Processes. *JTC Quick Response Bulletin*: 4.
- Negi, Chitranjali (s.d.). *Concept online dispute resolution in India*. Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=2596267>
- Reiling, Dory (2017). Beyond Court Digitalization With Online Dispute Resolution. *International Journal For Court Administration* | Vol. 8 No. 2, May. ISSN 2156-7964 .URL: <http://www.iacajournal.org>.
- Sadushi, Mimoza (2017). The theory and practice of dispute resolution in the digital age. *Global Journal of Politics and Law Research*. Vol.5, No.7, pp. 57- 69, December.
- Schmitz, Amy J. (2019). Expanding Access to Remedies through E-Court Initiatives. 67 *Buffalo Law Review*, 89 (2019): 89.
- Serpil, Ergun (2020). *Coronavirus and the Courts, Webinar II*. National Center for State Courts. NCSC.org/pandemic. 15 April.
- Wahab, M.S. Abdel; Katsh, E.; Rainey, D. (2012). *Online dispute resolution: Theory and practice. A treatise on technology and dispute resolution*. Hague: Eleven International Publishing.

Como citar esta nota

Pirmatov, Otabek (2022). Resolução digital de litígios – fantasia ou realidade?. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.03>



RECENSÃO CRÍTICA

Akyüz, Emrah (2021). *Nuclear Power and Human Rights in Japan: The Fallout of Fukushima*. London: Lexington Books. ISBN: 9781793637819, 270 pp¹

EMRAH ATAR

emrah.atar@erdogan.edu.tr

Doutoramento em Política e Gestão do Desenvolvimento no Instituto de Desenvolvimento Global na Universidade de Manchester, que se concentra no impacto da crise dos refugiados na prestação de serviços públicos em países de acolhimento como a Turquia. É professor assistente no Departamento de Ciência Política e Administração Pública, Recep Tayyip Erdogan University (Turquia). Os temas centrais e interesses de investigação são governação, migração, desenvolvimento político e gestão de recursos humanos, políticas de urbanização. É editor de entrevistas da Revista de Reflexão Política e Editor Comissionista da revista *E-International Relations*.

Desde a primeira metade do século XX, as inovações tecnológicas transformaram os métodos de guerra e criaram uma multiplicação de potências nucleares em todo o mundo. As duas guerras mundiais e o subsequente período da Guerra Fria provocam um pico nesta corrida. Estes desenvolvimentos, no entanto, causaram muitas tragédias; entre estas, o acidente na central nuclear de Fukushima em 2011. "Energia Nuclear e Direitos Humanos no Japão: A Queda de Fukushima", pelo Dr. Emrah Akyüz da Lexington Books, tentou examinar o evento a partir do eixo dos direitos humanos. Este livro é constituído por sete secções principais com introdução e conclusão em cada capítulo, o que ajuda o leitor a formular uma avaliação geral.

A primeira parte do livro mapeia os acidentes nucleares ocorridos em todo o mundo e oferece informação sobre os efeitos dos acidentes nucleares, com um enfoque específico em Ontário, Chernobyl e Fukushima, tentando compreender este processo com uma pirâmide de sete etapas (pp. 2-5). Na continuação desta secção, são apresentados os detalhes de Fukushima, que é o ponto focal do livro (pp. 5-7). Na continuação de Fukushima, ele detalha a Abordagem Ambiental dos Direitos Humanos ao Acidente Nuclear de Fukushima e refere que Fukushima tem riscos substanciais em termos de ambiente e saúde humana, e declara o seguinte: "Sem dúvida, o ambiente e a saúde pública são as duas áreas nucleares para as quais Fukushima continuará a representar um risco, e é uma explicação provável para a razão pela qual a literatura se concentra

¹ Texto traduzido por Cláudia Tavares.



nestes dois aspetos ao discutir o acidente" (p. 8). Neste capítulo, o autor também enfatiza os direitos humanos em termos de ambiente e saúde.

Na segunda parte do livro, o quadro conceptual: são discutidos os direitos humanos ambientais. É apresentada a inter-relação entre os direitos humanos e os direitos ecológicos (p. 20). Ao referir os direitos ambientais, apontar as reuniões realizadas em Estocolmo e no Rio também nos ajuda a construir uma análise conceptual detalhada - sublinhando que os direitos humanos estão divididos em três categorias inclusivas internacionalmente aceites: direitos humanos socioeconómicos; civis-políticos; e solidários (pp. 21-28).

