

Vol 10, Nº. 1 (Maio-Outubro 2019)

ARTIGOS

Isomorfismo institucional e a continuidade da ordem internacional atual - Vítor Ramon Fernandes – pp 1-14

Jürgen Habermas e a democratização da política mundial - André Saramago – pp 15-30

A relevância das sessões especiais no âmbito do trabalho do Conselho de Direitos Humanos: a proteção da população civil nos conflitos internos atuais - Sónia Roque – pp 31-44

Agenda-setting e framing na política externa: o caso da cobertura televisiva russa e ucraniana do Caso da Crimeia - Yuliia Krutikova, Maria Raquel Freire e Sofia José Santos - pp 45-67

A adequação dos meios de cooperação internacional para combater o cibercrime e formas de modernizá-los - Farouq Ahmad Faleh Al Azzam – pp 68-86

Least Developed Countries (LDC): por um orçamento global de carbono justo entre nações - Gustavo Furini – pp 87-101

O papel da política e do ambiente institucional no empreendedorismo: evidência empírica de Moçambique - Renato Pereira e Redento Maia – pp 102-116

La inversión de las empresas españolas en America Latina, patrones y rasgos determinantes- Gonzalo Gonzalez e Rafael Myro Sánchez – pp 117-130

Intenções e motivações de mobilidade internacional de uma comunidade de estudantes da Universidade do Algarve - Margarida Viegas e Rita Baleiro – pp 131-149

NOTAS

A cooperação transfronteiriça na Eurorregião Galiza-Norte de Portugal - Vera Ferreira – pp 150-158

RECENSÃO CRÍTICA

Sá, Tiago Moreira de; Soller, Diana (2018). Donald Trump: O Método no Caos. Alfragide, Publicações Dom Quixote, 2018, 227 páginas - Patrícia Caetano – 159-162

ISOMORFISMO INSTITUCIONAL E A CONTINUIDADE DA ORDEM INTERNACIONAL ATUAL

Vítor Ramon Fernandes

vitor.fernandes60@gmail.com

Professor Auxiliar na Universidade Lusíada (Portugal) e Professor Visitante na Universidade de Cambridge (Wolfson College) e, anteriormente, no Departamento de Política e Estudos Internacionais.

Resumo

As ordens internacionais refletem os entendimentos que definem as relações entre os estados em determinados momentos da história. A ordem falha quando o conjunto adotado de princípios organizacionais que definem os papéis e os termos dessas relações deixam de funcionar. As organizações internacionais são uma característica central da ordem atual e uma importante fonte de legitimidade. Este artigo apoia-se num conjunto de ideias derivadas da nova literatura do institucionalismo sociológico sobre análise organizacional e apresenta um argumento que mostra as suas possíveis implicações para a ordem atual. Defendo que existem certas características organizacionais relacionadas com o isomorfismo institucional que podem sustentar a continuidade e manutenção da presente ordem internacional. O argumento baseia-se na homogeneidade de práticas e entendimentos identificados em diferentes instituições e organizações. A continuidade dessas práticas e a sua reprodução em estruturas são, até certo ponto, auto-sustentáveis e podem fornecer apoio adicional à ideia de que a atual ordem internacional liderada pelos americanos pode durar mais do que se pensa, ao mesmo tempo que permite mudanças na distribuição de poder.

Palavras chave

Organização Internacional; Novo Institucionalismo; Isomorfismo Institucional; Campo Organizacional; Ordem Internacional

Como citar este artigo

Fernandes, Vítor Ramon (2019). "Isomorfismo institucional e a continuidade da ordem internacional atual". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 1, Maio-Outubro 2019. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.1.1>

Artigo recebido em 27 de Maio de 2018 e aceite para publicação em 02 de Fevereiro de 2019





ISOMORFISMO INSTITUCIONAL E A CONTINUIDADE DA ORDEM INTERNACIONAL ATUAL¹

Vítor Ramon Fernandes

Introdução

Considera-se que a atual ordem internacional² está a mudar. Estão a decorrer mudanças de poder e a questão sobre a natureza dessa mudança é crucial. De uma perspetiva crítica, é importante saber se as transições de poder em curso conduzirão a uma ordem bipolar, ou mesmo multipolar. Além disso, será importante ver se haverá grandes mudanças na natureza operacional dessa ordem, ou se conservará muitas das suas principais características, nomeadamente em relação ao papel e à importância das organizações internacionais.³

Fazendo um balanço da importância que as organizações internacionais e outras instituições tiveram na criação e manutenção da atual ordem internacional, o principal argumento que aqui se apresenta é que há também um conjunto de ideias provenientes da sociologia que podem ajudar a sustentá-la.

Há uma série de características organizacionais pertencentes à teoria organizacional relacionadas com o isomorfismo institucional que devem ser consideradas, uma vez que provavelmente exercem uma influência importante no modo como as organizações internacionais funcionam e prestam um apoio significativo à continuidade da atual ordem internacional. Essas ideias decorrem do trabalho relacionado com o novo institucionalismo⁴ na teoria e sociologia das organizações - o novo institucionalismo sociológico.

Esta abordagem rejeita os modelos de atores racionais e considera as instituições como variáveis independentes em alternativa às abordagens mais convencionais que encaram

¹ A tradução deste artigo foi financiada por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia - no âmbito do projeto do OBSERVARE com a referência UID/CPO/04155/2019, e tem como objetivo a publicação no JANUS.NET. Texto traduzido por Carolina Peralta.

² Considera-se ordem internacional o conjunto de normas, regras e entendimentos entre estados que orientam as interações entre si e, em particular, a forma como as grandes potências interagem entre si e com outros estados (veja-se, por exemplo, Ikenberry, 2001, 2014).

³ As organizações internacionais são aqui definidas, essencialmente, como organizações que têm representantes de três ou mais estados que apoiam um secretariado permanente e que são designados para executar certas tarefas para alcançar certos objetivos definidos e comuns. Nesse sentido, abrange apenas organizações governamentais internacionais. No entanto, embora o foco da análise se centre nelas, muito do que é discutido neste artigo também se aplica a outras organizações internacionais, como as organizações não governamentais. Sobre este assunto, veja-se, por exemplo, Archer (2014).

⁴ Tal como observado por Powell e DiMaggio (1991: 1): "existem muitos 'novos institucionalismos'". Neste artigo, debruço-me sobre o Novo Institucionalismo nos estudos organizacionais e na sociologia. As suas características tornar-se-ão mais claras à medida que prosseguir.



as instituições como sendo consequência de motivos e ações baseadas simplesmente no comportamento racional (Powell e DiMaggio, 1991). O novo institucionalismo sociológico é a teoria mais influente das últimas décadas que estuda questões relacionadas com o desenvolvimento institucional. Baseia-se em argumentos que diferem bastante da linha de investigação mais comum sobre o papel e a importância das organizações internacionais, principalmente na criação e manutenção da atual ordem internacional dentro da teoria institucional liberal e da teoria do regime. É-lhe, no entanto, complementar.

O resto do artigo desdobra-se da seguinte maneira: na primeira seção, apresento uma breve análise da atual ordem internacional com o objetivo de caracterizar o contexto geral do argumento principal. Aqui, além de uma série de considerações gerais sobre a natureza e estabilidade da ordem atual – simultaneamente contextualizando algumas das mudanças de poder que estão a fazer-se sentir, mais notavelmente com a ascensão da China – revejo a importância que as organizações internacionais detiveram nessa ordem até ao momento. Na segunda seção, teço uma série de considerações sobre a natureza das organizações internacionais, chamando a atenção para os seus princípios organizadores e elementos, tais como burocracias. Aqui, assinalo algumas das características mais importantes das organizações internacionais, sob a forma de burocracias do ponto de vista da teoria organizacional, a fim de destacar a sua relevância na política internacional. Nesta seção, discuto igualmente a importância do poder no contexto das organizações internacionais. Na seção seguinte, refiro algumas das abordagens mais conhecidas que podem ser utilizadas no estudo das organizações, com o objetivo de contextualizar a perspectiva que adoto no meu argumento principal. Destaco igualmente algumas das diferenças entre essas perspectivas. A seção seguinte apresenta os principais argumentos sobre o isomorfismo institucional baseado nos trabalhos de Meyer e Rowan (1977), e DiMaggio e Powell (1983), uma vez que são essenciais para o argumento principal. De seguida, defendo que os mecanismos identificados como fontes de isomorfismo e, de fato, de alguma homogeneização resultante do isomorfismo institucional, provavelmente desempenharão um papel importante na manutenção da atual ordem internacional. O artigo termina com uma conclusão dos principais argumentos.

A estabilidade duradoura da atual ordem internacional

Na literatura das relações internacionais, muito se tem escrito sobre o papel das organizações internacionais e outras instituições na atual ordem internacional, e, sobretudo, como têm constituído uma parte essencial dessa ordem desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Um atributo muito importante tem sido o de fornecer legitimidade coletiva. Esta última é muito importante, dado que “a legitimidade é uma propriedade de uma norma ou instituição normativa que por si só exerce uma atração rumo à conformidade nos assuntos abordados de forma normativa, porque os visados acreditam que a norma ou as instituições surgiram e operam de acordo com princípios geralmente aceites do devido processo” (Franck, 1990: 24). As ordens internacionais refletem os entendimentos estabelecidos que definem as relações entre os estados em determinados momentos da história. A ordem desfaz-se quando o conjunto adotado de princípios organizacionais que definem os papéis e os termos dessas relações deixam de funcionar. As regras e instituições acordadas limitam o poder do Estado, e as



organizações internacionais são uma característica central da atual ordem, assim como uma importante fonte de legitimidade (Ikenberry, 1998/99, 2001, 2014).

Desde o colapso da União Soviética, os Estados Unidos têm desfrutado de um poder inigualável no sistema internacional, com um nível de preponderância de poder que nenhum outro estado igualou na história moderna. Por essa razão, essa ordem é caracterizada como unipolar. O tempo dirá se, e quando, retornaremos a um tipo diferente de ordem, bipolar, como foi o caso durante a guerra fria, ou multipolar, como muitos previram que ocorreria logo após o fim da União Soviética. No entanto, até agora isso não aconteceu. Contudo, parece provável que os Estados Unidos e a China continuem a ser as duas maiores potências do sistema internacional nas próximas décadas, à medida que a economia chinesa continua a crescer a um ritmo acelerado, possivelmente superando os Estados Unidos em várias frentes e apesar de ainda estar muito atrás em termos de poder militar⁵.

Será crucial observar como a relação entre esses dois países, não obstante outros, se processará. Em grande parte, a questão incide também sobre o relacionamento entre a China e a ordem ocidental liberal que surgiu após a Segunda Guerra Mundial através da liderança dos Estados Unidos (Ikenberry, 2013). A China ainda parece estar longe de se tornar a primeira potência, ou superpotência, do mundo.⁶ Também não parece querer liderar o mundo de maneira missionária. No entanto, a China vai querer impulsionar os seus interesses e isso provavelmente significará que a energia mundial no futuro será partilhada entre os Estados Unidos e a China. Neste contexto, existe a possibilidade de estes países conseguirem encontrar formas de gerir as suas diferenças e poderão desenvolver perspectivas de cooperação política, económica e de segurança que conduzam à paz e estabilidade no sistema internacional. Além disso, enquanto a China provavelmente desejará reformar partes da ordem internacional assente em normas do pós-guerra de forma a melhor atender aos seus interesses, isso poderá acontecer sem grandes mudanças na forma como opera. Contudo, a possibilidade de conflito no futuro existe se as rivalidades não forem contidas. A diplomacia de Pequim tem sido por vezes considerada um desafio, um tanto perturbante e muitas vezes transtornante em várias ocasiões (Christensen, 2011; Shambaugh, 2011). Existe também algum ceticismo quanto ao relacionamento entre estados poderosos e organizações internacionais. Além disso, os estados poderosos frequentemente submetem muitas das normas das organizações internacionais à sua vontade. Não obstante, a adesão a essas organizações e às normas que elas representam podem ser usadas como uma forma de demonstrar poder e obter vantagens. A China continuará a tentar limitar e estabelecer limites ao poder dos Estados Unidos e as organizações internacionais podem ser instituições eficazes para esse fim.

Esta ordem também tem sido relativamente estável, apesar de algumas mudanças significativas na distribuição global do poder que parecem difíceis de negar e que ainda estão em curso⁷.

⁵ O poder militar é um elemento crucial, principalmente em termos de polaridade. A diferença considerável que ainda existe entre os Estados Unidos e a China nessa frente é, a meu ver, considerada essencial para caracterizar o sistema internacional como unipolar.

⁶ Resta ver se alguma vez o será.

⁷ Como um árbitro anónimo me chamou a atenção, exemplos como a criação do *Asian Infrastructure Investment Bank* - que é considerado um concorrente do Banco Mundial - podem ser vistos como o resultado da incapacidade deste último de permitir mudanças na distribuição do poder. O meu argumento difere no sentido que considero essa situação uma possível circunstância do ajustamento dentro da ordem



Essa estabilidade parece dever-se a vários fatores institucionais, incluindo um número de “características constitucionais” (Ikenberry, inverno 1998/1999: 45) que mitigam as diferenças de poder existentes entre estados e as suas implicações, reduzindo assim a necessidade de equilíbrio entre os estados. Com as suas regras e normas, as instituições são, assim, uma componente importante da ordem internacional, exibindo o que Ikenberry (inverno 1998/1999: 46) define como características de “retornos crescentes”. Isso pode ser considerado relevante no sentido de que quanto mais se tornam parte da atual ordem internacional, mais ajudam a mantê-la e tornam mais difícil derrubá-la. Além disso, a atual ordem internacional liberal pode ser organizada de diferentes maneiras. Evoluiu com o tempo e pode continuar a evoluir (Ikenberry, 2009). Pode estar mais ou menos ligada às normas e instituições existentes, pode ser mais ou menos aberta, e mais ou menos assente em regras ou institucionalizada.

A natureza das organizações internacionais

Independentemente da questão em causa na política mundial, seja por questões de conflito, económicas ou financeiras, humanitárias, preocupações ambientais ou qualquer outra, encontraremos organizações internacionais envolvidas. A sua função é muito mais do que apenas estabelecer ou executar acordos internacionais entre estados, já que moldam a ordem internacional global e, particularmente desde a Segunda Guerra Mundial, são fulcrais para a construção da ordem e da sua manutenção. As organizações internacionais geralmente tomam decisões com autoridade que têm alcance e âmbito global. Em muitas situações, as organizações internacionais atuam como facilitadoras da coordenação de políticas, enquanto mecanismos para administrar e legitimar as soluções de problemas que, de outra forma, seriam geridos por estados independentes num mundo interdependente e que simplesmente permaneceriam sem solução.

Basicamente, as organizações internacionais são estruturas burocráticas que continuam a ser a estrutura privilegiada para a organização do trabalho num mundo complexo (Weber, 1947; Weber, Roth e Wittich, 1978). As burocracias são consideradas o sistema mais eficiente de organização e a maneira mais eficaz de racionalizar processos no mundo atual, dadas algumas das características que lhe estão associadas, ou seja, esferas de competência definidas dentro de uma divisão de trabalho com alguma hierarquia. Além disso, o trabalho necessário e a persecução dos objetivos definidos são realizados de acordo com regras e procedimentos operacionais, e independentemente das pessoas que lá trabalham numa dada altura, ou seja, são impessoais. Permitem que uma organização responda de forma mais eficaz e previsível às solicitações. Como tal, as burocracias são grupos de regras que definem tarefas sociais complexas dentro de uma certa divisão do trabalho na persecução de certos objetivos.

As burocracias também afetam o comportamento de outros atores dentro do sistema internacional, como países e outras burocracias (Krasner, 1983; Keohane, 1984). Também definem e criam regras que têm impacto no mundo social. Um exemplo disto seria o caso do Fundo Monetário Internacional (FMI), no sentido de criar regras para administrar problemas de balanço de pagamentos ou atividades relacionadas com procedimentos institucionalizados para resolver problemas específicos ou realizar certas

internacional para permitir mudanças na distribuição de poder e manter as suas principais características. Veja-se também a nota de rodapé 12.



tarefas. Não menos importante, a cultura burocrática tende a guiar a ação, embora não a determine, pois os burocratas tendem a partilhar uma visão semelhante do mundo, já que essas burocracias influenciam os seus interesses (Campbell, 1998; Immergut, 1987; Swidler, 1986).

Outro tema crucial relacionado com os organizações internacionais é o poder.⁸ Muito se diz acerca do poder e das organizações internacionais e, nesse aspeto, é importante distinguir o poder nas organizações internacionais do poder dessas organizações. Mais especificamente, pode-se pensar em poder dentro das organizações no sentido da capacidade que os membros dessas organizações têm na criação e funcionamento dessas organizações. O mesmo pode ser dito em termos de capacidade de negociação e capacidade de definição de agendas. No entanto, aqui quero concentrar-me no poder das organizações. Ou seja, a ideia que essas organizações internacionais têm poder independente e não militar.

Esse poder também pode ser expresso em termos de influência dentro dessas organizações, nomeadamente através da definição de agendas e da criação de procedimentos. Um exemplo seria as Nações Unidas em relação à paz e segurança internacionais. Esse poder surge da autoridade moral, que confere legitimidade à organização específica para atuar de maneira despolitizada e de um ponto de vista imparcial. No entanto, também pode ser usado para impulsionar determinadas posições políticas e agendas.

A outra fonte de poder nas organizações internacionais é a produção e controlo de informações. Muitas vezes, esse poder autoritário está relacionado com a capacidade de usar as "comunidades epistémicas" (Haas, 1992: 3), que permite que as organizações se apresentem como despolitizadas e enfatizem um ponto de vista objetivo em relação ao conhecimento. Mais uma vez, um bom exemplo disso seria o FMI em relação a alegações acerca de decisões sobre política monetária, mas muitas outras organizações também podem fornecer exemplos semelhantes. Isto porque os burocratas possuem informações que os outros não possuem ou, alternativamente, porque podem influenciar as informações que os outros atores devem reunir e indicar que podem aumentar o seu controlo sobre os resultados. Além disso, o poder burocrático pode incluir a capacidade de transformar informação em conhecimento, conferindo-lhe significado, o que também pode ter efeito na formação da realidade social. Tudo isso proporciona uma maneira de estabelecer regras e normas que as organizações internacionais desejam disseminar como modelos de comportamento bom e adequado (Finnemore, 1996; Katzenstein, 1996; Legro, 1997). Considera-se que uma das funções das organizações internacionais é a criação, disseminação e aplicação de valores e normas que devem definir o que constitui o comportamento aceitável e legítimo do Estado.

Diferentes abordagens no estudo das organizações internacionais

Tradicionalmente, as organizações internacionais têm sido estudadas a partir de uma perspectiva institucional (Kratochwil e Ruggie, 1986). Nessa perspectiva, que é estática e não permite compreender muitas das mudanças que ocorrem nessas instituições, a maneira de proceder é geralmente através do estudo das suas estruturas formais, princípios organizadores e hierarquias, o que permite entender o que uma organização

⁸ Para uma boa discussão sobre poder e organizações internacionais veja-se, por exemplo, Barkin (2013).



específica pode e não pode fazer. Por exemplo, seria impossível entender as ações e políticas das Nações Unidas sem saber como funciona o poder de veto dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. O mesmo se aplica aos procedimentos de empréstimo do FMI ou do Banco Mundial sem entender os processos de votação. Além disso, é importante ter em conta que essas organizações têm funcionários administrativos e políticos nomeados. Deve fazer-se uma distinção chave aqui, dado que a lealdade primordial dos primeiros é para com a organização e os seus objetivos, enquanto a lealdade principal dos segundos é para com os seus respectivos governos. Este fato tem importantes implicações para as organizações governamentais internacionais.