A terceira parte analisa a Política de Energia Nuclear e Direitos Humanos do Japão relacionada com os direitos humanos ambientais. Considerando as políticas energéticas do Japão antes e depois de Fukushima, discutindo quão eficazes/ineficazes são as políticas de direitos humanos do país nesta direção (pp. 71-74). Sublinhando que o desastre de Fukushima trouxe consigo grandes reformas na política energética do Japão, o trabalho informa-nos sobre estas reformas (pp. 80-90). Ao explicar as reformas, o autor chama a atenção para a Segurança como Princípio-chave, A Diminuição da Dependência da Energia Nuclear, das Energias Renováveis e da Transparência.

Através da análise temática de entrevistas com habitantes de Fukushima, o Capítulo 4 examina os impactos e perigos ligados ao Fukushima Nuclear Accident (FNA) sobre/para os direitos humanos, particularmente o direito à vida, saúde e propriedade. Neste sentido, relatórios oficiais e trabalhos anteriores sobre os perigos e o impacto do acidente nos direitos à vida, à saúde e à propriedade são discutidos neste capítulo (pp. 98-104). Depois, foi feita uma análise temática das questões de direitos humanos relacionadas com a poluição radioativa em Fukushima. Nesta secção, as experiências das pessoas são dadas de acordo com os dados obtidos a partir do trabalho de campo. Resultados básicos como Viver com Medo, Violação do Direito à Saúde, Problemas de Saúde Mental, Problemas de Saúde Física, Isolamento Social, Solidão, Riscos para a Saúde Associados à Contaminação da Água, Riscos para a Saúde Associados à Contaminação do Abastecimento de Alimentos, Violação do Direito à Propriedade são aqui expostos e discutidos (pp. 107-121). Esta informação fornece contribuições imperativas à literatura sobre as dificuldades experimentadas pela população da região durante este processo e os processos que precisam de ultrapassar para lidar com estas dificuldades.

O estudo "Experiências de direitos processuais dos residentes de Fukushima" relativo à política energética do Japão analisou como e em que medida os residentes de Fukushima utilizaram os direitos processuais em resposta ao desastre nuclear de Fukushima e à política energética nuclear do Japão (pp. 136-174). Como o autor indica, "não há nenhum estudo abrangente até à data que tenha investigado as experiências dos residentes de Fukushima com PHR (incluindo o direito à informação, o direito à participação e o direito de acesso à justiça) na matéria de Fukushima" (p. 134). Este estudo é um dos poucos que examina o reforço deste argumento, dando informações mais detalhadas. O autor também colocou alguns subtemas para dar uma melhor visão sobre esta questão: Nenhuma tentativa de acesso à informação antes do acidente; Acesso passivo à informação relacionada com a energia nuclear após o acidente de 2011; Acesso à informação; Fiabilidade da informação; Partilha atempada da informação relacionada



com o acidente; Acesso ativo à informação relacionada com a energia nuclear após o acidente de 2011; Complexidade da informação; Participação pública no processo de tomada de decisão; Falta de interesse na energia nuclear e nenhum convite antes do acidente; Participação Pública no Tokenismo do Processo de Tomada de Decisão; Pedido de Referendo; Interesse do Povo na Participação Pública após o Acidente de Fukushima; Acesso ao Tribunal; Reparação Judicial com Respeito ao Impacto das Decisões Ambientais; Revisão Judicial com Respeito à Tomada de Decisões Ambientais; Barreiras ao Acesso ao Tribunal e Resultados Socialmente Justos.

O capítulo seis fornece uma discussão detalhada para interpretar as principais descobertas do livro relativamente à investigação passada sobre o FNA e os EHR. O livro está dividido em três secções: primeiro, discute em que medida a FNA representa um problema de direitos humanos em termos do seu impacto ambiental, que é a questão central de investigação abordada nos capítulos empíricos; segundo, examina a relação entre os direitos substantivos e processuais em Fukushima, e avalia criticamente os desafios e oportunidades de uma política energética que reconhece a participação pública na tomada de decisão; que se propaga nos capítulos empíricos; e terceiro, examina a relação entre os direitos substantivos e processuais em Fukushima. Finalmente, algumas das limitações do estudo são discutidas e são sugeridas futuras áreas de investigação. As principais conclusões do estudo foram discutidas aqui, tendo sido obtida uma análise detalhada. Neste sentido, são enfatizados os seguintes tópicos: A Relação entre Direitos Humanos, Ambiente e Energia Nuclear no Japão; Questões Transversais entre os Direitos Humanos e a Política de Energia Nuclear do Japão; Violações dos Direitos Humanos Levantadas pelo Acidente Nuclear de Fukushima; Reinterpretação dos Direitos Humanos *versus* o Direito ao Ambiente; A ligação entre os direitos substantivos e processuais; A ligação entre a violação do direito à informação e o gozo do direito à saúde; A falta do direito à participação pública e o gozo do direito à saúde (174-205).

Este trabalho, que teve a oportunidade de avaliar em detalhe acima, aparece como um candidato a dar contribuições significativas no seu campo. Em particular, observa-se que este guia altamente acessível está atualizado e dá um contributo notável para a literatura em termos de aproximação das questões ambientais e de direitos humanos. O Dr. Akyüz revela que existe uma interação positiva entre os problemas ecológicos e os direitos humanos, especialmente de uma perspetiva japonesa. Ao demonstrar isto, ele não só permaneceu sob o monopólio do Japão, mas também acrescentou uma perspetiva ampla, abordando problemas semelhantes que já tinham sido experimentados antes. O mundo académico, que aponta constantemente para acontecimentos e acidentes antigos na análise das questões ambientais, terá agora a oportunidade de compreender melhor as questões da população da região face a negatividades muito mais recentes com tais acidentes. É claro que este trabalho, que só foi revelado com o exemplo de Fukushima, não será suficiente por si só. No entanto, este trabalho iria certamente encorajar especialmente os jovens académicos a examinar acontecimentos mais atuais no que diz respeito a questões ambientais.

O método de apresentação do estudo, a linguagem utilizada e a apresentação detalhada dos resultados podem ser vistos como uma das vantagens mais importantes. É também digno de nota que foi utilizado um método empírico no estudo, e que as recomendações políticas foram dadas como resultado das descobertas. Os resultados obtidos no trabalho



trazem uma perspectiva diferente à atual compreensão da relação entre os direitos humanos e o ambiente. Além disso, uma discussão sobre a contribuição do Japão para a política e gestão da energia nuclear e o estudo teórico, metodológico e empírico dos acidentes nucleares será também valiosa para os cientistas que trabalham neste campo. Globalmente, o livro está bem escrito, e a maioria dos leitores irá achá-lo interessante e educativo, no qual o Dr. Akyüz examina e esclarece um caso sobre um desastre nuclear. Ele também analisa o tema dos desafios e desafiadores de forma excelente. Portanto, recomendo vivamente que este livro, que oferece uma perspectiva diferente sobre a análise de risco ambiental da Fukushima, deve ser lido por pessoas de todas as plataformas.

Como citar esta recensão crítica

Atar, Emrah (2022). Recensão crítica de Akyüz, Emrah (2021). *Nuclear Power and Human Rights in Japan: The Fallout of Fukushima*. London: Lexington Books. ISBN: 9781793637819, 270 pp. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.01.1>



RECENSÃO CRÍTICA

Innerarity, Daniel (2019). *Política para Perplexos*. Lisboa: Porto Editora, ISBN 978-972-0-45-03232-4, 214 pp.

JOÃO CARLOS SOUSA

joao.carlos.sousa@iscte-iul.pt

Doutorando em Ciências da Comunicação do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (Portugal) e bolseiro da Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Mestre em Sociologia: exclusões e políticas sociais (Universidade da Beira Interior) e Licenciado em Sociologia. Foi bolseiro de Investigação nos projetos *Agenda dos Cidadãos: jornalismo* e *Participação cívica nos media portugueses e público e privado em comunicações móveis*, desenvolvidos no LabCom da Faculdade de Artes e Letras da Universidade da Beira Interior. É investigador do OberCom.

Daniel Innerarity em “Política para Perplexos” dá continuidade à reflexão encetada no rescaldo da Grande Recessão (Innerarity, 2016) sobre os atuais desafios que se colocam às democracias contemporâneas, ensaiando as bases éticas e culturais para a possibilidade de um novo contrato social. Um contrato social alicerçado na confiança entre cidadãos, mas também entre estes e as diversas instituições que sustentam a democracia liberal. Para tal, proem-nos a substituição de uma democracia de maioria, por uma *democracia de negociação*, dando prossecução a um “velho” ensejo teórico do autor (Innerarity, 2012). Enquanto desiderato das sociedades contemporâneas, a *democracia de negociação* corresponde em primeira linha, a um objetivo e correto diagnóstico das patologias e disfuncionalidades das democracias ocidentais hodiernas.