As abordagens funcionalista e neofuncionalista tentam lidar com o fato das organizações internacionais mudarem e evoluírem com o tempo à medida que surgem novas exigências e se tornam mais internacionais, alimentadas pelo aumento da cooperação. As diferenças entre as primeiras e as segundas é que esta última também tenta explicar as exigências políticas e os processos de integração, além dos de cariz técnico (Barkin, 2013: 29-40). Algumas perspectivas funcionalistas consideram que as organizações internacionais existem devido às funções que desempenham, no sentido que os estados as criam para tentar superar problemas e dificuldades que, de outro modo, não seriam possíveis de ultrapassar, ou, simplesmente, muito dispendiosas. A natureza da sua atenção tende a concentrar-se em questões relacionadas com custos de transação, informações incompletas e outras barreiras que os estados tentam ultrapassar, mas que, basicamente, não levam em conta o papel mais independente das organizações internacionais, que permite a criação de agendas independentes.

Não obstante, vale a pena notar que a análise funcionalista também deixa em aberto outras dimensões importantes que se tornaram cada vez mais importantes nos últimos anos, particularmente no atual contexto internacional e na presente administração dos EUA. De particular importância, várias organizações internacionais, como as Nações Unidas, a Organização Mundial do Comércio e a UNESCO, entre outras, tornaram-se um campo de batalha no qual os estados operaram para salvaguardar os seus interesses na política mundial, refletindo as mudanças de poder que vão tendo lugar.⁹ Embora exista o risco de esta situação ameaçar a manutenção da atual ordem internacional no futuro, particularmente se a mesma persistir, esse facto não afeta a precisão do meu argumento principal.

A abordagem predominante na análise das organizações internacionais no campo da política internacional é, com toda a probabilidade, a análise dos regimes.¹⁰ De acordo com esta abordagem, as organizações internacionais são consideradas estruturas formais que "podem ser definidas como conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e processos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem numa determinada área das relações internacionais" (Krasner, 1983: 2). Como tal, muitas vezes conduzem à criação de instituições, algumas das quais são organizações internacionais que promovem a cooperação (Krasner, 1983; Keohane, 1984; Young, 1982, 1986). Alguns autores até argumentam que existe sempre um regime quando há um padrão regular de comportamento que é sustentável por um período significativo de tempo (Puchala e Hopkins, 1982). Nesse sentido, os regimes e

⁹ Agradeço a um dos árbitros anónimos por me ter referido este ponto.

¹⁰ Os regimes internacionais são geralmente considerados acordos multilaterais baseados na noção de que a cooperação internacional é possível e existe.



os comportamentos estão intimamente ligados. Por sua vez, este aspeto pode ajudar a manter a ordem atual. No entanto, uma ideia crucial nessa abordagem é que as organizações internacionais não têm agência. O seu papel é a imagem habitual das organizações internacionais, vistas como instrumentos que os estados utilizam para alcançar os seus próprios objetivos (Archer, 2014: 117).

O que é aqui é significativo e diferente do que é geralmente considerado na teoria dos regimes, é o facto de vários autores das relações internacionais, alguns dos quais de tendência construtivista, terem contestado o valor da abordagem centrada no ator racional no estudo das instituições. Tendem a adotar uma perspectiva mais orientada para o processo, no qual as instituições constituem atores (Estados), mas também os limitam, o que faz com que os formuladores de políticas levem em consideração normas e regras nos seus processos de decisão (Ruggie, 1982; Kratochwil e Ruggie, 1986; Krasner 1988; Keohane, 1988). Na sua perspectiva, as organizações internacionais promovem a disseminação de normas por causa do enfoque na tentativa de gerar consenso através do multilateralismo. Segundo Acharya (2006: 113) "Sem o multilateralismo, as normas de soberania não se teriam tornado uma característica tão proeminente da ordem internacional do pós-guerra". Agir de acordo com as normas internacionais conduz à disseminação de normas, onde uma norma pode ser identificada como "um padrão de comportamento apropriado para atores com uma determinada identidade" (Finnemore e Sikkink, 1998: 891). Além disso, facilita a aprovação interna para a operacionalização da ação, uma vez que "as regras e normas internacionais podem afetar as escolhas políticas nacionais, ao funcionarem através do processo político interno (Cortell e Davis, 1996: 471). Além disso, as normas são importantes e têm um impacto real e relevante na maneira como os estados se comportam. Este fato acontece através de efeitos 'reguladores', no sentido de que induzem os estados a comportarem-se de uma determinada maneira, ou de uma maneira 'constitutiva', o que significa que influenciam as preferências e interesses dos estados (Glanville, 2016: 186-187). Outros autores argumentam que, sob certas condições restritivas do fracasso das ações individuais dos Estados para assegurar resultados ótimos de Pareto, os regimes internacionais podem desempenhar um papel importante no sistema internacional, apesar da sua natureza anárquica (Stein, 1982; Jervis, 1982).

Não obstante a relevância das diferentes abordagens na análise organizacional, o enfoque aqui assume uma perspectiva diferente, principalmente do que é geralmente considerado na teoria positiva das instituições. O argumento apresentado é sobretudo de natureza sociológica e não adota necessariamente uma perspectiva de abordagem racional.¹¹ Baseia-se na nova literatura institucionalista da análise organizacional, que considera a homogeneidade de práticas e entendimentos nas diferentes instituições e organizações. A continuação dessas práticas e a sua reprodução em estruturas é, em certa medida, auto-sustentável. Contudo, o mais significativo é que também permite mudanças na distribuição de poder dentro da ordem internacional.

Essa abordagem diferente baseia-se em argumentos de um tipo próprio de novo institucionalismo, pelo qual as estruturas organizacionais normais refletem requisitos técnicos e dependências de recursos, mas que também são moldadas por forças institucionais que incluem mitos racionais, conhecimento legitimado através do sistema educativo, das profissões e do direito. As organizações estão profundamente enraizadas

¹¹ Sobre este assunto, veja-se Powell e DiMaggio (1991, especialmente a introdução).



em ambientes sociais e políticos. Além disso, essas práticas e estruturas organizacionais também refletem ou são respostas a regras, crenças e convenções incorporadas num ambiente mais vasto. Essa abordagem assume um tom sociológico claro que a distingue das restantes.

Grande parte desta perspetiva está também relacionada com o trabalho de Bourdieu (1977, 1980, 1984) e Bourdieu e Wacquant (1992), que segue uma epistemologia reflexiva e uma ontologia relacional que se baseia na noção de "habitus" e campos. O conceito de habitus de Bourdieu consiste num sistema de disposições que têm origem em estruturas sociais, mas que são profundamente internalizadas por atores que geram comportamentos mesmo depois das condições estruturais originais terem mudado (Swartz, 1997, particularmente p. 101). As noções de campos¹² e de capital simbólico de Bourdieu aprofundam a nossa compreensão da rede, não apenas como um sistema de fluxos de conhecimento - um instrumento ou meio - mas também como um fenómeno importante em si mesmo. A ideia central aqui é que existem processos dentro da teoria das organizações que são pertinentes no âmbito das instituições/organizações internacionais. Esses processos podem abranger todo o setor empresarial, e serem nacionais ou internacionais. Pode considerar-se que esta perspetiva tem algum em comum com o trabalho de Wendt (1987, 1999).

Mecanismos de isomorfismo institucional e homogeneização

O argumento central do novo institucionalismo sociológico assenta nos processos de homogeneização institucional (Lawrence e Suddaby, 2006; Tempel e Walgenbach, 2007), na sequência, em particular, da contribuição seminal de Meyer e Rowan (1977) e DiMaggio e Powell (1983). Meyer e Rowan defendem que muitas estruturas organizacionais formais surgem como reflexos de regras racionais, com regras institucionais que funcionam como mitos que as organizações incorporam na sua estrutura e modo de funcionamento, ganhando assim legitimidade e estabilidade. Estes autores argumentam que, para obter legitimidade, as organizações tendem a construir histórias sobre suas ações e atividades. Essas histórias são usadas como formas de garantia simbólica para apaziguar pessoas influentes ou o público em geral. DiMaggio e Powell (1983) centram-se nos processos de homogeneização institucional, bem como na similaridade de práticas e entendimentos nas instituições. Basicamente, desenvolveram ainda mais o tópico inicial.

Assinalando a notável semelhança das organizações nas sociedades industrializadas contemporâneas, questionam a razão pela qual as organizações têm tendência a tornarem-se tão semelhantes umas às outras. O seu argumento central é que as organizações tendem a incorporar práticas, regras e procedimentos que foram institucionalizados e, ao estabelecerem como esse processo decorre, destacam processos de reprodução autoritários, miméticos e normativos que conduzem a estruturas organizacionais isomórficas que geram maior legitimidade. Mais do que devido a concorrência ou objetivos associados a uma maior eficiência, as organizações procuram obter legitimidade nos seus contextos para dar resposta a pressões institucionais. Essa homogeneidade de práticas que conduz a um *modus operandi* constante e repetitivo na

¹² Isto é, redes ou arenas sociais dentro das quais se travam as lutas por recursos escassos.



vida organizada pode não ser facilmente explicada por uma abordagem centrada no ator racional.

De acordo com DiMaggio e Powell (1983: 150): "O isomorfismo autoritário resulta de pressões formais e informais exercidas sobre as organizações por outras organizações das quais dependem e de expectativas culturais na sociedade onde as organizações operam". Como tal, os factores coercivos podem também envolver pressões políticas e a força do estado e, em alguns casos, até supervisão e controlo regulamentares, nomeadamente através da definição de medidas e procedimentos que precisam de ser implementados pelos actores dentro desses setores regulamentados. No entanto, também podem ser o resultado de expectativas culturais. No caso das organizações internacionais, o isomorfismo também pode ser consequência de processos mais subtils e indirectos.

Uma segunda fonte de isomorfismo institucional é a mimesis (DiMaggio e Powell, 1983: 151). Esse mecanismo funciona no sentido que os atores são atraídos para certos tipos de modelos organizacionais e, muitas vezes, para tempo de trabalho e comportamento, pois consideram que essas soluções são atraentes para os problemas que enfrentam ou favoráveis em termos de progressão e reconhecimento.

Esta imitação de modelos institucionais legitimados em organizações muitas vezes compensa a falta de racionalidade da decisão e, não menos importante, torna-se um elemento salvador em caso de falha, pois é possível demonstrar que se fez "o que deveria ter sido feito", ou que se agiu "de acordo com os procedimentos corretos". Este isomorfismo mimético pode ser encarado como uma resposta à incerteza e como uma fonte de legitimação (DiMaggio e Powell, 1983: 155; Kalev et al, 2006; Meyer e Jepperson, 2000; Meyer e Rowan, 1977; Powell e DiMaggio, 1991).

Existe igualmente isomorfismo que resulta de fatores normativos derivados da influência das profissões e do papel da educação, muitos deles gozando de grande autoridade e influência, assim como de forças miméticas que se baseiam em respostas habituais consideradas corretas em contextos de incerteza. Por exemplo, universidades e outras instituições de formação profissional difundem padrões através das fronteiras nacionais, e muitas vezes tornam-se exemplos de "boas práticas" em qualquer profissão. Como tal, "são centros importantes para o desenvolvimento de normas organizacionais entre os gestores profissionais e os seus funcionários" (DiMaggio e Powell, 1983: 152). Além disso, funcionam como pessoas que desenvolvem práticas e modos de pensar comuns, fazendo com que os profissionais das organizações, a vários níveis, se tornem semelhantes em contexto, educação e orientação. Em muitas organizações, notadamente organizações governamentais internacionais, existe frequentemente uma filtragem informal na contratação. Dá-se uma situação semelhante ao longo da progressão na carreira, que também favorece o isomorfismo. Nesse contexto, Kontinen e Onali (2017) fornecem um bom exemplo de isomorfismo institucional normativo envolvendo organizações não-governamentais (ONGs).

Os três mecanismos acima referidos podem não ser fáceis de distinguir uns dos outros do ponto de vista empírico. São distintos, mas podem funcionar, e muito provavelmente funcionam, em simultâneo, com resultados que não são facilmente identificáveis¹³. Não

¹³ Por exemplo, o Asian Infrastructure Investment Bank apresenta elementos de isomorfismo com o Banco Mundial, tanto a nível de fatores miméticos como normativos, no trabalho, embora não sejam necessariamente fáceis de identificar. Isso resulta da adoção de estruturas organizacionais, regras e rituais



precisamos de nos deter nesta questão. Mais relevante é a noção de que, para sobreviver, as organizações precisam de convencer o ambiente no qual funcionam que são legítimas e que merecem existir. As organizações têm a necessidade de perpetuar essas atividades simbólicas e cerimoniais, que se tornam parte do contexto, ou seja, institucionalizadas. Não existe dúvida que as organizações internacionais não estão imunes a essas influências, já que suas respeitáveis burocracias também desempenham um papel determinante na forma como operam. Além disso, alguns desses processos podem influenciar os representantes políticos nessas organizações e as políticas dos estados. A continuidade dessas práticas nessas organizações internacionais (governamentais) e as formas de agir adotadas como sendo as corretas em termos de comportamento e atitudes favorecem a reprodução de estruturas que prestam apoio adicional à manutenção da atual ordem internacional.

Conclusão

O novo institucionalismo tornou-se uma abordagem líder dentro da análise organizacional, particularmente entre os sociólogos organizacionais norte-americanos. A ideia principal é que as organizações precisam de adquirir legitimidade para sobreviver e, como resultado, tendem a criar mitos sobre si mesmas, muitas vezes através de atividades simbólicas e cerimoniais, tornando-se institucionalizadas e profundamente enraizadas em ambientes sociais e políticos.

Estamos a assistir a transições de poder no seio do sistema internacional e ainda não é óbvio como é que isso afetará a atual ordem internacional, e em que medida. No entanto, apesar dessas transições de poder, a natureza fundamental da atual ordem internacional não precisa de mudar drasticamente ou, numa perspectiva diferente, pode mudar a um ritmo muito mais lento. Muitos defensores da perspectiva institucionalista liberal argumentaram isso precisamente. Mas o argumento que aqui se apresenta é que existem processos e mecanismos institucionais que foram estudados na teoria organizacional dentro da Nova Teoria Institucional que podem apoiar a ideia de uma ordem duradoura. Esses processos tendem a ter impacto nas organizações em geral, independentemente da área de atividade e do contexto sociopolítico, e, como tal, tendem a influenciar também as organizações internacionais. O resultado pode ser o provável papel que desempenham na manutenção da atual ordem internacional que, consequentemente, pode durar mais do que se pensa, ao mesmo tempo que acolhem algumas das mudanças de poder em curso.

Referências bibliográficas

- Acharya, A. (2006). Multilateralism, Sovereignty and Normative Change in World Politics. In Edward Newman, Ramesh Thakur and John Tirman (eds.) *Multilateralism under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*. Tóquio: UN University Press.
- Archer, C. (2014). *International Organizations*. Londres e Nova Iorque: Routledge.

semelhantes, já que muitas das características existentes numa organização estão presentes na outra em termos de funcionamento "de acordo com os melhores procedimentos e os mais corretos".



- Barkin, S. (2013). *International Organization: Theories and Institutions*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bourdieu, P. (1980). *The Logic of Practice*. Stanford: Stanford University Press.
- Bourdieu, P. (1984). *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. Londres: Routledge.
- Bourdieu, P. e L. Wacquant. (1992). *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: Chicago University Press.
- Campbell, J. (1998). Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy, *Theory and Society*, 27, 3: 377-409.
- Christensen, T. J. (2011). The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing's Abrasive Diplomacy. *Foreign Affairs*, Vol. 90, 2 (Março/Abril): 54-67.
- Cortell, A. e Davis, J. (1996). How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms. *International Studies Quarterly*, Vol. 40, 4: 451-478.
- DiMaggio, P. J. e Walter W. Powell. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 2: 147-160.
- Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society*. Ithaca e Londres: Cornell University Press.
- Finnemore, M. e Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52:4 (Autumn): 887-917.
- Franck, T. (1990). *The Power of Legitimacy among Nations*. Oxford: Oxford University Press.
- Glanville, L. (2016). Does R2P matter? Interpreting the impact of a norm. *Cooperation and Conflict*, Vol. 51(2): 184-199.
- Haas, P. (1992). Introduction. Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46, 1: 1-35.
- Ikenberry, G. J. (1998/99). Institutions, Strategic Restraint, and the Durability of Western Order. *International Security*, 23, 3 (winter 1998/99): 43-78.
- Ikenberry, G. J. (2001). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major War*. Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, G. J. (2009). Liberal Institutionalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order. *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 1: 71-87.
- Ikenberry, G. J. (2011). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and the Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, G. J. (2013). The Rise of China, the United States, and the future of the Liberal International Order. In David Shambaugh (ed.) *Tangled Titans*. Plymouth, RU: Rowman & Littlefield, Inc.



- Ikenberry, G. J. (2014). The logic or order: Westphalia, liberalism, and the evolution of international order in the modern era. In G. J. Ikenberry (ed.) *Power, Order, and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Immergut, E. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism, *Politics and Society*, 26, 1: 5-34.
- Jervis, R. (1982). Security Regimes. *International Organization*, 36, 2: 357-378.
- Kalev, A., Frank Dobbin e Erin Kelly. (2006). Best practices or Best Guesses? Diversity Management and the Remediation of Inequality. *American Sociological Review*, 71, 2: 589-971.
- Katzenstein, P. (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, R. (1988). International Institutions: Two Research Programs. *International Studies Quarterly*, 32, 4: 379-396.
- Kontinen, T. e Onali, A. (2017). Strengthening Institutional Isomorphism in Development NGOs? Program Mechanisms in an Organizational Intervention. *Sage Open*, Volume: 7 issue 1: 1-14. <https://doi.org/10.1177/2158244016688725>
- Krasner, S. D. (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner, S. D. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21, 1: 66-94.
- Kratochwil, F. e John G. Ruggie. (1986). International Organization: A State of the Art on the Art of the State. *International Organization*, 40, 4: 753-776.
- Lawrence, T. B., and Roy Suddaby. (2006). *Institutions and institutional work*. In Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy, Thomas B. Lawrence & Walter R. Nord (Eds.). *Sage Handbook of Organization Studies*, 2ª Edição. Londres: Sage.
- Legro, J. (1997). Which Norms Matter? Revisiting the "Failure" of Internationalism. *International Organization*, 51, 1: 31-64.
- Meyer, J. W. e Brian Rowan. (1977). Institutionalized organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 2: 340-63.
- Meyer, J. W. e Ronald Jepperson. (2000). The 'Actors' of Modern Society: The Cultural Construction of Social Agency. *Sociological Theory*, 18, 1: 100-20.
- Powell, W. W. e Paul J. DiMaggio. (eds.) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- Puchala, D. J. e Raymond F. Hopkins. (1982). International Regimes: Lessons from Inductive Analysis. *International Organization*, 36, 2: 245-275.
- Ruggie, J. G. (1982). International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Post War Economic Order. *International Organization*, 36, 2: 3779-415.
- Shambaugh, D. (2011). Coping with a Conflicted China. *The Washington Quarterly*, Vol. 34, Nº 1: 7-27.



Stein, A. (1982). Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World. *International Organization*, 36, 2: 299-324.

Swartz, D. (1997). *Culture and Power: The Sociology of Pierre Bourdieu*. Chicago: Chicago University Press.

Swidler, A. (1986). Culture in Action: Symbols in Strategies, *American Sociological Review*, 51, 2: 273-86.