Para quem percorre as 214 páginas que compõem a obra, fica com a clara sensação que o autor basco é dotado de uma ímpar argúcia observacional da realidade, o que lhe permite verter em texto simples e claro, acessível àquele leitor não especialista, mas ávido de conhecimento da vida em comunidade, toda uma reflexão da condição política atual. A leitura da obra em análise é relevante tanto para especialistas em comunicação política ou ciência política, mas também para aqueles curiosos, que indagam as representações que no dia-a-dia são construídas em contexto de copresença (por exemplo, interação em contexto de café ou familiar), mas sobretudo aquelas, com as quais contactamos diariamente, através dos diferentes meios de comunicação tradicionais e/ou digitais. A obra encontra-se estruturada em seis partes, sendo que cada uma destas se desdobra em diversos capítulos.

I O Fim das Certezas - A condição perplexa resulta da abertura sem limites dos horizontes do possível. Perante alterações estruturais, existem aqueles que têm certezas absolutas



acabando fanatizados. Por outro lado, ganha expressão pública o chamado “politicamente correto”. A incerteza dissemina-se pelos diversos domínios da atividade social. A política em tempos de perplexidade expressa-se em: incapacidade preditiva das sondagens que monitorizam o comportamento político; a primazia da subjetividade na análise do fenómeno político; e conceitos antiquados face às exigências atuais. Neste contexto, existem duas formas de reação por parte dos atores políticos: por um lado, o apelo conservador à autenticidade e não intervenção na realidade (conformados); por outro lado, a crítica radical que resulta num não-entendimento da realidade, como são exemplificativas as propostas populistas um pouco por todo o mundo. O autor basco defende que a esquerda contemporânea deve centrar-se na redistribuição e na mitigação das iniquidades criadas pelo processo de globalização económica e capitalista. A direita foca-se na ação do Estado no combate à criminalidade, dando prioridade às questões da segurança.

Tanto as esquerdas como as direitas tradicionais legam a sua incapacidade e inércia, no domínio político, no papel desregulado da globalização financeira. Assim, a direita assume a globalização e a ineficácia da ação do Estado como uma “realidade indiscutível”. A esquerda, por seu lado, assumindo uma clara postura de resistência ao processo de globalização económica, insiste, segundo Innerarity, em não compreender os emergentes marcos norteadores da ação política contemporânea. Na esfera pública as “velhas” esquerdas e direitas distinguem-se discursivamente. A direita recorrer a factos e dados com capa de objetividade, tendendo a limitar os horizontes aspiracionais do próprio debate. Por seu lado, na esquerda sucedem-se a ritmo vertiginoso os apelos à imaginação e crítica. Num espaço público crescentemente espetacularizado, em que o estatuto de cidadão foi progressivamente substituído pelo de consumidor, o jornalismo vê-se abraços com a concorrência oriunda de um cada vez maior número de especialistas participantes no debate público.

II A Desregulação Emocional – Innerarity inicia a segunda parte do ensaio postulando que as emoções têm pautado crescentemente a atividade em esferas tão diversas como a economia, a guerra e mais vincadamente a política. Estruturas sociais onde se exprimem estados de ansiedade, de ira, de confiança, constituem-se como eixos de transformação social. Neste quadro circunstancial os *media* desempenham um papel charneira. Num primeiro plano, o autor coloca os *media* tradicionais como definidores do agendamento que emanam estados emocionais. A jusante, encontram-se os *media* sociais que fomentam a existência de bolhas emocionais em torno de casos particulares. Com efeito, multiplicam-se os atores que se diferenciam e vingam no espaço público pela sua agressividade discursiva e inconsistente sinceridade: “quem é mais ofensivo ganha maior atenção na esfera pública” (2019: 66).

Innerarity (2019: 66-67) questiona “(...) e se os meios de comunicação estivessem a potenciar e a alimentar a impotência democrática, isto é, a inflamar as nossas expectativas, enfatizando as incapacidades coletivas, amplificando os nossos medos e oferecendo uma atenção maior aos provocadores?”