Tempel, A. e Peter Walgenbach. (2007). Global Standardization of Global Forms and Management Practices? What New Institutionalism and the Business-System Approach Can Learn from Each Other. *Journal of Management Studies*, 44, 1: 1-24.

Weber, M. (1947). *Theory of Social and Economic Organization*. Nova Iorque: Oxford University Press.

Weber, M., Guenther Roth, Ckus Wittich. (eds.) 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*, vols. I e II. Berkeley: University of California Press.

Wendt, A. (1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, 41 (3): 335-470.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Young, O. (1982). Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. *International Organization*, 36, 2: 277-297.

Young, O. (1986). International Regimes: Towards a New Theory of Institutions. *World Politics*, 39, 1: 104-122.



JÜRGEN HABERMAS E A DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA MUNDIAL

André Saramago

avsaramago@gmail.com

Professor Auxiliar Convidado de Relações Internacionais na Universidade de Coimbra e na Universidade da Beira Interior (Portugal). É igualmente investigador e assistente de ensino on-line na DiploFoundation, Universidade de Malta, e investigador associado no Instituto do Oriente.

É doutorado em Política Internacional pela Universidade de Aberystwyth. As suas áreas de especialização incluem Teoria das Relações Internacionais, incidindo em estudos sobre Teoria Internacional Crítica, assim como Sociologia Histórica e Estudos sobre a Ásia Oriental. Entre os seus trabalhos mais recentes, destacam-se a edição de *Climate Change, Moral Panics and Civilization*, da autoria de Amanda Rohloff e publicado pela Routledge, e 'Singapore's use of education as a soft power tool in Arctic cooperation', em coautoria com Danita Burke e publicado

Resumo

Este artigo examina as ideias de Jürgen Habermas sobre o dilema colocado pela interdependência global humana à possibilidade de políticas democráticas. De acordo com Habermas, desde a Segunda Guerra Mundial, e parte de um processo que se tornou mais difundido desde o fim da Guerra Fria, as sociedades humanas têm vindo a integrar redes de interdependência política, social e económica cada vez mais complexas que acabaram por afetar a capacidade dos públicos democráticos de base estatal de exercer algum grau de influência sobre as suas condições de existência. A partir de uma perspetiva crítica da teoria internacional, o argumento de Habermas destaca o desafio contemporâneo fundamental enfrentado pelas ciências sociais em geral e pelas Relações Internacionais (RI) em particular. A partir dessa perspetiva, a função fundamental das RI não é apenas explicar a política mundial, mas também orientar a prática social e política para um aumento do controlo democrático sobre a mesma. O objetivo deste artigo é demonstrar como o trabalho de Habermas constitui uma contribuição fundamental para melhorar o papel crítico orientador das RI. O artigo articula os escritos políticos mais recentes de Habermas sobre a União Europeia (UE) e a Organização das Nações Unidas (ONU) com o seu trabalho anterior sobre o desenvolvimento de uma teoria da evolução social. Ao fazê-lo, mostra como o trabalho de Habermas pode constituir a base para, por um lado, uma abordagem ao estudo da política mundial que revela como o atual dilema entre a complexidade global e a democracia passou a ser a característica definidora do presente estágio de desenvolvimento humano, e, por outro lado, descobrir o potencial imanente reunido pela modernidade para uma expansão radical da democracia ao nível da política mundial.

Palavras chave

Relações Internacionais; Teoria Internacional Crítica; Democracia; Poder; Capitalismo; União Europeia

Como citar este artigo

Saramago, André (2019). "Jürgen Habermas e a democratização da política mundial". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 1, Maio-Outubro 2019. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.1.2>

Artigo recebido em 15 de Dezembro de 2018 e aceite para publicação em 26 de Fevereiro de 2019





JÜRGEN HABERMAS E A DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA MUNDIAL¹

André Saramago²

Introdução

Ao longo de sua vasta carreira, Jürgen Habermas tem trabalhado no desenvolvimento de uma teoria da evolução social que capture a dinâmica do desenvolvimento histórico humano. Nesse contexto, Habermas caracteriza a história da espécie como um processo de aprendizagem coletiva de longo prazo em dois campos que se inter-relacionam; o do conhecimento moral-prático e o do conhecimento técnico-instrumental (Habermas, 1987).

Enquanto o primeiro se refere à aprendizagem ao nível das normas coletivas que regulam a vida social, o último refere-se predominantemente à aprendizagem nas áreas necessárias à reprodução material da vida social, designadamente o controlo da natureza não humana através de atividades produtivas. O argumento de Habermas é que, ao longo da história, os diferentes estágios de desenvolvimento do conhecimento moral-prático têm sido incorporados nas normas sociais e nos contextos morais partilhados pelas sociedades humanas (o que Habermas chama 'mundo da vida'), enquanto os diferentes estágios de conhecimento técnico-instrumental têm sido integrados na economia e nas esferas que lhe estão relacionadas, tais como administrações burocráticas e técnicas (o que Habermas denomina 'sistema'). Habermas defende que, à medida que as sociedades humanas se desenvolvem e se tornam mais complexas, existe uma tensão crescente entre o mundo da vida e o sistema. Se, por um lado, a aprendizagem moral-prática cria a possibilidade de exercer maior controlo democrático sobre a vida social, por outro, a complexidade social cria pressões para uma maior autonomia sistémica, com os setores sociais burocráticos e económicos a assumir uma dinâmica própria que escapa às políticas democráticas (Habermas, 1987). Nos últimos 20 anos, Habermas (1996; 2001; 2012) tem argumentado que a modernidade enfrenta um 'problema sistémico' fundamental que, com a interligação global e a interdependência da humanidade provocada pelos processos de globalização, engloba agora o mundo todo.

¹ A tradução deste artigo foi financiada por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia – no âmbito do projeto do OBSERVARE com a referência UID/CPO/04155/2019, e tem como objetivo a publicação no JANUS.NET. Texto traduzido por Carolina Peralta.

² Gostaria de agradecer ao Professor Andrew Linklater e à Doutora Kamila Stullerova pelos seus comentários a uma versão anterior deste artigo. Também gostaria de agradecer à equipa editorial do JANUS.NET e aos dois revisores anónimos cujos comentários melhoraram muito a qualidade deste artigo.



Uma característica central deste problema é a forma como, com a integração das economias nacionais num mercado capitalista global, e especialmente com a liberalização radical dos mercados financeiros desde o fim do padrão-ouro em 1971, houve um aumento dramático na autonomia dos contextos sistémicos em relação aos públicos democráticos que permanecem ligados ao estado (Habermas, 2001). Este facto minou o equilíbrio entre a democracia e a autonomia sistémica que tinha sido alcançado nos Estados-providência desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Constitui igualmente uma das fontes do reaparecimento contemporâneo dos movimentos étnico-nacionalistas que exigem um reforço da soberania do estado como solução para as consequências sociais adversas, e não planeadas, de um sistema capitalista global fora de controlo (Haro, 2017). No entanto, para Habermas, um regresso ao estado é uma fuga ilusória do problema. O seu argumento é que é necessário desenvolver um novo 'princípio de organização' para a política mundial, que seja capaz de dilatar a capacidade de adaptação social aos desafios do desenvolvimento colocados pela crescente interdependência global (Habermas, 2012).

Neste contexto, Habermas tem-se preocupado principalmente em identificar o potencial cognitivo, disponível nas visões do mundo modernas e nas estruturas da consciência, para o desenvolvimento desse princípio de organização política mundial que altere o equilíbrio prevalente entre públicos democráticos e sistemas autónomos globais. Em particular, Habermas está interessado em compreender como o processo de democratização da vida social, já iniciado ao nível dos Estados-providência democráticos, pode ser alargado à política mundial numa forma que reforce o controlo humano coletivo e consciente sobre o carácter sistémico das relações interestatais e da economia capitalista global.

Os argumentos de Habermas a esse respeito são analisados nas quatro seções seguintes. Primeiro, o artigo examina as suas ideias sobre a forma como a interligação global humana mina o grau de controlo democrático que os cidadãos dos Estados-providência exercem sobre as suas condições de existência. Em segundo lugar, analisa o argumento de Habermas sobre a necessidade de uma reconstrução do projeto de Kant para a paz perpétua como estrutura orientadora da organização da teia global da humanidade de maneira a garantir um maior grau de controlo coletivo e consciente sobre o seu desenvolvimento futuro. Em terceiro lugar, comenta a ligação entre esse argumento e os trabalhos mais recentes de Habermas sobre a União Europeia, e sobre a dissociação entre democracia e poder estatal que pode ocorrer no seu contexto. E, em quarto lugar, o artigo examina a forma como a análise de Habermas sobre a UE está na base da sua proposta para a reforma das Nações Unidas e a democratização radical da política mundial que lhe está associada.

Interdependência global e democracia

Desde 1971, com o fim do padrão-ouro e a subsequente liberalização radical dos mercados financeiros, as dinâmicas sistémicas do capitalismo libertaram-se das condições de limite estabelecidas pelos públicos democráticos nacionais e tornaram-se capazes de se desenvolverem por conta própria em condições de maior autonomia. A capacidade de movimentar livremente o capital através das redes da economia mundial significou que, cada vez mais, áreas importantes da sociedade sejam submetidas a relações assentes no dinheiro como o principal meio de integração social (Habermas,



2001: 78). Este facto permitiu que as empresas multinacionais retivessem investimentos em certos estados ou áreas sociais, bloqueando o acesso a importantes fontes de receita através de impostos, a menos que os estados fizessem reformas para tornar as suas condições internas mais adequadas às necessidades e interesses dos empreendimentos capitalistas. Os estados tornaram-se assim cada vez mais obrigados a competir entre si para se tornarem mais atraentes aos interesses comerciais globais, nomeadamente através da privatização de áreas como a saúde e a educação, redução dos salários e benefícios dos trabalhadores, alargamento das horas laborais e uma combinação de aumento de impostos para os cidadãos e uma redução de impostos para as empresas (Habermas, 2001: 79).

Nestas condições, os sistemas de segurança social dos Estados-providência, concebidos para aliviar os efeitos negativos do desenvolvimento capitalista, ficaram sobrecarregados com o aumento do desemprego e uma base tributária mais curta. Progressivamente, os Estados-providência tornaram-se um canal para a sistematização dos mundos da vida nacionais por imperativos sistémicos globais e perderam a capacidade de garantir o controlo democrático sobre a dinâmica capitalista. Acompanhando a crescente complexidade das redes económicas globais, surgiram também cadeias não planeadas de decisões políticas e resultados interligados que, quando combinados com a forma como as identidades culturais e políticas são remodeladas e reavivadas por esses processos, levaram a que muitos atores sub-estatais locais e regionais questionassem a legitimidade do Estado-nação enquanto centro de poder representativo e responsável (Habermas, 1973; Habermas, 2006; Held, 1995: 136). Assim, o processo de globalização, 'enredou' os Estados-nação na dependência de uma sociedade mundial cada vez mais interligada, cujos contextos sistémicos 'contornam sem esforço as fronteiras territoriais' (Habermas, 2006: 175; veja-se igualmente: Walker, 1988).

Uma das respostas a essa situação tem sido o comportamento hegemónico exibido pelos Estados Unidos (EUA) nas últimas duas décadas. As tentativas recentes da superpotência de usar a sua superioridade militar, tecnológica e económica para criar uma ordem global compatível com as suas 'noções religiosamente coloridas do bem e do mal' constituem uma expressão da possibilidade histórica do aparecimento de uma 'resposta imperial' ao desafio de regular a interdependência global (Habermas, 2006: 149). No entanto, segundo Habermas, o resultado mais provável dessa estratégia, dada a inevitável resistência por parte de outras grandes potências, como a Rússia e a China, é o aparecimento de uma ordem mundial 'schmittiana' caracterizada pela 'hipótese alarmante de competição entre os hemisférios' (Habermas, 2006: 148). Essa ordem global, de facto, minaria a possibilidade de controlo coletivo sobre o processo de globalização, já que a dinâmica não planeada decorrente da competição acrescida pelo poder levaria as pessoas e os estados a padrões de interação não planeados por nenhum deles, potencialmente com implicações nefastas para todos os participantes.

Em vez disso, Habermas (2012) propõe um 'princípio de organização' alternativo para a política mundial na forma de uma extensão, ao nível da sociedade internacional, do processo de longo prazo de democratização da vida social, que até agora esteve confinado ao nível intraestatal. A domaço democrática-legal do poder do estado que tem ocorrido nos estados-providência precisa de ser continuada através de uma democratização do sistema internacional de estados, que pacifique as relações entre os estados e controle a sua competição anárquica pelo poder. Além disso, essa pacificação criaria as condições para o estabelecimento de novos procedimentos e instituições



supranacionais, assim como novas formas de solidariedade entre as pessoas, com base nas quais um maior grau de controlo consciente e coletivo passaria a ser exercido sobre a dinâmica do sistema económico global.

Nesse contexto, o projeto de Kant para a paz perpétua é sugerido como a alternativa mais convincente à proposta hegemónica. No entanto, também se constata que necessita de 'reconstrução' à luz da própria investigação de Habermas sobre processos de longo prazo de pacificação legal do poder do estado.

A constituição política da sociedade mundial

O projeto de Kant é construído com base na constatação da ligação interna entre paz e liberdade (Kant, 2015; Habermas, 2006: 175). Só sob condições de paz internacional é que os seres humanos podem exercer um grau suficiente de controlo sobre as relações interestatais que garanta que são capazes de autodeterminar livremente as suas condições de existência e não serem arrastados pela dinâmica não planeada da competição e conflito entre os estados. Tanto a pacificação como um controlo acrescido das relações interestatais podem ser alcançados, na visão de Kant, através do estabelecimento de um código de leis que regule todas as possíveis dimensões da interdependência humana (Kant, 1991). Assim, a lei civil regula as relações entre os cidadãos dentro de um estado; o direito internacional regula as relações entre estados; e a lei cosmopolita regularia as relações entre estados e seres humanos na sua qualidade de cidadãos do mundo.

Na interpretação de Habermas, (embora existam outras, vejam-se: Kleingeld, 2012; Mikalsen, 2011), Kant considera que esse código legal exige a constituição de uma federação mundial de estados republicanos com poderes coercitivos para assegurar o seu cumprimento. Um entendimento que Habermas contesta ao afirmar que o desenvolvimento histórico do direito internacional desde o tempo de Kant aponta para uma conclusão diferente. Ou seja, que existe uma diferença importante entre o desenvolvimento do controlo legal sobre o poder estatal dentro dos estados e o controlo legal sobre o poder do estado nas relações internacionais (Habermas, 2006: 122). O primeiro implica um processo em que um monopólio já existente sobre os meios da violência legítima passa a ser delimitado, no seu funcionamento, por leis civis que, concomitantemente, dependem desse mesmo monopólio para garantir o seu cumprimento. No caso do último, não existe monopólio supranacional sobre os meios de violência legítima para assegurar a aplicação do direito internacional. Pelo contrário, o direito internacional é desenvolvido e garantido com base na expectativa de autocontrolo por parte dos estados. Assim, o desenvolvimento do direito internacional 'contraria' o desenvolvimento do direito civil, dado que o principal desafio ao nível das relações internacionais é como tornar o direito internacional efetivo, e não como pacificar e legitimar o poder de um monopólio sobre os meios da violência legítima já existente (Habermas, 2006: 172). A nível internacional, dá-se assim o que Habermas (2006: 134) denomina de 'dissociação' entre a lei e o poder do estado, o que não ocorre a nível intraestatal.

Se a levarmos em consideração, esta 'dissociação' mostra que o modelo de Kant de 'um estado democrático federal em grande escala - o estado global das nações ou república mundial - é o errado' (Habermas, 2006: 134). É errado não só porque entende a pacificação da política mundial como uma reprodução do processo que já ocorreu ao nível



intraestatal, mas também porque prevê que o monopólio dos meios de violência legítima e do direito internacional permaneça fundidos numa única instituição, a federação mundial de estados. Em vez disso, a análise do desenvolvimento histórico do direito internacional revela uma dissociação entre o poder do estado e o direito, o que abre a possibilidade de uma alternativa à federação mundial de Kant (veja-se: Beardsworth, 2011: 32).

Segundo Habermas, essa alternativa reside na possibilidade de existência de uma 'sociedade mundial descentrada', como uma ordem global 'multinível' que não tem o caráter de um estado, mas garante o controlo democrático da dinâmica dos sistemas interestatal e económico globais (Habermas, 2006: 136). Essa sociedade mundial multinível implica não apenas a constituição dos três níveis do direito previstos por Kant - respetivamente, civil, internacional e cosmopolita - mas também a criação de três níveis de decisão. Primeiro, o nível supranacional de uma organização mundial que é responsável pelas tarefas claramente circunscritas de assegurar a paz e proteger os direitos humanos sem, no entanto, assumir o caráter de uma federação mundial de estados. Em segundo lugar, o nível transnacional no qual as grandes potências e as uniões continentais de estados lidam com problemas económicos, sociais e ecológicos através de conferências permanentes. E terceiro, o nível nacional em que o mundo da vida de cada estado, expresso nas suas respetivas esferas públicas, pode readquirir o controlo democrático sobre o poder estatal nacional e a economia nacional globalmente ligada, dada sua integração na sociedade mundial multinível (Habermas, 2006: 136). Ao enfatizar a pluralidade de ordens jurídicas numa sociedade mundial politicamente constituída, Habermas rejeita efetivamente a noção de que o direito deve formar um sistema normativo unitário e hierárquico. Em vez disso, prevê a coordenação de ordens jurídicas a serem garantidas não por uma cadeia vertical de autoridade, mas sim pelo funcionamento de processos deliberativos de consensualização de normas em diferentes níveis de tomada de decisão.

Habermas (2006, p. 136) observa que, na atual conjuntura histórica, apenas as 'grandes potências naturais', como os EUA, Rússia ou China, dispõem dos recursos necessários para funcionar a nível transnacional e estabelecer regimes continentais que regulem políticas económicas, sociais e ambientais nas suas respetivas áreas do mundo. Consequentemente, a fim de dar forma a essa sociedade mundial politicamente constituída, os estados nas várias 'regiões do mundo têm que se unir para formar regimes continentais segundo o modelo da União Europeia' (Habermas, 2006: 136). Com esta proposta para a sociedade mundial politicamente constituída, Habermas pretende mostrar que uma 'república mundial' não é a única forma institucional que o projeto kantiano pode assumir, nem é o dispositivo orientador mais adequado para alcançar a pacificação e democratização da política mundial, dado o potencial cognitivo reunido pelo desenvolvimento histórico mundial (Beardsworth, 2011: 32).

As duas seções seguintes analisam de forma mais detalhada as reflexões de Habermas sobre os níveis transnacional e supranacional da sua proposta de sociedade mundial multinível, centrando-se primeiro na sua ideia de União Europeia e depois nas suas propostas de reforma das Nações Unidas.

O modelo europeu



A proposta mais elaborada de Habermas para a constituição política da sociedade mundial encontra-se na compilação de textos intitulada *A crise da União Europeia: uma resposta* (2012). Nestes textos, Habermas defende que, sob condições de interdependência global, os seres humanos só podem alcançar um maior grau de controlo democrático sobre as dinâmicas sistémicas globais que os ameaçam com perturbações ambientais, económicas e sociais através da constituição de uniões continentais de estados responsáveis pela regulação e coordenação de políticas nas suas respetivas áreas do mundo.

A União Europeia (UE) constitui o mais sustentado esforço de sempre para alargar a pacificação da vida social iniciada dentro dos estados até ao nível internacional. Esse esforço foi desenvolvido para não só pacificar as relações interestatais de um continente 'encharcado de sangue', mas também para desenvolver capacidades de tomada de decisão e direção que permitam aos estados europeus exercer coletivamente um maior grau de controlo sobre as dinâmicas dos sistemas internacional e económico que afetam o continente como um todo e ignoram as fronteiras estatais (Habermas, 2012: 28). O desenvolvimento do direito europeu que regula o comportamento dos estados sem a constituição de um monopólio europeu sobre os meios de violência legítima tem sido um aspeto essencial deste processo. As inovações que estão a emergir na UE podem, com o tempo, servir de referência para outras instituições regionais menos integradas (Habermas, 2001). Em particular, o facto de o direito europeu ser obedecido e ser independente do direito nacional e do poder do estado estabelece um 'precedente' para a política regional e global, efetivamente criando uma nova relação entre lei e poder. Habermas defende que esta nova relação fornece um novo 'modelo' de organização política a níveis regional e global (Habermas, 2012, veja-se igualmente: Beardsworth, 2001: 98).

Contudo, Habermas também refere que o processo de democratização no contexto da UE está longe de terminado. Um dos principais desafios é o facto de a integração económica europeia não ter sido acompanhada pela criação de instituições políticas democráticas capazes de regulamentar o mercado comum. A subordinação incessante da UE à interdependência económica impulsionada por interesses empresariais como principal força integradora e pacificadora no continente 'já não é aceitável' sem um esforço simultâneo para aliar a lógica da eficiência do mercado à democratização das instituições políticas europeias (Habermas, 2012, Verovšek, 2012: 369). Os processos de tomada de decisão ao nível da UE continuam assim a ser predominantemente moldados pelas relações de poder entre estados que escapam à influência das esferas públicas nacionais, ao mesmo tempo que tomam decisões que têm um efeito profundo nas condições de existência das populações de cada estado. Assim, o direito europeu, enquanto possibilita a autorregulação do sistema europeu de estados, frequentemente carece de legitimidade aos olhos dos cidadãos europeus, dado que não é constituído por processos deliberativos de consensualização entre todos os que são por si afetados (veja-se: Linklater, 2007; Fraser, 2007). O atual carácter da UE é assim melhor descrito como uma forma de 'federalismo executivo' em que o Conselho Europeu, composto por representantes de cada estado, adota medidas que são implementadas a nível nacional através de maiorias governamentais que enfraquecem o poder dos parlamentos nacionais e escapam ao controlo dos públicos nacionais deliberativos (Habermas, 2012: 28). Como tal, os governos nacionais e as administrações burocráticas podem usar as instituições europeias para escapar à regulamentação das esferas públicas nacionais e



recuperar um grau de autonomia sistémica das restrições normativas dos mundos da vida nacionais.

Habermas vê assim a UE como uma formação social altamente contraditória. Por um lado, contribuiu para a pacificação das relações interestatais europeias e para o desenvolvimento de instituições europeias capazes de alargar o controlo legal e democrático sobre as forças sistémicas que ultrapassaram as fronteiras nacionais. Mas, por outro lado, essas mesmas instituições reforçam a autonomia do poder do estado face aos mundos da vida nacionais e diminuem o nível de controlo democrático coletivo que as pessoas podem exercer sobre as suas vidas, tornando-se uma espécie de 'regra burocrática pós-democrática' (Habermas, 2012: 52).

A UE é um 'paradoxo' na medida em que revela tendências visíveis para o aprofundamento do seu défice democrático, ao mesmo tempo que reúne o potencial para servir de veículo à extensão da governação democrática para além do Estado-nação e, portanto, para o desenvolvimento de fronteiras democráticas sobre os 'impactos socialmente corrosivos' da globalização (Habermas, 2001; Grewal, 2001).

Na avaliação de Habermas, a UE encontra-se numa encruzilhada. Por um lado, enfrenta o perigo de aprofundar o seu défice democrático, tornando-se uma correia transportadora para a transformação dos mundos da vida nacionais de acordo com as pressões sistémicas das burocracias estatais e dos interesses capitalistas. Por outro lado, o desenvolvimento histórico das instituições europeias e a pacificação legal do continente constituem um acontecimento 'novo' na política mundial, que reúne o potencial imanente de alargar a tomada de decisões democráticas ao nível transnacional da sociedade mundial. Tal extensão permitiria a constituição de uma 'democracia transnacional' europeia que aproximasse uma 'comunidade de comunicação ideal' (Habermas, 2012: 52).

Para Habermas, a principal dificuldade da democratização da UE é que, com exceção do Parlamento Europeu, as instituições democráticas de tomada de decisão continuam ligadas ao nível estatal. Neste contexto, alguns autores argumentaram que a democratização da UE é impossível, dada a ausência de um 'demos' comum para além dos Estados-nação europeus, uma identidade coletiva europeia que crie laços de solidariedade entre os cidadãos europeus e os torne num único sujeito constitucional (Dahl, 1999). A tese do 'sem demos' pode, no entanto, ser contestada à luz da teoria da evolução social de Habermas, que refere que enquanto a 'nação' serviu de base para a comunidade política a nível estatal, só o fez na medida em que foi a solução histórica para a tensão inerente à identidade dos cidadãos modernos. Uma tensão entre o seu carácter moral universal, que é 'mais adequado aos cidadãos do mundo', e a realidade da fragmentação da política mundial entre os diferentes Estados-nação (Habermas, 1979: 115). Como tal, inerente às orientações morais da modernidade, já está presente o potencial cognitivo para superar a 'nação' como princípio fundamental de organização das comunidades políticas (Habermas, 2006: 76).

Nas cosmovisões modernas e universalistas e nas suas estruturas da consciência reside o potencial para a validade e legitimidade das normas sociais deixarem de ser fundamentadas em identidades étnico-nacionalistas, para o passarem a ser em princípios universais constituídos através de processos deliberativos de consensualização envolvendo todos aqueles que por eles são afetados. Este carácter deliberativo da validade e legitimidade do direito implica a sua dissociação das tradições nacionais partilhadas.



Os processos de tomada de decisão relativos a problemas comuns podem assim ser baseados em 'princípios de justiça' e não em termos do 'destino da nação', dada a forma como a 'fixação emocional' das pessoas pode passar da comunidade étnico-nacional para a lei deliberativamente constituída (Habermas, 2006: 77-78). Cada vez mais, a 'solidariedade cívica' pode ser definida não por pertencer a um Estado-nação comum, mas por constituir um compromisso comum para com os princípios constitucionais deliberativamente alcançados e plasmados na lei. A partir dessa perspetiva, torna-se possível conceber um 'alargamento' da solidariedade cívica e das fronteiras da comunidade política para abranger os não-nacionais e os forasteiros como membros legítimos de uma comunidade dialógica transnacional de colegisladores que estão vinculados por normas comuns, e não por orientações culturais ou aspirações políticas partilhadas (Linklater, 1998: 85; 2017). Habermas chama a esta solidariedade cívica transnacional 'patriotismo constitucional' (Habermas, 2006: 53; Habermas, 2006b: 118).

O patriotismo constitucional exprime um possível novo princípio de organização dos Estados-providência e da política mundial que permite a expansão da solidariedade cívica para além das fronteiras da 'nação'. Aponta para o possível aparecimento de uma solidariedade cívica à escala europeia que una pessoas de diferentes estados numa constelação 'pós-nacional' através de um compromisso comum para com os princípios do direito europeu, que coletivamente reconhecem como legítimos e válidos se estes princípios derivarem de processos deliberativos de tomada de decisão envolvendo todos aqueles que são afetados pelos mesmos. Portanto, o potencial cognitivo para o desenvolvimento da democracia transnacional europeia já se encontra presente nas cosmovisões modernas e nas estruturas de consciência dos cidadãos dos Estados-providência europeus modernos. De facto, segundo Habermas, a atualização parcial desse potencial cognitivo das cosmovisões modernas já se observa na crescente dissociação entre o direito europeu e o poder estatal. O Tratado de Lisboa é uma expressão deste processo quando, na ausência de um monopólio europeu sobre os meios de violência legítima, deriva a legitimidade do direito europeu dos princípios constitucionais que foram constituídos pelo 'duplo sujeito constitucional' da UE, que é definido como os povos nacionais (representados pelos seus estados) e os cidadãos da União Europeia (Habermas, 2012: 37).

Na opinião de Habermas, o Tratado de Lisboa confirma, portanto, *de jure* o que a UE historicamente negou *de facto*; isto é, que a legitimidade do direito europeu só pode ser assegurada se derivar de processos deliberativos democráticos de tomada de decisão envolvendo tanto os cidadãos como os Estados-membros da União. Por consequência, a dissociação atual do direito europeu do poder do estado, na qual a UE está estruturada, bem como a validade do direito europeu, só podem ser mantidas se a União concretizar o ideal da constitucionalização política da sociedade mundial a nível transnacional e tornar o 'duplo sujeito constitucional' da União uma realidade institucional (veja-se: McCormick, 2007). O aparato institucional para a atualização do 'duplo sujeito constitucional' já existe, sob a forma de cidadania europeia e de instituições como o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu. O que é necessário é que essas instituições integrem o potencial cognitivo reunido nas cosmovisões e nas estruturas de consciência modernas dos cidadãos europeus, estabelecendo um processo de tomada de decisão democrático com 'duas vias' em toda a Europa. Um processo que permita às pessoas, tanto na qualidade de cidadãos europeus como de cidadãos dos respetivos estados nacionais, participar – no Parlamento e no Conselho – na constituição do direito europeu



(Habermas, 2012: 28). Este cenário implica que as 'mesmas pessoas' representarão esses dois papéis em 'união pessoal' e adotarão 'perspetivas de justiça distintas', dependendo de qual das duas vias de decisão for utilizada. O que conta como um interesse 'público' em processos deliberativos em que se envolvam como cidadãos de um estado, transforma-se num interesse 'particularista' nos processos deliberativos em que participarem como cidadãos europeus (Habermas, 2012: 37). Esta tensão surge do carácter dualista do processo decisório e tem consequências importantes para a natureza democrática da União Europeia.

Por um lado, garante que o direito europeu possui realmente uma validade democrática e que garante o seu poder de regular as relações interestatais, mesmo na ausência de um monopólio europeu sobre os meios de violência legítima. Além disso, alarga também o nível de controlo democrático que os cidadãos europeus são capazes de exercer sobre os contextos sistémicos que afetam o continente europeu - sejam os das relações interestatais ou os do mercado capitalista. Por outro lado, o facto de o duplo sujeito constitucional da UE ser composto não só pelos cidadãos europeus, mas também pelos estados da União, significa que a legislação europeia não se pode sobrepor às legislações constitucionais nacionais. Cada estado tem a possibilidade de salvaguardar o seu próprio quadro legal e normativo interno, assegurando que o direito europeu deve garantir os padrões de liberdades civis que já foram historicamente alcançados ao nível estatal. Assim, o direito europeu integra as orientações 'universais' dos cidadãos europeus e protege a 'diferença' dos vários biótipos culturais de cada um dos povos nacionais da União (Habermas, 2012: 40). A transformação da União Europeia numa associação democrática transnacional de estados e cidadãos contribuiria para a concretização do novo princípio de organização da política mundial que é imanente nas cosmovisões e nas estruturas de consciência modernas. Constituiria um 'passo adicional' na constituição política da sociedade mundial e na democratização da política mundial ao permitir que os públicos deliberativos adquirissem um maior grau de controlo coletivo e consciente sobre as dinâmicas sistémicas das relações económicas interestatais e globais, que escaparam ao seu controlo dentro dos Estados-providência (Linklater, 1998: 167; Linklater, 2011).

Contudo, Habermas está bem ciente de que estes desenvolvimentos na União Europeia se entrelaçam necessariamente com dinâmicas mais vastas do sistema internacional e do capitalismo global, e que a democratização do nível transnacional da UE só pode ser bem-sucedida se enquadrada na democratização mais ampla da política mundial. A próxima seção aborda a forma como as reflexões de Habermas sobre a UE são complementadas pelo seu trabalho sobre o potencial da constitucionalização política do nível supranacional da interdependência humana. Nomeadamente, considera a sua proposta de uma reforma das Nações Unidas como condição para o alargamento do controlo democrático sobre os sistemas interestatais e capitalista globais que atualmente destroem a capacidade dos seres humanos de se autodeterminarem quanto às suas condições de existência.

A condição cosmopolita

O objetivo de alargar o controlo legal democrático sobre os contextos sistémicos para além das fronteiras nacionais é impulsionado por uma 'constelação paralisante' na política mundial. A globalização da interdependência humana 'esgotou' a capacidade de resposta



dos estados aos problemas colocados pelas forças sistémicas globais da competição interestatal e do capitalismo, que se desenvolveram para além do controlo dos estados ou uniões de estados mais poderosos (Habermas, 2012: 54). Assim, os esforços transnacionais de regulação legal democrática, como os da União Europeia, devem ser complementados por uma maior democratização da política mundial. Nomeadamente, através de uma reforma das Nações Unidas que democratize o seu papel na definição legal das condições de fronteira para o funcionamento das relações interestatais e dos mercados capitalistas. Segundo Habermas (2006: 137), a reforma democrática da ONU exige uma transição para uma 'condição cosmopolita' na política mundial, caracterizada pela 'substituição' do direito internacional pelo direito cosmopolita. Ao contrário do direito internacional atual, o direito cosmopolita seria o resultado de processos decisórios envolvendo não apenas estados, mas também cidadãos do mundo na sua qualidade de sujeitos constitucionais da organização mundial. A ONU teria assim de incorporar institucionalmente as duas inovações que Habermas vê como imanentes no nível transnacional da UE. Por um lado, teria que garantir a conformidade dos Estados-membros com o direito cosmopolita, mesmo que o monopólio sobre os meios de violência legítima permanecesse ao nível estatal. Por outro lado, teria de incorporar institucionalmente um 'duplo sujeito constitucional' composto por cidadãos do mundo e povos nacionais, representados pelos seus respetivos estados, ou por outras entidades representativas, tais como ONGs no caso de povos subestatais ou apátridas (Habermas, 2012: 54).

Enquanto a primeira destas duas condições já pode ser discernida no quadro institucional das Nações Unidas, a atualização do segundo elemento requer a atribuição, a cada ser humano do planeta, do estatuto de cidadão do mundo, e a constituição, paralelamente à Assembleia Geral, de um 'parlamento mundial' composto pelos seus representantes eleitos (Habermas, 2012: 58; veja-se o paralelismo entre a proposta de cidadania mundial de Habermas e as avançadas por Apel (2007) que, no entanto, carece do nível de compromisso de Habermas para com as mudanças institucionais que podem ser necessárias para concretizar formas de cidadania mundial/cosmopolita). O parlamento mundial não transformaria as Nações Unidas numa república mundial, mas reforçaria a legitimidade democrática do direito cosmopolita ao tornar os cidadãos do mundo, juntamente com os estados, um dos seus sujeitos constitucionais. Por outras palavras, seria o mesmo que aconteceria numa UE transformada em democracia transnacional, em que o direito cosmopolita não se sobreporia ao direito constitucional nacional ou às conceções étnico-nacionais da boa vida. Os Estados-membros, como os segundos sujeitos fundadores da constituição, seriam capazes de proteger as suas disposições internas da lei cosmopolita que não cumprisse os seus padrões de liberdades civis (Habermas, 2012: 58). Além disso, uma vez que a organização mundial não é uma federação mundial de estados e não possui um monopólio supranacional sobre os meios de violência legítima, teria que confiar nos 'monopolistas nacionais' para assegurar o cumprimento das suas tarefas, incluindo as que propõem a implementação de medidas coercivas para restabelecer o cumprimento da lei cosmopolita. A necessidade de que a organização mundial confie nos Estados-membros dessa forma não apenas confirma a dissociação entre a lei e o poder estatal que caracteriza a constituição política da sociedade mundial, mas também assegura a proteção da autonomia dos estados através da manutenção do monopólio sobre os meios de violência legítima ao nível estatal (Habermas, 2012: 61). Desse modo, a democratização da política mundial concebida por Habermas efetivamente 'uniria' o ideal kantiano de participação igualitária de um reino



universal de fins com o projeto marxista de dismantelar sistemas de dominação e exclusão que minam a autonomia humana ao promover novas relações entre universalidade e diferença (Linklater, 1998).

Segundo Habermas, é essencial, a esse respeito, que a organização mundial se restrinja às funções de manutenção de paz e proteção dos direitos humanos, deixando os processos de tomada de decisão relacionados com problemas económicos, sociais ou ecológicos para o nível transnacional da sociedade mundial. A restrição da ONU a esse conjunto restrito de funções centrais assenta no argumento que as questões relacionadas com problemas económicos, sociais ou ecológicos, apesar de expressarem um 'interesse abstrato partilhado' por todos os seres humanos, implicam necessariamente respostas que se relacionam com concepções de 'boa vida' específicas (Habermas, 2012: 63). São questões cujas respostas envolvem a autoafirmação de identidades culturais e políticas específicas e, enquanto tal, ao mesmo tempo que admitem a consensualização entre pessoas que partilham características culturais comuns como parte da sua história coletiva e pertencentes a uma determinada região do globo, não são passíveis de respostas verdadeiramente universais decorrentes de processos globais de consensualização entre cidadãos do mundo. Consequentemente, estas questões devem ser tratadas a nível transnacional, onde as uniões continentais de estados nas mesmas áreas culturais podem potencialmente aproximar-se de acordos comuns sobre 'formas de vida' preferíveis (Habermas, 2012: 63).

No entanto, a mesma análise não se aplica a questões de paz mundial e direitos humanos. Na avaliação de Habermas (2012: 64), essas questões traduzem um interesse geral *a priori* partilhado pela população mundial que se situa 'além de todas as divisões político-culturais', na prevenção da violência e na expressão de solidariedade para com 'tudo que tenha uma face humana'. Essas questões têm um carácter inerentemente universal, na medida em que a vulnerabilidade humana partilhada à guerra e à violência é uma característica comum da espécie (veja-se Linklater, 2011). Como tal, a sua discussão poderá produzir respostas verdadeiramente universais, alcançadas através de processos globais de consensualização de normas envolvendo cidadãos do mundo e todos os estados nos quais a humanidade se divide. A organização mundial deve, portanto, restringir-se às questões relativas ao interesse humano universalmente partilhado.

De acordo com Habermas, o carácter universal, comum a toda a espécie, das funções primordiais da ONU também significa que a organização mundial tem requisitos de legitimidade distintos dos presentes ao nível transnacional nas uniões continentais. Dado que os 'deveres negativos de evitar violações injustificáveis dos direitos humanos e guerras de agressão estão enraizados no conteúdo moral primordial de todas as principais religiões mundiais e das culturas que nelas assentam', a solidariedade cívica global entre os cidadãos do mundo pode basear-se nestas convicções partilhadas e não exige um compromisso coletivo mais profundo com uma concepção comum de 'boa vida', como ocorre a nível transnacional (Habermas, 2012: 65). Consequentemente, a avaliação democrática dos processos de tomada de decisão deliberativos do parlamento mundial pode basear-se apenas na 'expressão do, na essência moralmente justificados, "sim" ou do "não" na aplicação supranacional de princípios e normas morais presumivelmente partilhados' (Habermas, 2012: 65). Assim, embora a legitimidade do direito ao nível transnacional europeu exija não apenas um duplo sujeito constitucional, mas também a consideração permanente de questões transnacionais na esfera pública europeia, os requisitos de legitimidade mais fracos do direito cosmopolita não requerem



a formação de uma esfera pública global permanente. Simplesmente exigem que a constituição temática e temporalmente circunscrita de um público global 'seja desencadeada intermitentemente por este ou aquele grande acontecimento sem adquirir permanência estrutural' (Habermas, 2012: 62).