III A Política numa Zona de Sinalização Escassa – O autor parte para a reflexão relativa ao populismo a partir da distinção conceptual da autoria de Chantal Mouffe entre populismo de radicalização democrático e populismo autoritário, associando-os



respetivamente à esquerda e direita política. Contudo, alega que esta distinção não toma em linha de conta a pluralidade democrática. Ambos os populismos excluem mais, do que integram. Afinal de contas, todos os populismos adotam uma retórica assente na exclusão: povo vs elite; eles vs nós; casta vs povo etc.. Sendo o populismo a mais marcante expressão política contemporânea, as tradicionais esquerdas e direitas reiteram o seu anti populismo. Para a esquerda, o populismo é ainda pouco atrativo na medida em que este é insensível às desigualdades e iniquidades produzidas em processos sociais e políticos que evoquem a reconstrução das estruturas sociais; por outro lado, as direitas obstinadas com a estabilidade veem na pulsão reformadora ao nível institucional dos populistas, uma ameaça à almejada estabilidade. O *Brexit*, enquanto fenómeno político, constitui-se como o evento político típico. Para o autor resulta de uma “fuga para a frente” por parte dos britânicos e em particular das suas elites políticas, dispensando qualquer método da democracia representativa, assumindo contornos plebiscitários. Deste modo, este processo deve ser encarado como um duplo paradoxo: o primeiro é de que ao contrário do alegado pelos apoiantes do *Brexit*, o Reino Unido não estará completamente fora da União Europeia, como é o caso da legislação da União Europeia; o segundo revela-se na crescente tensão entre os impulsos plebiscitários e os tramites da democracia representativa. A democracia direta traduzida na realização de um referendo tem o condão de trespassar a sensação de empoderamento do cidadão, embora no final de contas estejam sempre dependentes da aplicação e execução por parte das diversas instituições da democracia.

IV A Democracia na Era de Trump – As últimas eleições presidências norte americanas foram sobretudo norteadas pelo eixo republicanismo cívico vs elitismo liberal-conservador. O primeiro tinha em Trump e Sanders os seus primordiais representantes, ao passo que o segundo tinha nos partidos Republicano e Democrata as suas forças mais representativas. No caso de Trump ao centrar-se no capitalismo de proprietário face à globalização financeira, reafirma o esgotamento do paradigma multicultural, ainda que sem coerência e objetividade, traduzindo o descontentamento do povo. Alia a esta estratégia, o simplismo comunicacional e telegénico, tirando proveito da decadência da própria cultura cívica. Esta nova clivagem é balizada por um lado, pelo capitalismo clássico e por outro lado, pelo capitalismo financeiro criativo. Neste eixo, confrontam-se as ideias de um desenvolvimento industrial essencialmente nacional e que tem como grande interlocutor o Estado-nação. Nos antípodas está a economia financeirizada dos mercados globais que têm como epicentros Silicon Valley e Wall Street. O alvo do movimento populista é sobretudo o multiculturalismo impregnado na globalização económica. O autor propõe uma nova conceção de justiça que deverá passar não só pela redistribuição, mas também pelo reconhecimento.

V Configurar Sistemas Inteligentes – A política, nas últimas décadas, viu de forma radical ser alterada a sua função. Esta metamorfose é só comparável àquela que ocorreu há quatro séculos aquando da emergência dos Estado-nação. As transformações ocorreram ao nível estrutural, isto é, ao nível das coordenadas globais: globalização da atividade económica, emergência da sociedade do conhecimento, individualização dos estilos de vida e ocidentalização das sociedades. As implicações concorrem para três grandes tipo de disfuncionalidades políticas: primeiro, ineficácia da ação política no âmbito do que seria expectável; segundo, inoperacionalidade perante problemas inéditos e novos



formatos; terceiro, incapacidade de identificar novos problemas. Estamos perante um défice de inteligência política que se confronta quotidianamente com a versatilidade e dinamismo de outras esferas: euforia tecnológica vs analfabetismo cívico; inovação tecnológica vs redundância social; cultura científica e económica críticas vs espaço político anacrónico. No final de linha, o autor defende que se deve melhorar os sistemas que nos defendem contra as próprias pessoas, contra os erros produzidos de forma deliberada ou inadvertida, porque no final “o próprio medo é um instinto que nos defende de nós mesmo” (2019: 191).