Conclusão

As reflexões de Habermas sobre a possibilidade de democratização da política mundial são um importante ponto de partida para discutir a forma como lidar com a erosão da capacidade dos públicos democráticos ligados ao estado de controlar os processos sociais que os unem à escala global. Na avaliação de Habermas, a resposta a essa erosão exige um novo princípio de organização para a política mundial, cuja atualização se encontra imanente no potencial cognitivo reunido nas estruturas de consciência modernas pelo longo processo de desenvolvimento humano. Segundo Habermas, o potencial cognitivo da modernidade implica a possibilidade de uma dissociação entre democracia e poder estatal, com base na qual a constituição política da sociedade mundial pode ter lugar de maneira a restabelecer o equilíbrio entre a política democrática e os imperativos sistémicos do capital global e das relações entre estados. A sua teoria da evolução social fornece assim uma abordagem interessante para umas RI criticamente comprometidas com cumprir o seu papel de ser um meio de orientação mais adequado para lidar com os desafios impostos pela complexidade da interdependência global humana. Por outras palavras, umas RI que procuram constituir-se como uma estrutura orientadora que pode ajudar as pessoas a compreender-se melhor, assim como o seu contexto histórico atual, e identificar que tipo de inovações institucionais internacionais são necessárias para realizar o potencial inerente à modernidade no que concerne o aumento da capacidade dos seres humanos autodeterminarem as suas condições de existência.

As propostas de Habermas, no entanto, constituem apenas um ponto de partida para o desenvolvimento de essas RI. É necessário trabalho adicional, especialmente para melhor unir as propostas teórico-filosóficas de Habermas às análises histórico-sociológicas mais concretas da política mundial. Por exemplo, é discutível se a restrição que Habermas faz das funções da organização mundial às de manutenção da paz e dos direitos humanos – argumentando que essas funções, ao contrário das relacionadas com problemas económicos, sociais e ecológicos, são mais universais e menos dependentes de concepções específicas da boa vida – é completamente sustentável. A história demonstra que assuntos como a manutenção da paz e os direitos humanos estão tão politizados e dependentes de concepções específicas da boa vida como os relacionados com problemas económicos, sociais e ecológicos. Encontramos provas suficientes disso nos numerosos debates no Conselho de Segurança em torno da legitimidade das intervenções internacionais em nome da manutenção da paz ou em debates recentes sobre se os direitos humanos, como atualmente concebidos, são verdadeiramente universais, ou se o seu conteúdo ainda reflete uma fase da predominância das potências ocidentais na sociedade internacional (vejam-se: Sun, 2016; Qi, 2005; Regilme, 2018). Além disso, os desenvolvimentos recentes na política mundial têm assistido a organizações internacionais a nível transnacional, como a União Europeia ou a União Africana, a assumir, ou com a intenção de assumir, um papel maior a nível da manutenção da paz e da segurança nas suas respetivas áreas do mundo (vejam-se: Joshua e Olanrewaju, 2017; Nováki, 2018). E, finalmente, é altamente discutível se os problemas que resultam



da interdependência económica, social e ecológica podem ser adequadamente tratados puramente ao nível das uniões continentais transnacionais, ou se essas questões, especialmente no contexto da globalização capitalista cada vez mais descontrolada e de processos globais de alterações climáticas, não exigem também algum grau de coordenação global, que necessariamente teria que decorrer ao nível da organização mundial proposta por Habermas.

Como tal, a abordagem crítica de Habermas à política mundial precisa de ser mais desenvolvida, designadamente através de um envolvimento mais profundo com o estudo histórico-sociológico da política mundial, a fim de divulgar os potenciais para o desenvolvimento do tipo de 'visão cosmopolita' que Habermas acalenta (veja-se: Beck, 2006). Os recentes desenvolvimentos na teoria crítica internacional aparentam estar a avançar nessa direção, seja apelando a um maior compromisso histórico-sociológico (Schmide, 2018, Devetak, 2018), ou procurando desenvolvê-lo eles próprios (Linklater, 2016). Cabe aos estudiosos contemporâneos e futuros concluir essa tarefa e perceber se, e como, a visão ética de Habermas sobre o futuro da política mundial pode ser materializada.

Referências bibliográficas

- Apel, Karl-Otto (2001). «Discourse Ethics, Democracy and International Law: Toward a Globalization of Practical Reason». *The American Journal of Economics and Sociology* (66:1): 49-70.
- Beardsworth, Richard (2011). *Cosmopolitanism and International Relations Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, Ulrich (2006). *Cosmopolitan Vision*. Cambridge: Polity Press.
- Dahl, Robert (1999). «Can International Organisation be Democratic? A Sceptic's View». In Shapiro, Ian and Hacker-Cordon, Casiano (eds.) *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press, 19-36.
- Devetak, Richard (2018). *Critical International Theory: An Intellectual History*. Oxford: Oxford University Press.
- Fraser, Nancy (2007). «Transnationalising the Public Sphere: On the legitimacy and efficacy of public opinion in a post-Westphalian world». *Theory, Culture and Society* (24:4): 7-30.
- Grewal, Shivdeep (2001). «The Paradox of Integration: Habermas and the Unfinished Project of European Union». *Politics* (21:2): 114-123.
- Habermas, Jürgen (1973). *Legitimation Crisis*. London: Heinemann.
- Habermas, Jürgen (1979). «History and Evolution». *Telos* (39): 5-44.
- Habermas, Jürgen (1987). *The Theory of Communicative Action, vol. 2: Lifeworld and System – The Critique of Functionalist Reason*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen (1996) *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen (2001). *The Postnational Constellation*. Cambridge: Polity Press.



- Habermas, Jürgen (2006). *The Divided West* (Cambridge: Polity Press).
- Habermas, Jürgen (2006b). *Times of Transition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Habermas, Jürgen (2012). *The Crisis of the European Union: A Response*. Cambridge: Polity Press.
- Haro, Fernando (2017). «The Decivilizing Effects of the Financial System». *Human Figurations: Long-term perspectives on human development* (6:2).
- Held, David (1995). *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Joshua, Segun e Olanrewaju, Faith (2017). «The AU's Progress and Achievements in the Realm of Peace and Security». *India Quarterly: A Journal of International Affairs* (73:4): 454-471.
- Kant, Immanuel (1991). «Perpetual Peace: A Philosophical Sketch». In Hans Reiss (ed.) *Kant: Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press, 93-130.
- Kant, Immanuel (2015). *Critique of Practical Reason*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kleingeld, Pauline (2012). *Kant and Cosmopolitanism: The Philosophical Ideal of World-Citizenship*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linklater, Andrew (1998). *The Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the PostWestphalian Era*. Cambridge: Polity Press.
- Linklater, Andrew (2007). «Public Spheres and Civilising Processes». *Theory, Culture and Society* (24:4): 31-37.
- Linklater, Andrew (2011). *The Problem of Harm in World Politics: Theoretical investigations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linklater, Andrew (2016). *Violence and Civilization in the Western States-Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCormick, John (2007). *Weber, Habermas and the Transformation of the European State: Constitutional, Social and Supranational Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Mikalsen, Kjartan. (2011). «In Defense of Kant's League of States». *Law and Philosophy* (30:3): 291-317.
- Nováky, Niklas (2018). «The EU's Permanent Structured Cooperation in defence: Keeping the Sleeping Beauty from snoozing». *European View* (17:1): 97-104.
- Qi, Zhou (2005). «Conflicts over Human Rights between China and the US». *Human Rights Quarterly* (27:1): 105-124.
- Regilme, Salvador (2018). «The Global Human Politics of Human Rights: From Human Rights to Human Dignity?». *International Political Science Review* (40:2): 279-290.
- Schmide, David (2018). «The Poverty of Critical Theory in International Relations: Habermas, Linklater and the Failings of Cosmopolitan Theory». *European Journal of International Relations* (24:1): 198-220.



Sun, Pinghua (2016). «Chinese Discourse on Human Rights in Global Governance». *The Chinese Journal of Global Governance* (1:2): 192-213.

Verovšek, Peter. (2012). «Meeting Principles and Lifeworlds Halfway: Jürgen Habermas on the Future of Europe». *Political Studies* (60:2): 363-380.

Walker, Rob (1988). *One World, Many Worlds: Struggles for a Just World Peace*. London: Zed Books.



A RELEVÂNCIA DAS SESSÕES ESPECIAIS NO ÂMBITO DO TRABALHO DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS: A PROTEÇÃO DA POPULAÇÃO CIVIL NOS CONFLITOS INTERNOS ATUAIS

Sónia Roque

sroque@live.com.pt

Doutoranda em Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais (Portugal). Bolseira da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT)

Resumo

Este artigo centra-se na análise da primeira década (2006-2016) do trabalho do Conselho de Direitos Humanos (CDH) ao nível da relevância das sessões especiais do Conselho para a proteção da população civil nos conflitos armados de carácter não internacional (CANI) atuais. O CDH foi instituído pela Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU) através da Resolução 60/251 adotada a 15 de março de 2006, em substituição da Comissão de Direitos Humanos. Esta remodelação institucional tinha como intuito tornar o Conselho num órgão orientado para a ação, numa tentativa de dar uma resposta mais eficaz e célere aos desafios mundiais de proteção dos direitos humanos (DH).

No seguimento do Relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança de 2004, o Secretário-Geral das Nações Unidas Kofi Annan chamou a atenção para o facto de se estar a enfrentar um momento decisivo para as Nações Unidas, em particular, para a concretização das aspirações estabelecidas na Carta constitutiva da Organização das Nações Unidas (ONU). De entre estes desafios foi salientada a proteção dos DH em geral e da população civil em particular, dada a complexidade dos conflitos atuais. O CDH surge assim nesta linha de reestruturação institucional.

As sessões especiais são um dos métodos de trabalho do Conselho que permite que se considerem situações flagrantes de abusos de DH que necessitam de atenção e tomada de posição urgente. A autora argumenta que a análise destas sessões é particularmente pertinente, por permitir examinar que situações foram alvo desta atuação e as diferentes posições em relação a esta forma de tomada de decisão que nem sempre se revelou consensual. Argumento ainda que este processo de tomada de decisão reflete algumas oportunidades e enfrenta desafios ao tentar lidar com as diferentes perspetivas dos atores no seio do CDH.

Palavras chave

Conselho de Direitos Humanos, sessões especiais, proteção, população civil, conflitos internos

Como citar este artigo

Roque, Sónia (2019). "A relevância das sessões especiais no âmbito do trabalho do Conselho de Direitos Humanos: a proteção da população civil nos conflitos internos atuais". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 1, Maio-Outubro 2019. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.1.3>

Artigo recebido em 24 de Março de 2018 e aceite para publicação em 04 de Setembro de 2018





A RELEVÂNCIA DAS SESSÕES ESPECIAIS NO ÂMBITO DO TRABALHO DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS: A PROTEÇÃO DA POPULAÇÃO CIVIL NOS CONFLITOS INTERNOS ATUAIS

Sónia Roque

Introdução

O CDH, também denominado neste artigo por Conselho, foi instituído pela AGNU através da Resolução A/RES/60/251 adotada a 15 de março de 2006, em substituição da Comissão de Direitos Humanos. A Comissão vinha a ser alvo de diversas críticas, sendo considerada um órgão extremamente politizado (Sheeran e Rodley, 2013: 745), em que os países procuravam assento na Comissão para evitar a discussão da sua situação interna em matéria de DH, e a aprovação de medidas tais como a nomeação de investigadores ou comissões de inquérito, ou mesmo a aprovação de sanções, sendo que a missão de proteção das vítimas de abusos de DH que lhe deu origem se transformou num escudo de proteção para os infratores (Lauren, 2007: 307).

Não é assim de surpreender que quando se falou na necessidade de reformas mais abrangentes na ONU, uma atenção especial fosse devotada à substituição da Comissão e à importância dos DH para a segurança coletiva (Lauren, 2007: 330-331), tal como discutido na sequência da Cimeira Mundial, no relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança intitulado "*A more secure world: our shared responsibility*", bem como no relatório do próprio Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) Kofi Annan "*In larger freedom: towards development, security and human rights for all*".

Cox (2010: 95) a este respeito enfatizou o facto de o SGNU, o Painel de Alto Nível da ONU, e um número crescente de Estados-membros terem feito pressão de tal forma que a Comissão começou a ser vista por muitos como uma instituição problemática que precisava de ser substituída. Como a Cimeira Mundial em 2005 demonstrou a ideia de substituir a Comissão tomou conta da ONU, levando a uma pressão constante para substituir este órgão que os Estados podem ter percebido como um custo de reputação se não apoiassem uma nova instituição. O CDH foi criado neste sentido como um órgão orientado para a ação como consta da Resolução 60/251, sendo elevado o seu estatuto a órgão subsidiário da AGNU, o que lhe conferiria maior poder de atuação e autonomia como defendido pelo SGNU.

Sob um ponto de vista construtivista o processo negocial e o estabelecimento do próprio CDH denotam a influência que os agentes podem ter na estrutura das Nações Unidas (Ruggie, 1998; Wendt, 1995). O papel do SGNU, tal como o dos Peritos por si designados e a posição dos Estados-membros responsáveis pela tomada de decisão é central em todo o processo, uma vez que estamos perante um processo de cariz intergovernamental.



De entre os métodos de trabalho do CDH estão a realização de sessões especiais que ocorrem sempre que 1/3 dos Estados-membros considere que existe uma situação flagrante de abusos de DH que necessita de atenção e tomada de posição urgente (A/RES/60/251: 4). Procurou-se desta forma contrariar o bloqueio político que tinha começado a descredibilizar o trabalho da Comissão, o que nos permite inferir sobre a importância destas sessões para a proteção dos DH.

A realização destas sessões foi também flexibilizada no âmbito do trabalho do CDH comparativamente ao que acontecia na Comissão. Além da análise da situação em países específicos, também é possível realizar sessões sobre temas com implicações na área dos DH. Outra inovação foi a diminuição do número de Estados necessário para a convocação destas sessões, o que permite que questões urgentes sejam debatidas no CDH com maior facilidade (ICRC, 2008: 490), procurando-se responder assim de forma célere às necessidades de proteção dos DH.

Sessões especiais

Entre 2006 e 2016, a primeira década de trabalho do CDH que pode ser considerada um marco para a análise da sua atuação, em que todas as expectativas estavam postas no trabalho deste novo órgão, realizaram-se 26¹ sessões especiais. Tal revela, por um lado, a maior capacidade de atuação e análise do CDH e por outro, a maior facilidade de convocação destas sessões. Estas sessões serão analisadas do ponto de vista da sua contribuição para a proteção dos civis em situações de CANI, tendo em consideração a iniciativa da sua convocação, as contribuições e posições para a tomada de decisão e o resultado final da sessão no sentido de inferir sobre a concretização destas expectativas.

Sudão

A primeira situação no âmbito da nossa análise a ser levada perante o CDH foi referente ao Sudão na 4ª Sessão especial por iniciativa da Finlândia (A/HRC/S-4/1). A sessão foi apoiada por Estados dos diversos continentes inclusive Cuba, Rússia, China, Índia e Equador que evidenciam maior susceptibilidade em relação a interferências nos assuntos internos dos Estados, mas com oposição do Estado visado o Sudão que não obstante participou na sessão, como aconteceu com os Estados cuja situação interna foi analisada. Esta situação denota por um lado a aceitação da competência dos órgãos internacionais nos quais os Estados decidem participar, neste caso, do CDH, e por outro, a sua tentativa de influenciar a tomada de decisão destes órgãos.

A posição dos Peritos Independentes, Relatores Especiais do Conselho e Representantes Especiais da ONU é essencial nestas sessões e de forma geral na tomada de decisão do CDH, uma vez que são responsáveis pela apresentação de informação concreta sobre cada situação cuja credibilidade ou veracidade é difícil de contentar por estas funções fazerem parte do mandato que lhes foi conferido no âmbito da Organização e, como tal, aceite pelos Estados-membros da ONU. Esta é uma componente fundamental no trabalho do CDH, órgão político de cariz intergovernamental, pela independência dos seus mandatos em relação aos Estados-membros. Embora a cooperação seja o motor

¹ Destas 26, 7 foram referentes ao conflito Israel-Palestina caracterizado pela ONU como internacional (TIJ, 2004: 7-8). A 7ª, 10ª e 13ª não contêm referência a situações de conflito armado.



essencial desta interação o seu trabalho permite persuadir os Estados a alterarem as suas posições e percepções em relação às diversas questões como analisado pelo Construtivismo, no nosso caso em apreço a proteção da população civil².

A gravidade da situação dos DH no Sudão, em especial as infrações e abusos contra civis, vinha a ser alvo de atenção na Comissão, mas sem grandes resultados práticos. Na sessão o representante da Comissão de Inquérito sobre o Darfur, o Assessor-Especial do SGNU para a Prevenção do Genocídio, o SGNU e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) enfatizaram os ataques contra civis que foram por vezes instigados pelo próprio governo. O ACNUDH enumerou especificamente estas infrações aos DH e ao DIH (tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; violência sexual e outras agressões; deslocamento de civis; pilhagem de bens civis; impedimento do acesso humanitário; ameaças de assassinato; impedimento do retorno das pessoas deslocadas internamente (PDI); prisões e detenções arbitrárias).

Tendo em atenção estes relatos a Finlândia enquanto promotora da sessão apresentou o projeto de resolução A/HRC/S-4/L.1 no qual se manifestava preocupação com a situação humanitária e dos DH no Darfur e se solicitava o fim das violações dos DH e do DIH (A/HRC/S-4/L.1: 1-2). Em alternativa, a Argélia em nome do Grupo Africano (GA), apresentou os projetos A/HRC/S-4/L.2 e A/HRC/S-4/L.3 que não continham o reconhecimento das infrações aos DH e ao DIH apesar da informação dos Peritos Independentes e da proposta da Finlândia. Desta sessão e como resultado da divergência de posições dos Estados-membros resultou a Decisão S-4/101 adotada sem votação e na qual, em termos gerais, o CDH manifestou a sua preocupação com a situação humanitária e dos DH no Darfur, tendo sido decidido o envio de uma missão para avaliar a situação dos DH e as necessidades do país (A/HRC/S-4/5: 3).

A posição do GA denota a falta de apoio a uma tomada de posição forte e condenatória em relação à situação vivida no Darfur, o que revela nesta fase inicial do trabalho do Conselho uma resistência em aprovar medidas com implicações internas. No entanto a pressão da informação sobre a gravidade da situação levou à nomeação de uma missão de investigação, demonstrando a importância dos relatos dos Peritos sobre a situação e a pressão sobre a necessidade de continuar a analisar a situação humanitária e dos DH no Sudão com vista à proteção dos civis que seria feita nas sessões regulares, nas quais se obteve o apoio do governo.

Sudão do Sul

A Albânia, Paraguai, Reino Unido e Estados Unidos da América (EUA) solicitaram uma sessão sobre a situação dos DH no Sudão do Sul a 26ª sessão especial no âmbito do trabalho do Conselho (A/HRC/S-26/1). Esta sessão contou com apoio inter-regional à exceção da Venezuela e do Sudão do Sul que, não obstante estava disposto a cooperar, reservou-se o direito soberano de tomar as medidas adequadas em momento oportuno. Esta posição revela que a soberania continua a ser um ponto incontornável nas relações internacionais, embora possamos considerar a cooperação um contrapeso a esta situação no sentido analisado por Wendt (1995) ao entender que a interação nas estruturas sociais

² Por civis, como previsto no artigo 50.º do I Protocolo Adicional às CG, entendem-se as pessoas que não são membros das forças armadas; a população civil compreende todas as pessoas que são civis. Alguma prática acrescenta a condição de que os civis são pessoas que não participam nas hostilidades (ICRC, 2005).



(nas quais podemos incluir o CDH) pode moldar as identidades e os interesses dos atores que nelas participam também com intuito de obter legitimidade e reconhecimento internacional.

Devemos começar por realçar a independência do Sudão do Sul do Estado do Sudão em 2011 e que apesar da situação de infração aos DH e DIH que vinha a ser relatada desde 2006 aquando, como analisámos, da sessão especial sobre o Sudão, não foi solicitada neste período de tempo nenhuma sessão extraordinária sobre a situação, sendo os fóruns regulares considerados suficientes para acompanhar a situação.

Na sua intervenção nesta sessão o ACNUDH em termos de infrações aos direitos dos civis fez referência aos sequestros, prisões arbitrárias, deslocamento forçado e violação dos direitos à liberdade de circulação, expressão e opinião. A Comissão de DH no Sudão do Sul denunciou as infrações, inclusive contra crianças, salientando o processo de limpeza étnica também mencionada pela Assessora Especial para a Prevenção do Genocídio; a iminência da fome; a redução dos grupos da sociedade civil; o aumento do número de refugiados e PDI. Por seu turno o Comité de Coordenação dos Procedimentos Especiais (CCPE) referiu-se, em particular, à violência sexual e de género como ferramenta de limpeza étnica e aos ataques a locais e infra-estruturas civis; recrutamento forçado de crianças; desaparecimentos forçados; tortura e maus tratos e execuções extrajudiciais.

Tomando a iniciativa na tomada de decisão os EUA introduziram o projeto de resolução A/HRC/S-26/L.1 que foi aprovado sem votação na Resolução S-26/1 (A/HRC/S-26/2: 9), demonstrando o apoio inclusive do GA em relação à premência de assegurar a proteção dos civis. Esta Resolução incluiu as referências às infrações à proteção de civis mencionadas pelos Peritos, tal como a questão da responsabilização dos infratores e a responsabilidade do governo proteger a sua população do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (A/HRC/S-26/L.1: 2-4). No projeto referiu-se ainda a importância de prestar assistência e proteção atempada aos sobreviventes de violência sexual e de género, tendo em atenção as necessidades das pessoas com deficiência e a preocupação com as restrições aos DH e liberdades fundamentais (A/HRC/S-26/L.1: 3). Estas referências interligam de forma evidente o DIH às salvaguardas do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) na proteção dos civis um avanço significativo em relação à 4ª sessão especial.

Myanmar

A situação no Myanmar foi analisada por iniciativa da Eslovénia na 5ª sessão especial (A/HRC/S-5/1), que não contou com o apoio do Myanmar, da Rússia e Índia. Esta situação demonstra que os Estados não concordam em ser visados diretamente numa sessão específica que os responsabilize por falhas na proteção dos DH, mas que é conseguida no âmbito das novas regras de funcionamento do CDH, o que evidencia a importância das estruturas nas quais os Estados participam.

Em relação ao Myanmar o Relator Especial sobre o Myanmar alertou para os ataques contra manifestantes pelas forças de segurança e as restrições aos meios de comunicação e informação. Entre as violações flagrantes contaram-se as execuções sumárias; restrições à liberdade de religião e expressão; tortura e maus tratos; falta de independência de juízes e advogados, bem como prisões e detenções arbitrárias reforçadas pela informação apresentada pelo ACNUDH.



Estes relatos foram incluídos no projeto A/HRC/S-5/L.1 apresentado por Portugal, em nome da União Europeia (UE) e aprovado sem votação na Resolução S-5/1 (A/HRC/S-5/2: 8), no qual foi consensual incluir além da proteção da vida e integridade física, os DH e liberdades fundamentais como a realização de atividades políticas pacíficas, a liberdade dos meios de comunicação, e o acesso à informação na proteção dos civis (A/HRC/S-5/L.1: 1-2). Conseguiu-se obter para a Resolução a cooperação do Myanmar e o consenso da Rússia e da Índia, evidenciando-se os custos de reputação dos Estados, devido aos relatos dos Peritos e ao próprio mandato que foi conferido ao CDH no qual participam.

República Democrática do Congo (RDC)

A iniciativa de avaliar a situação na RDC foi da França (A/HRC/S-8/1), a qual foi feita na 8ª Sessão especial.

Em termos de infrações à proteção dos civis o ACNUDH relatou as execuções sumárias ou arbitrárias, os sequestros e saques generalizados e os abusos, incluindo a violência sexual contra PDI, em especial contra mulheres e crianças. Neste seguimento enquanto impulsionadora da sessão a França apresentou, em nome da UE, o projeto A/HRC/S-8/L.1, mas após longas discussões sobre a proposta A/HRC/S-8/L.2/Rev.2, apresentada pela Egito em nome do GA e do consenso alcançado retirou o projeto, tendo sido aprovada sem votação a Resolução S-8/1 no sentido de obter um consenso que permitisse proteger os civis.

A proposta inicial A/HRC/S-8/L.2 apresentada pelo Egito foi elaborada em termos mais gerais, não havendo exemplos dos atos de infração. A primeira revisão por pressão dos promotores do projeto L.1 introduziu a referência às infrações cometidas em Kivu contra os civis, em particular a violência sexual, o recrutamento pelas milícias de crianças e a necessidade de responsabilização por violações dos DH e do DIH (A/HRC/S-8/L.2/Rev.1: 2), o que denota a questão das identidades dos atores na estrutura do CDH e a influência mútua destes agentes. A importância da assistência humanitária (alimentos, água, medicamentos e abrigo), da liberdade de circulação de pessoas e bens são também referidas, indo-se além da proteção da integridade física e dignidade dos civis cada vez mais consensual entre os Estados.

Sri Lanka

A situação no Sri Lanka seria avaliada na 11ª sessão especial por iniciativa da Alemanha (A/HRC/S-11/I). Esta sessão foi apoiada maioritariamente pelo Grupo dos Estados da Europa Ocidental e Outros, havendo resistência dos países dos restantes continentes e do Sri Lanka por considerarem tratar-se de uma situação interna de combate ao terrorismo.

O ACNUDH procurando conseguir avanços na proteção dos civis denunciou as infrações aos DH e ao DIH (assassinatos; deslocamentos forçados; destruição de bens e meios de subsistência: falta de alimentos, água e assistência médica; falta de independência das instituições nacionais) e referiu-se à importância das vítimas de violência terem acesso à justiça e a remédios.



No entanto, dada a oposição à convocação da sessão e no sentido de influenciar a decisão final o Sri Lanka apresentou a proposta A/HRC/S-11/L.1 onde apenas as infrações dos Tigres Tamil foram mencionadas. Na primeira revisão que resultou na Resolução S-11/1 (A/HRC/S-11/2: 10), com vista a conseguir um consenso, pela recusa em aceitar a proposta da Alemanha, foi acrescentada a responsabilidade de prestar proteção e assistência humanitária (água potável, saneamento, alimentos, assistência médica) e a obrigação de respeitar o DIDH e o DIH. Evidenciou-se um avanço nas garantias dos civis considerado ainda assim insuficiente, pelo que não contou com o apoio dos Estados promotores da sessão que pretendiam a inclusão das infrações praticadas pelo governo.

Costa do Marfim

Na 14ª Sessão especial foi analisada a situação na Costa do Marfim por iniciativa da Nigéria (em nome do GA) e dos EUA (A/HRC/S-14/1: 4-5). A posição do GA vinha a ser de cooperação no âmbito do CDH de forma a tentar resolver ou gerir os problemas no Continente através de uma posição na tomada de decisão.

O vice-Comissário Adjunto para os DH reiterou, como o ACNUDH, a preocupação com as violações dos DH caracterizadas pela repressão de encontros e manifestações públicas; assédio e intimidação; detenção e prisão arbitrária; tortura; desaparecimentos; assassinatos extrajudiciais; deslocamento forçado; infrações à liberdade de informação e expressão e à liberdade de circulação que prejudicaram a prestação de serviços e assistência humanitária.

No seguimento da iniciativa da convocação da sessão a Nigéria em nome do GA apresentou o projeto de resolução A/HRC/S-14/ L.1 aprovado consensualmente na Resolução S-14/1 (A/HRC/S-14/1: 6-7). Em relação à Costa do Marfim foram consideradas as infrações aos DH e ao DIH cometidas por todas as partes como relatado pelos Representantes Especiais, incluindo os direitos e liberdades fundamentais como a liberdade de informação e expressão e a questão humanitária, incluindo o impacto socioeconómico sobre a população. Esta proteção vai além da proteção que seria conferida ao abrigo do DIH de acordo como artigo 3.º comum às CG, especificando-se os direitos das PDI e refugiados, incluindo os direitos civis e políticos, económicos e sociais que garantem o bem-estar e subsistência da população cada vez mais consensuais como constatado pelas sessões anteriores.

Líbia

A situação na Líbia que vinha a ser alvo de consideração na ONU foi também tida em atenção no CDH por iniciativa da Hungria em nome da UE na 15ª sessão especial (A/HRC/S-15/1: 6).

Sobre a proteção de civis o ACNUDH e o CCPE alertaram para a repressão violenta contra manifestantes pacíficos com homicídios em massa, prisões arbitrárias, detenções e tortura de manifestantes; bloqueios a áreas residenciais; impedimento à assistência médica e humanitária; uso de combatentes estrangeiros (mercenários) e infrações aos direitos e liberdades fundamentais da população.

A iniciativa de apresentar um projeto de resolução A/HRC/S-15/L.1 coube à promotora da sessão, sendo o projeto adotado sem votação na Resolução S-15/I (A/HRC/S-15/I: 10-



11). O projeto continha uma referência explícita às infrações contra os civis de acordo com os dados apresentados pelos Peritos, incluindo aos direitos e liberdades fundamentais, embora sem referência aos direitos socioeconómicos ao contrário da Costa do Marfim, ou ao uso de mercenários (A/HRC/S-15/L.1: 1-2). Dada a gravidade da situação foi decidido estabelecer uma Comissão de Inquérito para investigar as violações do DIDH na Líbia com vista à responsabilização (A/HRC/S-15/L.1: 2), o que não será consensual, como veremos, em relação à Síria.

Síria

No mesmo sentido dos restantes órgãos da ONU que analisavam a situação na Síria assim que o conflito despoletou, o CDH sob iniciativa dos EUA analisou esta situação na 16ª sessão especial (A/HRC/S-16/2: 5). Esta foi a primeira de várias sessões extraordinárias sobre a Síria no intuito de contribuir para a resolução ou gestão da situação, em especial quando se verificou um bloqueio no Conselho de Segurança (Gowan e Pinheiro, 2014), o que não aconteceu em relação à Líbia.

A sessão especial como será evidente em relação a todas as sessões convocadas não foi apoiada pela Síria que considerou a situação como de emergência/manutenção da ordem pública, pelo que não requeria a atenção do CDH, sendo apoiada pela Rússia, China, Cuba, Venezuela, Equador, Paquistão e Nicarágua.

Na sessão os Peritos Independentes não se posicionaram em relação à classificação do conflito, que poderia prejudicar a tomada de decisão, focando a proteção dos civis em termos dos DH e liberdades fundamentais considerados aplicáveis a todas as situações, inclusive em situações de emergência. Deste modo, o ACNUDH considerou entre as infrações o uso de fogo vivo contra manifestantes pacíficos; detenção e desaparecimentos forçados; tortura e maus-tratos; repressão à liberdade de expressão, reunião e associação; perseguição e intimidação; ataques contra pessoal médico, instalações e pacientes; ataques a áreas densamente povoadas; impedimento da entrega de alimentos e assistência aos feridos e bloqueio a serviços públicos como à eletricidade e o sistema de transportes, que podiam constituir crimes contra a humanidade. O Relator Especial sobre o Direito à Alimentação em nome dos titulares de mandatos do CDH considerou ademais que devia haver reparações e compensações às vítimas e às suas famílias.

Tomando a iniciativa na tomada de decisão os EUA apresentaram o projeto A/HRC/S-16/L.1 aprovado de forma não consensual na Resolução S-16/1 onde se reafirmava a obrigação dos Estados protegerem os DH e liberdades fundamentais dos civis (A/HRC/S-16/L.1: 1) na linha do contributo dos Peritos, o que denota mais uma vez a importância destes Peritos na consideração da proteção dos civis através do relato das infrações. No entanto, os direitos socioeconómicos como a questão da alimentação, cuidados de saúde não foram mencionados de forma explícita, aludindo-se ao direito à justiça social.

Uma segunda sessão sobre a Síria que correspondeu à 17ª sessão especial foi solicitada pela Polónia em nome da UE a (A/HRC/S-17/1), já com apoio inter-regional, inclusive de países árabes, mas que manteve a mesma oposição.

Há semelhança da sessão anterior o ACNUDH e o Relator Especial sobre a Tortura em nome dos titulares de mandatos do CDH não se posicionaram em relação à qualificação do conflito, considerando a proteção dos civis ao abrigo dos DH e liberdades



fundamentais como previsto pelo DIDH relatadas na 16ª sessão especial agora confirmadas pela missão enviada à Síria.

Procurando impulsionar a tomada de decisão a Polónia promotora da sessão em nome da UE apresentou o projeto A/HRC/S-17/L.1 aprovado também de forma não consensual na Resolução S-17/1. O projeto referiu as informações sobre a situação mencionadas pelos Peritos, e pela missão de investigação que evidenciaram as violações aos DH cometidas pelas autoridades sírias que podiam constituir crimes contra a humanidade, instando-se já nesta resolução as autoridades a garantirem a assistência humanitária e médica (A/HRC/S-17/L.1: 1-3), o que não aconteceu na anterior. Foi também decidido enviar uma comissão de inquérito nomeada pelo Presidente do CDH para investigar as alegadas violações do DIDH, incluindo crimes contra a humanidade, no sentido de identificar os responsáveis (A/HRC/S-17/L.1: 3). Esta nomeação denota o reforço da competência do CDH em relação às infrações contra civis cujos infratores deviam ser responsabilizados. Decidiu-se igualmente transmitir o relatório desta comissão à AGNU que o encaminharia aos organismos relevantes, o que reforça a gravidade das infrações praticadas contra civis, procurando-se uma tomada de posição também dos órgãos principais da ONU.

Novamente a Polónia em nome da UE solicitou uma sessão sobre a Síria à luz do relatório solicitado à comissão de inquérito que foi avaliado na 18ª sessão especial (A/HRC/S-18/2: 6). Esta sessão teve ainda maior apoio inter-regional, mas manteve a mesma oposição das sessões anteriores.

A Comissão de Inquérito sobre a Síria relatou, como o ACNUDH, na linha das sessões anteriores entre os infrações aos DH e liberdades fundamentais contra civis o assassinato, inclusive de crianças; tortura e maus-tratos; estupro e outras formas de violência sexual; prisão ou outras formas de privação da liberdade; desaparecimentos forçados; bloqueios a áreas residenciais com obstrução do acesso à água, alimentos e outras necessidades básicas; destruição de propriedade e infra-estruturas civis; infração aos direitos das crianças (incluindo a educação); restrições à liberdade de circulação; utilização de hospitais como centros de tortura para manifestantes feridos; impedimentos à prestação de assistência médica e restrições aos direitos civis e políticos como a liberdade de expressão, reunião ou manifestação pacíficas, no sentido de levar a uma tomada de decisão forte.

Novamente a Polónia impulsionadora da sessão em nome da UE apresentou o projeto A/HRC/S-18/L.1 aprovado como os anteriores de forma não consensual na Resolução S-18/1 (A/HRC/S-18/2: 8-9), onde se mencionavam as infrações aos DH e liberdades fundamentais na linha dos relatos dos Peritos, realçando-se novamente a importância da assistência humanitária; o retorno voluntário de refugiados e PDI e a preocupação com a impunidade (A/HRC/S-18/L.1: 1-3). Na revisão acrescentou-se a referência à importância do cumprimento dos direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais da população, o que demonstra maior consenso sobre esta questão, solicitando-se diretamente aos órgãos da ONU a tomada de medidas com base na consideração da Resolução (A/HRC/S-18/L.1/Rev.1: 2-4). Esta referência denota a pressão crescente para a proteção dos civis pela ONU através dos seus órgãos principais.

Uma nova sessão foi solicitada por representantes da Dinamarca, Kuwait, Qatar, Arábia Saudita, Turquia, UE e dos EUA em relação à deterioração da situação dos DH na Síria e os recentes assassinatos em El-Houleh que seria a 19ª sessão especial (A/HRC/S-19/1).



Esta sessão contou com um apoio ainda mais extenso, evidenciando a pressão em torno da resolução da situação.

Os Peritos que participaram na sessão, o ACNUDH e o Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias em nome dos titulares de mandatos do CDH, na linha das sessões anteriores referiram-se à proteção dos civis de acordo com o DIDH que incluía os direitos e liberdades fundamentais com base no relatório da Comissão de Inquérito sobre a Síria A/HRC/19/69.

No seguimento destes relatos pela primeira vez por iniciativa de um país árabe, o Qatar, foi apresentado o projeto A/HRC/S-19/L.1 aprovado também de forma não consensual na Resolução S-19/1 (A/HRC/S-19/2: 8). Na proposta referiram-se as infrações contra civis ao nível do uso de artilharia pesada contra áreas residenciais e abusos físicos, especificando os ataques contra mulheres e crianças, e as infrações aos direitos e liberdades fundamentais (A/HRC/S-19/L.1:1-2), não existindo ao contrário das anteriores uma referência aos direitos económicos e sociais. Na revisão A/HRC/S-19/L.1/Rev.1 também se recordou a declaração do ACNUDH de que as atrocidades cometidas podiam constituir crimes contra a humanidade e o seu apelo ao Conselho de Segurança para encaminhar a situação ao Tribunal Penal Internacional. Esta referência evidência novamente a importância da posição dos Peritos Independentes na tomada de decisão, que requer, dada a gravidade prolongada da situação, uma responsabilização dos infratores. No projeto também se solicitou à Comissão de Inquérito que realize uma investigação sobre *El-Houleh*, para identificar os responsáveis (A/HRC/S-19/L.1:2) no seguimento da importância conferida à responsabilização como forma de combater a impunidade.

A situação da Síria foi novamente analisada na 25ª sessão especial solicitada pelo Reino Unido devido à situação em *Aleppo* (A/HRC/S-25/I).

Como intervenientes na sessão o ACNUDH, o CCPE e a Comissão de Inquérito sobre a Síria referiram as infrações contra os civis na linha dos relatos das sessões anteriores ao abrigo do DIDH que inclui os direitos e liberdades fundamentais, mas em 2016 já com referência explícita ao DIH pelo consenso alcançado em relação à qualificação da situação enquanto “conflito armado”.

Na sequência da iniciativa da sessão o Reino Unido apresentou o projeto A/HRC/S-25/L.1 aprovado novamente de forma não consensual na Resolução S-25/1 (A/HRC/S-25/2: 7-10). Nesta Resolução foi feita referência às infrações ao DIDH e ao DIH por todas as partes no conflito, incluindo a violência sexual e baseada no género, praticada também contra crianças; destruição de infra-estruturas civis (escolas, instalações médicas) em Aleppo; ataques a civis; remoção de itens de comboios humanitários; interrupções deliberadas de abastecimento de água; uso indiscriminado de armas; uso da fome como método de combate e cerco de áreas povoadas (A/HRC/S-25/L.1: 1-3), sem referência aos direitos económicos e sociais, o que revela ainda algumas reticências em relação a esta categoria de direitos. Foi igualmente solicitada à Comissão de Inquérito a realização de um inquérito sobre Aleppo com vista à responsabilização dos infratores (A/HRC/S-25/L.1: 3-4), sendo o combate à impunidade uma das principais formas consideradas para dissuadir as infrações.