VI O Que Nos Espera – O diagnóstico, enquanto ofício do intelectual público, é uma responsabilidade deste agente relativamente aos seus concidadãos e demais comunidade envolvente. Ainda que sem conseguir prever o futuro, o bom diagnóstico é essencial para enfrentar de forma razoável a incerteza e imprevisibilidade atuais. Três pistas com potencial prospetivo: primeira, crescente incerteza; segunda, intensa volatilidade dos padrões sociais e políticos; terceira, necessidade de aperfeiçoamento dos conceitos que norteiam a reflexão e definição de estratégias. A obra termina em tom de otimismo, embora não se deva branquear os hercúleos desafios que se põem às sociedades em geral e às instituições e atores políticos em particular. Com efeito, o otimismo em detrimento do pessimismo enquanto regra básica de reflexão social é peça basilar na montagem do complexo puzzle sociopolítico. Existem duas boas razões para preterir o pessimismo e dar prioridade ao otimismo: a narrativa da história da humanidade pode não caminhar para pior; a conclusão é sempre inimiga da reflexão e da interpolação prospetiva do social e do político.

Notas a reter e a desenvolver

Na obra que suporta a presente reflexão o autor basco, assume, ainda de forma implícita, o papel de intelectual público. Ao abrigo deste ensaia um novo contrato social cosmopolita, que tem as bases em princípios de tolerância, diálogo entre diferentes estados e entre diferentes nações dentro dos próprios estados. Embora ao longo da obra sejam alguns indícios de crítica aos passos dados pelas democracias ocidentais e em particular às titubeantes repostas destas aos diferentes movimentos populistas, Innerarity no final esboça um moderado otimismo, em concreto na resposta ao maior desafio político das primeiras décadas do século XXI – o recrudescimento dos populismos e os nacionalismos que lhe dão guarida com uma ambiciosa proposta cosmopolita que sirva de diálogo intercultural e político.

Tanto as esquerdas como as direitas tradicionais legam a sua incapacidade no campo político, tendo a globalização como pano de fundo argumentativo. No caso particular da direita o recurso à “realidade indiscutível” tem como caso mais paradigmático o “consenso ordoliberal” que se impregnou em algumas instituições da União Europeia e Estados-membros, para além do domínio patenteado na esfera pública e mediática um pouco por todo o continente europeu.

A questão levantada na segunda parte por Innerarity, acerca do papel dos *media* na atualidade, impele-nos a considerar os seguintes aspetos: primeiro, passa por abordar todas as transformações dos *media* tradicionais nas últimas décadas, como por exemplo



a mercantilização (Cardoso, 2016); o segundo ponto versa sobre a relação entre estes *media* e os *media* sociais, em particular o Facebook e o Twitter; o terceiro ponto assenta na forte desintermediação da comunicação de massas (Bruns & Humphreys, 2007); uma quarta questão e em consequência da desintermediação comunicacional, atores políticos, mormente populistas, têm tirado intenso proveito do estabelecimento da ligação direta, com uma vasta audiência e seguidores, descartando a mediação jornalística. Este é aliás, um possível ponto para o facto de os *media* tradicionais serem um alvo frequente da ira discursiva de líderes e movimentos populistas num vasto conjunto de democracias.

É nesta linha de raciocínio, que Innerarity nos fala de “desregulação emocional”. O estado de ebulição emocional exprime-se na crescente ansiedade e desconfiança, que transpassam no quotidiano, constituindo-se como vetores de mudança social e política. O facto de um autor, como Innerarity, sinalizar estas transformações associadas às emoções na esfera pública e em particular na política, é um indício importante, de que este será um campo de estudo emergente e que nas próximas décadas promete consolidar-se, em particular nos domínios do comportamento eleitoral e comunicação política em rede.

Referências

- Bruns, A. & Humphreys, S. (2007). Building collaborative capacities in learners: The M/cyclopedia project revisited. *Proceedings of the Conference on Object-Oriented Programming Systems, Languages, and Applications, OOPSLA*: 1–10.
- Cardoso, G., Santos, S. e Telo, D. (2016). *Jornalismo em Tempo de Crise*. Lisboa: Mundos Sociais.
- Innerarity, D. (2011). *O Futuro e os seus Inimigos*. Lisboa: Editorial Teorema.
- Innerarity, D. (2016). *A Política em Tempos de indignação*. Lisboa: Dom Quixote.
- Innerarity, D. (2019). *Política para Perplexos*. Lisboa: Porto Editora.

Como citar esta recensão crítica

Sousa, João Carlos (2022). Recensão crítica de Innerarity, Daniel (2019). *Política para Perplexos*. Lisboa: Porto Editora, ISBN 978-972-0-45-03232-4, 214 pp. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.01.2>