República Centro-Africana (RCA)

Por iniciativa da Etiópia em nome do GA foi solicitada uma sessão sobre a situação dos DH na RCA analisada na 20ª sessão especial (A/HRC/S-20/1). Esta sessão teve um amplo apoio inter-regional, incluindo da RCA devido ao risco de genocídio pela dimensão étnica e religiosa da crise, demonstrando a importância que os Estados atribuem à cooperação através da atuação das instituições internacionais.

O ACNUDH e o CCPE mencionam em relação à situação as execuções sumárias com base na religião; atos de violência sexual e baseada no género; desaparecimentos forçados; tortura; mutilações; maus-tratos, prisões e detenções arbitrárias; saques e destruição de propriedade, em especial de edifícios religiosos e o uso de crianças-soldado que levaram a um elevado número de refugiados e PDI.

Neste seguimento a Etiópia em nome do GA apresentou o projeto A/HRC/S-20/L.1 aprovado consensualmente na Resolução S-20/1 (A/HRC/S-20/2), na qual foram consideradas as violações e abusos dos DH e liberdades fundamentais como mencionadas pelo ACNUDH e pelo CCPE (A/HRC/S-20/L.1: 1-2), novamente sem referência aos direitos económicos e sociais.

Iraque

O Iraque solicitou uma sessão (22ª sessão especial) sobre a situação dos DH no próprio país à luz dos abusos cometidos pelo auto-denominado Estado Islâmico, grupo Levante e grupos associados (A/HRC/S-22/4), a qual teve amplo apoio inter-regional, incluindo da Rússia e China ao contrário do que aconteceu em relação ao Sri Lanka.

O ACNUDH mencionou as violações ao DIDH e ao DIH praticadas por estes grupos contra civis (violência sexual; sequestros; tortura; perseguição com base na filiação étnica, religiosa ou sectária, entendendo-se os direitos culturais e religiosos como direitos à identidade; uso de crianças-soldado; destruição de infra-estruturas e dos meios de subsistência da população; impedimento da assistência humanitária; atos de intimidação e atemorização das populações e proibição dos civis deixarem em segurança os locais de combate), sendo também constatadas infrações ao DIDH e ao DIH praticados pelas forças do Iraque e grupos armados contra estes grupos.

Assumindo a iniciativa do processo de decisão a França apoiada pelo Iraque apresentou o projeto A/HRC/S-22/L.1 aprovado na Resolução S-22/I (A/HRC/S-22/4: 9), no qual se evidenciaram as infrações ao DH e ao DIH cometidas pelos grupos terroristas que podiam constituir crimes de guerra e contra a humanidade relatadas pelo ACNUDH; a necessidade de proteger e prestar assistência aos civis; proteger as infra-estruturas civis; promover e proteger todos os DH e liberdades fundamentais; investigar os alegados abusos e promover o regresso das PDI (A/HRC/S-22/L.1: 1-3), interligando-se o DIDH e o DIH na proteção dos civis que inclui os meios necessários à subsistência da população. Mas sem referência às infrações cometidas pelo governo, situação que tinha sido criticada em relação ao Sri Lanka.



Grupo Boko Haram

A atuação do Grupo Boko Haram que teve implicações nos Camarões, Chade, Níger e Nigéria, foi levada perante o Conselho pela Argélia em nome do GA na 23ª sessão especial (A/HRC/S-23/1).

Na sessão o ACNUDH referiu as infrações cometidas pelo Grupo Boko Haram com dimensões étnicas e sectárias (assassinatos, raptos, escravidão sexual, recrutamento forçado, saques e destruição de aldeias e cidades) que levaram a um elevado número de PDI e refugiados que necessitavam de assistência humanitária e psicológica. Também houve relatos de violações graves ao DIDH e ao DIH pelas forças da Nigéria e outros países na resposta às atividades do Grupo. O CCPE lembrou ademais a proteção dos DH e liberdades fundamentais (segurança jurídica; liberdade de pensamento, consciência e religião e a decisão sobre o retorno ao país).

Tratando-se mais uma vez de uma situação no Continente Africano a Argélia em nome do GA apresentou o projeto A/HRC/S-23/L.1 aprovado consensualmente na Resolução S-23/1 (A/HRC/S-23/2: 9), na qual foram mencionadas as atrocidades e abusos ao DIDH e ao DIH cometidas pela organização terrorista contra civis na linha dos relatos dos Peritos, incluindo os DH e liberdades fundamentais, tendo também sido manifestada preocupação com as PDI e os refugiados (A/HRC/S-23/L.1: 3). Mas novamente não foram referidas as infrações praticadas pelos Estados no combate ao terrorismo à semelhança do Iraque e do Sri Lanka, não se mencionando também os direitos económicos e sociais enquanto garantias da população.

Burundi

A gravidade da situação levou os EUA a solicitarem uma sessão sobre o Burundi que seria a 24ª sessão especial (A/HRC/S-24/I), a qual teve o apoio do Burundi pela consciência da dimensão étnica do conflito como aconteceu com a RCA.

Na sessão o ACNUDH, o Conselheiro para a Prevenção do Genocídio e o CCPE, enumeraram as infrações aos DH com base na filiação política e étnica (execuções extrajudiciais; detenções e prisões arbitrárias; desaparecimentos forçados; espancamentos; saques; bloqueios a bairros; repressão; tortura; intimidação e a ausência de meios de subsistência da população).

Neste sentido os EUA apresentaram o projeto A/HRC/S-24/L.1 aprovado consensualmente na Resolução S-24/I (A/HRC/S-24/2: 9-10), no qual foi reafirmada a promoção e proteção dos DH e liberdades fundamentais (A/HRC/S-24/L.1: 1) conforme mencionadas pelos Peritos, solicitando-se ao ACNUDH que organize uma missão de investigação (A/HRC/S-24/L.1: 5), enfatizando-se novamente a importância do combate à impunidade.

Conclusões

Dos casos analisados evidenciamos a iniciativa dos Estados da Europa Ocidental e Outros na convocação da maioria das sessões na linha da defesa de uma maior capacidade de atuação do CDH em situações de graves infrações aos DH. Também se verificou um assumir pelo GA das questões em África que geram maior consenso internacional, ao



contrário de outras regiões como se verificou pela falta de consenso em relação ao Sri Lanka e à Síria mais próximas das fronteiras de grandes potências.

Não obstante as dificuldades de enquadramento dos conflitos atuais nas categorias ditas clássicas (CANI, conflito internacional, distúrbios ou tensões internas) há aceitação da inter-relação na proteção dos civis entre o DIH e o DIDH que foi assumida diretamente nas diversas resoluções como proposto pelos Peritos Independentes. Esta complementaridade além da proteção mínima nos CANI conferida pelo artigo 3.º comum às CG, a única aceite consensualmente por todos os Estados, abrange os DH e liberdades fundamentais com ênfase para os direitos civis e políticos (liberdade de opinião, expressão, informação, manifestação pacífica, circulação, religião ou crença e exercício de atividades pacíficas inclusive políticas); a proteção de infra-estruturas e bens civis; proibição de todos os tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes especificando-se entre estes a violência, abusos e agressões sexuais; a proibição do uso de crianças-soldado; a obrigação de prover os meios necessários à subsistência das populações mesmo que através da assistência humanitária (alimentos, água, cuidados de saúde, abrigo), com ênfase para a parte da população considerada mais vulnerável refugiados, PDI, mulheres e crianças e a responsabilização dos infratores.

Referências bibliográficas

- A/HRC/S-4/1 (2006), *Letter from Finland to the Human Rights Council (HRC)*.
- A/HRC/S-4/5 /2006), *Report of the HRC fourth special session (SS)*.
- A/HRC/S-5/1 (2007), *Letter from Slovenia to the HRC*
- A/HRC/S-5/2 (2007), *Report of the HRC fifth SS*.
- A/HRC/S-8/1 (2008), *Letter from France to the HRC*.
- A/HRC/S-8/2 (2008), *Report of the HRC eighth SS*.
- A/HRC/S-11/1 (2009), *Letter from Germany to the HRC*.
- A/HRC/S-11/2 (2009), *Report of the HRC eleventh SS*.
- A/HRC/S-14/1 (2010), *Report of the HRC fourteenth SS*.
- A/HRC/S-15/1 (2010), *Report of the HRC fifteenth SS*.
- A/HRC/S-16/2 (2011), *Report of the HRC sixteenth SS*.
- A/HRC/S-17/2 (2011), *Report of the HRC seventeenth SS*.
- A/HRC/S-18/2 (2011), *Report of the HRC eighteenth SS*.
- A/HRC/S-19/1 (2012), *Letter from Denmark, Kuwait, Qatar, Saudi Arabia, Turkey, the European Union and the United States of America to the HRC*.
- A/HRC/S-19/2 (2012), *Report of the HRC nineteenth SS*.
- A/HRC/S-20/1(2014), *Letter from Ethiopia to the HRC*.
- A/HRC/S-20/2 (2014), *Report of the HRC twentieth SS*.
- A/HRC/S-22/4 (2014), *Report of the HRC twenty-second SS*.
- A/HRC/S-23/1 (2015), *Letter from Algeria to the HRC*.



A/HRC/S-23/2 (2015), *Report of the HRC twenty-third SS.*

A/HRC/S-24/1 (2015), *Letter from the United States to the HRC.*

A/HRC/S-24/2 (2015), *Report of the HRC twenty-fourth SS.*

A/HRC/S-25/1 (2016), *Letter from the United Kingdom to the HRC.*

A/HRC/S-25/2 (2016), *Report of the HRC twenty-fifth SS.*

A/HRC/S-26/1 (2016), *Letter from Albania, Paraguay, United Kingdom and the United States to the HRC.*

A/HRC/S-26/2 (2016), *Report of the HRC twenty-sixth SS.*

A/RES/60/251 (2006), *HRC.*

Cox, Eric (2010), "State Interests and the Creation and Functioning of the United Nations Human Rights Council" *Journal of International Law and International Relations*. 6(1), 87-120.

Gowan, Richard; Pinheiro, Paulo Sérgio (2014), "Syria" in Genser, Jared; Ugarte, Bruno Stagno (eds) *The United Nations Security Council in the Age of Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 434-453.

ICRC (2005), *Customary IHL Database*, disponível em <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home> (consultado a 20 de julho de 2018).

ICRC (2008), "Interview with Luis Alfonso De Alba" *International Review of the Red Cross*. 90(871), 489-499.

Lauren, Paul Gordon (2007), "Commission on Human Rights to the Human Rights Council" *Human Rights Quarterly*. 29, 307-345.

Ruggie, John (1998), *Constructing the World Polity: Essays on international institutionalization*. London/New York: Routledge.

Sheeran, Scott; Rodley, Nigel (eds.) (2013), *Routledge Handbook of International Human Rights Law*. New York: Routledge.

TIJ (2004), *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory Summary 2004/2*.

Wendt, Alexander (1995), "Constructing International Politics" *International Security*. 20(1), 71-81.

AGENDA-SETTING E FRAMING NA POLÍTICA EXTERNA: O CASO DA COBERTURA TELEVISIVA RUSSA E UCRANIANA DO CASO DA CRIMEIA

Yuliia Krutikova

Yuliia.krutikova@gmail.com

Licenciada e Mestre em Relações Internacionais, especialização em Estudos Europeus (Universidade de Coimbra, Portugal). Realizou estágios profissionais na Embaixada de Portugal na Bulgária, na Navigator Company, e no National System Limited Inter TV em Kiev

Maria Raquel Freire

rfreire@fe.uc.pt

Investigadora no Centro de Estudos Sociais e Professora Associada de Relações Internacionais da Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra (Portugal). É titular da cátedra Jean Monnet. Doutorada em Relações Internacionais pela Universidade de Kent. Atualmente é diretora do Programa de Doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos (CES|FEUC). Membro do Conselho de Administração da European Studies Association (EISA). A sua investigação centra-se em estudos sobre a paz, em particular manutenção e construção da paz; política externa, segurança internacional, Rússia e espaço pós-soviético. Tem publicado em revistas especializadas com revisão por pares como o *European Politics and Society*, *European Review of International Studies*, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, *East European Politics*, *European Security*, *International Peacekeeping*, *International Politics*, *Asian Perspective*, *Global Society*, *La Revue Internationale et Stratégique*, *Journal of Conflict*, *Security Development*, e Relações Internacionais.

Sofia José Santos

sjs@fe.uc.pt

Professora Auxiliar Convidada na Faculdade de Economia e Investigadora Integrada do Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra (Portugal). Investigadora associada no OBSERVARE, Universidade Autónoma de Lisboa. Tem pós-graduação em Ciências da Comunicação, ISCTE-IUL, é doutorada e mestre em Política Internacional e Resolução de Conflitos, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra e licenciada em Relações Internacionais pela mesma universidade. Foi investigadora de pós-doutoramento no OBSERVARE/UAL e no CES e investigadora e coordenadora de média e comunicação no Promundo-Europa. Pertenceu à equipa de investigação do *Flemish Peace Institute* como *visiting scholar* e foi *visiting fellow* na Universiteit Utrecht. Foi coordenadora e coeditora do Boletim P@x, publicação periódica do Grupo de Estudos para a Paz do NHUMEP. Os atuais interesses de investigação centram-se em questões relacionadas com média e masculinidades; digital rights e contentious politics; literacia mediática; política internacional, e representações mediáticas.

Resumo

O presente artigo procura analisar o papel que os meios de comunicação convencionais russos e ucranianos desempenharam enquanto *agenda-setters* e produtores de *framings* subjetivos no contexto da crise da Crimeia, examinando ao mesmo tempo a relação entre o Estado e os meios de comunicação e o impacto da representação destes últimos nas opiniões públicas nacionais. A análise revela que a *agenda-setting* e o *framing* ao nível das políticas dos estados desempenharam um papel fundamental na formação da decisão e na construção da percepção, destacando que a manipulação da informação através da construção narrativa é uma ferramenta poderosa ao serviço da política. Este estudo contribui para validar a ideia que os meios de comunicação podem ser entendidos como influenciadores-chave da agenda pública à medida que surgem como os agentes mais relevantes na mediação política, tornando-se assim um guardião funcional que tanto pode facilitar o discurso oficial como obstruí-lo.

Palavras chave

Agenda-setting, *framing*, política externa, Rússia, Crimeia

Como citar este artigo

Krutikova, Y; Freire, MR; Santos, SJ (2019). "Agenda-setting e framing na política externa: o caso da cobertura televisiva russa e ucraniana do caso da Crimeia". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 1, Maio-Outubro 2019. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.1.4>

Artigo recebido em 24 de Outubro de 2018 e aceite para publicação em 9 de Fevereiro de 2019





AGENDA-SETTING E FRAMING NA POLÍTICA EXTERNA: O CASO DA COBERTURA TELEVISIVA RUSSA E UCRANIANA DO CASO DA CRIMEIA¹

Yuliia Krutikova
Maria Raquel Freire²
Sofia José Santos

Introdução

No contexto dos processos de decisão e de gestão em termos de política externa, particularmente em alturas de crise, os meios de comunicação social desempenham um papel crucial no tratamento e interpretação da informação (Gilboa, 2002) sendo, de todos os atores discursivos existentes na sociedade, os mais eficientes na disseminação de uma narrativa específica (Kuusik, 2010).

As teorias de *agenda-setting* (Shaw, 1979; McCombs e Shaw, 1993; Traquina, 1995) e de *framing* (Gofman, 1974) ajudam a explicar o poder da comunicação social para determinar a agenda atual a cada momento, ou seja, o poder de moldar o que deve ser discutido e o que deve ser descartado, assim como o poder de validar uma visão particular sobre uma questão ou um ator. Os média, portanto, não são apenas um canal de informação, mas uma “rede de comunicação” ativa (Naveh, 2002: 3), onde entendimentos específicos e representações de atores, intenções e acontecimentos são (re)produzidos, intencionalmente ou não, afetando a cobertura por parte dos próprios media, as decisões políticas dos decisores e as preferências da opinião pública.

Enquanto a maioria dos estudos aponta para a politização recorrente da comunicação social (Craig, 1976; Herman, 2003; Herman e Chomsky, 1988; Eilders, 2002; Kishan e Freedman, 2003), particularmente em alturas de crise política, são menos os que analisam a forma como - a partir de uma perspetiva ilustrativa *processual*³ - o processo de mediatização da política acontece. Dessa forma, este artigo analisa a forma como o *framing* é conduzido, ou seja, como as escolhas relacionadas com os média são feitas e estruturadas e como evoluem. Recorrendo às teorias de *agenda-setting* e *framing* aplicadas à política externa, este artigo analisa o papel dos meios de comunicação social em contextos de crise através do estudo do endurecimento das relações entre a Rússia

¹ A tradução deste artigo foi financiada por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia - no âmbito do projeto do OBSERVARE com a referência UID/CPO/04155/2019, e tem como objetivo a publicação no JANUS.NET. Texto traduzido por Carolina Peralta.

² Maria Raquel Freire é titular de uma Cátedra Jean Monnet (574780-PPE-1-2016-1-PT-EPPJMO-CHAIR - Relações Externas da UE em Direção a Leste), cofinanciada pelo programa Erasmus+ da União Europeia.

³ A “perspetiva ilustrativa processual” significa destacar processos específicos através de exemplos concretos.



e a Ucrânia entre 2013 e 2015, com a anexação/reintegração⁴ da península em março de 2014, um evento que assinalou o auge da tensão.

Este estudo mapeia e analisa criticamente o discurso da comunicação social, comparando as diferentes leituras e interpretações da crise da Crimeia retratada pelas transmissões televisivas (TV) russa e ucraniana. De acordo com as sondagens de 2014, a maioria da população russa e ucraniana recebe informação principalmente através dos órgãos de comunicação social tradicionais (KIIS, 2014a; Centro Levada, 2014a). Com o objetivo de compreender qual a imagem da crise que foi transmitida nesses países, este estudo analisou as notícias dos canais nacionais de televisão na Rússia e na Ucrânia, o que permitiu uma melhor compreensão da cobertura local dos eventos, aportando informações adicionais para as contas baseadas no Ocidente que eram privilegiadas na altura. Além disso, a maioria dos estudos publicados sobre a cobertura dos eventos na Ucrânia concentrou-se no uso das redes sociais, descurando o estudo dos meios mais tradicionais, como é o caso da televisão (p. ex. Onuch, 2015a, 2015b; Surzhko-Harnede Zahuranec, 2017). Para a análise, selecionou-se um período de um mês - de 24 de fevereiro a 23 de março de 2014. No entanto, com o objetivo de demonstrar que a questão da Crimeia surgiu na agenda da comunicação social russa no período do *EuroMaidan*, o artigo também analisou várias transmissões russas de dezembro de 2013 e de janeiro de 2014.

Para a análise do discurso dos média e da sua evolução durante os acontecimentos na Crimeia, selecionou-se uma amostra de dez reportagens dos quatro canais que registaram a audiência mais vasta (dois ucranianos - *1+1* e *Inter* - e dois russos - *1TV* e *Rossiya*). Para fins metodológicos, este estudo analisou as notícias das transmissões noturnas, uma vez que se focam de forma mais aprofundada nas questões do conflito e abrangem um público mais alargado.

Relativamente ao processo de seleção dos canais, dois critérios principais orientaram a escolha: a *share* mais significativa de visualizações no ano de 2014; e a estreita relação dos canais com as autoridades estatais ou as elites financeiras. Dentro dos canais de TV russos, escolhemos o *Perviy Nacionalniy (1TV)* e o *Rossiya*, ambos estatais. No caso da Ucrânia, escolhemos dois canais públicos governados por dois oligarcas ucranianos, o *1+1* de Ihor Kolomoyskyi e o *Inter* de Dmytro Firtash, tendo o *1+1* um público que fala principalmente ucraniano, enquanto o *Inter* é transmitido em língua russa e dirigido à população falante de russo. Também analisámos os inquéritos de opinião nos dois países com o objetivo de entender a opinião pública durante os acontecimentos na Crimeia, que - como as teorias de *agenda-setting* e de *framing* nos permitem perceber - obtinha a informação sobretudo através das representações difundidas pela comunicação social. Essa seleção de *feeds* de notícias, em combinação com os inquéritos de opinião, permite-nos compreender como o processo de mediatização da política se tornou evidente no caso da Crimeia.

Em termos de estrutura, este artigo divide-se em quatro partes principais. A primeira mapeia e explora a estrutura teórica e analítica em que assenta o estudo. A segunda parte apresenta os contextos nos quais os órgãos de comunicação dos dois países -

⁴ A escolha entre "anexação" ou "reintegração" da Crimeia depende das interpretações específicas dos atores políticos ou da comunicação social. As palavras explicam as distintas narrativas, intenções e o curso dos acontecimentos. Os russos usam a palavra "reintegração", enquadrando a questão como o direito da Crimeia à "autodeterminação"; os ucranianos interpretam o assunto como uma violação da integridade territorial e da soberania da Ucrânia.



Rússia e Ucrânia – se inserem, a fim de compreender melhor os contextos de comunicação em que as narrativas específicas sobre a Crise da Crimeia são produzidas e divulgadas. A terceira explora as diferentes representações e interpretações que são promovidas e divulgadas nos dois países e entre a respetiva opinião pública. Por fim, a quarta parte analisa os dados recolhidos, levando em conta os enquadramentos teóricos e analíticos e examinando igualmente a forma como as audiências se envolveram com as representações transmitidas pela comunicação social.

Alimentando-se mutuamente: da agenda-setting e do framing à formulação de políticas

Entre os distintos elementos que influenciam as lentes através das quais entendemos o mundo e (re)agimos em relação a ele, o discurso é fundamental. Ao fornecer uma lógica específica de representação baseada num sistema de pensamento (Foucault, 1994 [1970]), o discurso permite (re)construir abordagens à realidade, criar narrativas e rótulos que estabelecem as fronteiras dentro das quais um tópico, acontecimento ou ator específico serão considerados ([*Ibidem*]; Hall, 1997).

Entre os atores discursivos, os média são centrais e eficientes na difusão de certas narrativas enquadradas em determinados discursos (Kuusik, 2010), afetando a representação da realidade com implicações na opinião pública, particularmente no que se refere à atribuição de sentido. Desta forma, é possível compreender as notícias como participantes no processo de construção do mundo e criação de sentido (Weber, 2010; Robinson, 2002). Essa dinâmica ganha expressão em dois momentos particularmente relevantes: a definição da agenda (McCombs e Shaw, 1972) e a maneira como a comunicação social enquadra os eventos e os atores nessa agenda. A dinâmica de *gatekeeping* é transversal aos dois processos e está na base dos mesmos (Shoemaker *et al.*, 2013).

De acordo com a teoria da *agenda-setting* (McCombs e Shaw, 1972), são os tópicos e os acontecimentos selecionados pela comunicação social que definem a agenda nas sociedades. Quanto mais atenção as notícias prestam a questões específicas, mais provável é que a opinião pública entenda essas questões como sendo importantes (Shaw, 1979). No entanto, os meios de comunicação social não estabelecem apenas a agenda, mas também acabam por dizer ao público como este deve pensar sobre essa mesma agenda, já que as histórias veiculadas pelos media são filtradas através de *frames* estabelecidos por cadeias de comando específicas (subjativas) de comunicação (McCombs e Shaw, 1993). A forma como uma informação é apresentada ao público ("o *frame*") influencia as escolhas que as pessoas fazem sobre como interpretar e reagir a essa informação e em relação à realidade que descreve (Goffman, 1974). Na base da *agenda-setting* e da teoria e da prática de *framing*, situa-se a teoria do *gatekeeping* cunhada por Lewin (1943). Ao decidir quais as histórias que são contadas e as deixadas de fora, o *gatekeeper* decide e, portanto, controla, as informações e narrativas que podem ser do conhecimento público e entrar na esfera da opinião pública. Isso tem consequências relativamente à validação de políticas específicas que abordam os acontecimentos, questões ou atores dessas histórias (Hovland *et al.*, 1953; Shoemaker e Reese, 2014). Em cenários de tensão, o peso da informação e das narrativas que a comunicação social produz é tal que muitos autores assumem que a comunicação social é ator no conflito ou agente da paz (Rahman, 2014). Ao selecionar informações, repetir



palavras específicas, usando símbolos culturais específicos, a comunicação social influencia a percepção do público em relação a uma situação particular e aos atores envolvidos (Entman, 1993, 2004).

As três teorias (*agenda-setting*, *framing* e *gatekeeping*) são úteis para compreender a dinâmica da comunicação e os efeitos políticos subsequentes em contextos democráticos amadurecidos, bem como em regimes menos democráticos, híbridos ou até mesmo autoritários. De fato, embora esses processos possam ser cada vez mais complexos em contextos democráticos à medida que mais atores, agendas e imprevistos estão em jogo, estes são fundamentais para explicar os processos de comunicação, bem como as forças hegemônicas e contra-hegemônicas em todos os regimes políticos. As secções que se seguem aplicam esses modelos teóricos ao caso da Ucrânia, esclarecendo as interconexões entre a comunicação social, o público e a esfera política.

O panorama da comunicação social na Rússia e na Ucrânia

Segundo dados do *World Press Freedom Index* 2017, a Rússia ocupa o 148º lugar entre os 178 estados do mundo (RSF, 2017)⁵. Apesar das semelhanças com a era soviética, o atual “modelo neossoviético” da comunicação social (Oates, 2007) é menos monolítico relativamente à estrutura, mais seletivo em relação à censura, prefere propaganda ao controlo direto e enfatiza métodos legais e económicos para eliminar as vozes independentes (Snegovaya, 2014). Atualmente, o Estado não controla todo o mercado dos média, mas controla a porção que permite reforçar a sua imagem positiva na sociedade e legitimar as suas ações nas conversas entre os cidadãos (Arutunyan, 2009). Relativamente à imprensa escrita e à Internet, embora o Kremlin tenha menos influência nesses setores (Dunn, 2014), “as publicações mais populares apoiam a política do Kremlin, e vários jornais influentes foram comprados por empresas com estreitas ligações ao Kremlin” (BBC, 2017). Quanto à TV, que “é o setor mais poderoso da indústria da comunicação russa (...) [,] as principais redes nacionais são administradas diretamente pelo Estado ou são propriedade de empresas com ligações estreitas ao Kremlin” (BBC, 2017). Os canais *1TV* e *Rossiya* têm o maior alcance em termos de audiência, com 14,5% e 13,2%, respetivamente (Oshkalo, 2015) e são controlados pelo Estado. Desde a crise ucraniana, a comunicação social russa intensificou o tom pró-Kremlin e nacionalista das suas transmissões, “administrando uma dieta regular de adulação a Putin, sentimentos nacionalistas, rejeição feroz da influência ocidental e ataques contra os inimigos do Kremlin” (BBC, 2017). Um ex-funcionário superior da *All-Russia State Television and Radio Broadcasting Company* - Companhia Estatal de Televisão e Radiodifusão de Toda a Rússia (VGTRK), numa entrevista ao jornal russo “Colta” (s.d.) descreveu como a agenda dos media foi construída e influenciada pelo Kremlin durante a crise ucraniana:

Todas as semanas, o conselho de diretores reunia-se no Kremlin para obter o plano com instruções sobre o que deveria ser transmitido e como as informações deveriam ser apresentadas. (...) Na Ucrânia, as instruções apontavam claramente para uma ampla cobertura, incluindo relatos completos sobre a Crimeia, e notícias de

⁵ Veja-se também Khvostunova (2013).



Kiev e Donetsk. Após o referendo, o canal teve uma "tarefa adicional" do Kremlin para transmitir diariamente notícias sobre o desenvolvimento da Crimeia, desde a ciência ao artesanato, e como a vida da população era alegre com o regresso a casa. Ninguém discutiu o enquadramento das notícias, nem a necessidade de apresentar outras perspetivas que não se manifestavam tão satisfeitas com o status quo. (Entrevista com o ex-funcionário superior da VGTRK, Colta, s.d. a).

Tabela 1 – Meios de comunicação independentes em termos de classificações de tráfego e scores médios. 1 corresponde a "Mais Independente" e 7 corresponde a "Menos Independente"

	1999-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RÚSSIA	4.75	5.25	5.50	5.50	5.75	6.00	6.00	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25	6.50	6.50	6.50	6.5
UCRÂNIA	5.00	5.25	5.50	5.50	5.50	4.75	3.75	3.75	3.50	3.50	3.50	3.75	4.00	4.00	4.25	4.00	4.00	4.00	4.25

Fonte: Freedom House, 2018⁶

A Ucrânia ocupa o 102º lugar entre 178 estados no *World Press Freedom Index* (RSF, 2017). Por outro lado, para a Rússia, a maioria dos meios de comunicação ucranianos possui proprietários privados (Rozvadovskyy, 2010), principalmente provenientes dos grupos financeiros mais proeminentes. Para esses grupos, a comunicação social é uma forma de influenciar a política e uma ferramenta para proteger os seus interesses financeiros e comerciais (Dutsyk, 2015: 10). Mesmo que em 2014 a comunicação social tenha sido forçada a divulgar informações sobre os seus proprietários, as estruturas de propriedade ainda são opacas (RSF, 2016). No entanto, reconhece-se que a maior parte do setor dos média é controlada por um pequeno grupo de empresários com interesses na política, economia e outras áreas, nomeadamente Dmytro Firtash e Serhiy Lyovochkin (*Inter*), Ihor Kolomoyskyi (*1+1*), Victor Pinchuk (*Star Light Media*) e Rinat Akhmetov (*Ucrânia*). Todos os acionistas importantes têm interesses pessoais e políticos que se ajustam continuamente às condições políticas e que se refletem na política editorial da comunicação social (Dutsyk, 2015). As guerras permanentes entre oligarcas como Ihor Kolomoyskyi e Dmytro Firtash são visíveis na cobertura das notícias nos seus canais, o que justificou a escolha de canais como o *Inter* e o *1+1* para a análise das notícias transmitidas no período de crise na Ucrânia. Além disso, durante os protestos no centro de Kiev, os canais interpretaram os acontecimentos de maneira diferente. Tal como a Rússia, a TV ucraniana é a principal fonte de notícias diárias para a maioria da população ucraniana (KIIS, 2014a).

O grupo *1+1* foi um dos poucos canais ucranianos que defenderam uma posição pró-*Maidan* apoiando os manifestantes. Durante os eventos da *EuroMaidan*, este canal ativamente deu voz aos líderes da *Maidan* e aos representantes nas manifestações. Em

⁶ "Comunicação social independente: aborda o estado atual da liberdade de imprensa, incluindo leis da difamação, assédio a jornalistas e independência editorial; aparecimento de uma imprensa privada financeiramente viável; e acesso à Internet para os cidadãos particulares" (Freedom House, 2018).



2012, quando o país começou a preparar-se para uma maior integração na União Europeia (UE), o canal considerou as mudanças na política externa ucraniana e posicionou-se como “a empresa com valores europeus que cria conteúdo que muda a maneira das pessoas verem o mundo e de se verem a si próprios” (1+1). De acordo com o diretor-geral do 1+1, “o nosso dono partilha os mesmos valores que defendemos” (Mediasat, 2014), denotando ligações claras entre o conteúdo das agendas de mídia e a orientação do seu proprietário. O dono do 1+1 viu em Maidan uma oportunidade para a redistribuição de poderes nas esferas de influência da política ucraniana, o que lhe permitiu escapar da “sombra” e dependência dos poderes estabelecidos no país (Entrevista com Vasil, 2016).

O último ponto que demonstra o interesse de Kolomoyskyi na queda do regime de Yanukovych durante os eventos do *EuroMaidan* foi a sua nomeação como Presidente da Administração Regional da cidade de Dnipropetrovsk pelo novo governo ucraniano em março de 2014, com o objetivo de acabar com o separatismo no leste da Ucrânia e prestar apoio aos militares ucranianos. Os principais bens do oligarca estavam nessa região e encontravam-se sob um risco elevado de desestabilização. Ele foi, portanto, capaz de influenciar a situação e proteger os seus negócios (Kononczuk, 2015).

Relativamente ao canal *Inter*, a orientação da cobertura da crise ucraniana mudou completamente em várias ocasiões - às vezes até mesmo ao ponto de se contradizer. Em julho de 2013, o canal promoveu ativamente a integração europeia, ao passo que, a partir de outubro, e em consonância com a política do país, promoveu a ideia de que ninguém na UE desejava a integração da Ucrânia e que o país devia manter relações amistosas com a Rússia. Um dos proprietários do canal, Serhiy Lyovochkin, foi chefe do governo do presidente Yanukovych até janeiro de 2014, e apoiou a posição do governo. No entanto, após a fuga do ex-presidente ucraniano do país, o canal *Inter*, que desde o início dos protestos *EuroMaidan* apelidou os manifestantes de “radicais governados por extremistas”, mudou o discurso e começou a designá-los por “povo e cidadãos ucranianos”. Além disso, o canal começou a criticar fortemente as antigas autoridades ucranianas, que anteriormente tinham sido consideradas defensoras do regime e da ordem no país. Sob o regime de Yanukovych, Firtash (dono do canal *Inter*) encontrava-se entre os oligarcas cujos ativos aumentaram durante esse período de governo. Firtash também é visto como um homem de negócios com ligações à Rússia, envolvido na venda de gás russo em cooperação com a Gazprom, a Ucrânia e a UE durante muitos anos (Kononczuk, 2015).

Na comunicação social: (re)apresentações e (re)interpretações da Crimeia

O referendo realizado na Ucrânia em 16 de março de 2014 (Putin, 2014)⁷ foi o culminar de uma série de tensões, tanto na política ucraniana como no envolvimento de atores externos, nomeadamente da Rússia e das potências ocidentais. O contexto de crescente tensão e diferenças políticas logo se transformaria em violência, que persiste até hoje, ecoando também a divisão profunda que a Ucrânia vinha enfrentando e evidenciando a ausência de uma identidade nacional coesa.

⁷ Para mais detalhes sobre o referendo e os eventos que conduziram ao mesmo e se lhe seguiram, veja-se, por exemplo, Sakwa (2015), Katchanovski (2015), Averre (2016), Freire (2017).



As manifestações no centro de Kiev estavam muito presentes nas agendas dos telejornais russos e ucranianos, mas os acontecimentos foram transmitidos de maneiras distintas. A apropriação subjetiva da realidade na comunicação social assumiu contornos críticos com o aumento da tensão. Desde o início dos protestos na Praça da Independência, a Rússia cobriu a Crimeia. Os correspondentes especiais da *1TV* e do *Rossiya* no período entre janeiro e fevereiro destacaram que o apoio de Yanukovych à população naquela área refletia o desejo da Crimeia em manter e aprofundar os seus laços com a Rússia, o que estava claramente ameaçado devido aos protestos contra o governo que se faziam sentir. A partir de dezembro de 2013, os principais canais de TV russos começaram a falar sobre a possibilidade de uma divisão da Ucrânia e a consequente separação da Crimeia. Além disso, a representação da Crimeia na agenda dos média como uma questão especial em face da crise na Ucrânia foi adaptada de forma a transmitir uma imagem dos manifestantes de *Maidan* como “o outro” (Mezhygirsky, 2014). O noticiário *Vremya* demonstrou claramente esta tendência:

A Ucrânia está atualmente dividida em duas partes. Uma procura derrubar o governo e deseja a integração com a União Europeia, enquanto a outra prefere preservar a estabilidade. (1TV, 04.12.2013).

Nesta mesma linha, Vesty afirmou que “a crise está a aprofundar-se e está a ficar mais claro que a Ucrânia está dividida por fronteiras regionais” (*Rossiya*, 12.12.2013).

Com o agravamento dos protestos do *EuroMaidan*, os canais russos começaram a falar abertamente sobre o facto de que os acontecimentos do *Maidan* levariam à divisão da Ucrânia. Na Ucrânia, o *Inter* seguiu a mesma linha de transmissão. Neste período tenso, os canais russos deixaram claro que a Ucrânia enfrentava o caos e que o país se estava a separar, destacando que apenas a intervenção da Rússia poderia manter pelo menos uma parte do país unida. Quando o ex-presidente ucraniano fugiu da Ucrânia, a Crimeia tornou-se um dos principais tópicos da TV russa (Mezhygirsky, 2014). A partir do final de fevereiro, os canais russos anunciaram com toda certeza a separação da Crimeia para breve, embora ainda não falassem sobre “autodeterminação”. O ponto de viragem foi a decisão do novo governo de Kiev relativamente à abolição da lei sobre o estatuto regional da língua russa. Pouco depois, os deputados russos começaram a discutir a forma de proteger os direitos da população russa na Crimeia. A comunicação social russa começou a transmitir a mensagem que os habitantes da Crimeia estavam a ser ameaçados, afirmando que:

a lei aprovada conduz à destruição dos direitos da população de língua russa, ao abandono dos direitos em relação à língua nativa, à destruição do direito a uma história independente (Rossiya, 26.02.2014).

As notícias concentraram-se na necessidade de proteger as minorias russas ou os falantes de língua russa dos “fascistas ucranianos”. A mesma narrativa foi usada pelo



Kremlin para justificar as suas ações na Crimeia e foi transmitida por todos os meios de comunicação social estatais (Dougherty, 2014: 4). No entanto, o canal ucraniano *1+1* relatou a situação sob uma perspetiva diferente, definindo os manifestantes contra o novo regime em Kiev como “ativistas pró-russos” e “separatistas”. Desta forma, nas suas transmissões, o *1+1* assinalava que o novo governo na Crimeia estava sob influência russa, o que era ilegal de acordo com a lei ucraniana, referindo-se à “entrada da região na histeria separatista” (*1+1*, 25.02.2014). O outro canal ucraniano, o *Inter*, que anteriormente apoiara o regime de Yanukovych, transmitiu apenas uma notícia informando que “a Rússia emitirá os passaportes dos habitantes da Crimeia”, incluindo uma declaração de um deputado da Duma sobre a ‘reintegração’ da Crimeia na Rússia (*Inter*, 25.02.2014). Considerando a incerteza da situação política ucraniana e a estreita relação do governo anterior com a Rússia, no início dos eventos da Crimeia, o *Inter* transmitia um discurso mais neutro.

A 26 de fevereiro, realizaram-se duas manifestações em Simferopol, uma composta principalmente por tártaros que insistiam que a Crimeia deveria ser mantida dentro da Ucrânia e outra liderada principalmente por russos étnicos, com o líder Sergiy Aksenova a exigir a independência da Crimeia e a pedir o apoio russo (Expert, 2014). Os canais russos optaram por transmitir as exigências do segundo grupo.

As manifestações na Crimeia reúnem milhões de pessoas. A bandeira russa foi hasteada no prédio do Conselho Supremo. As pessoas afirmam que querem proteção contra a vontade imposta por Kiev e exigem a organização de um referendo sobre o estatuto da região. (1TV, 26.02.2014)

Sobre estes protestos, o *1+1* transmitiu as opiniões de ambos os lados, mas, entretanto, introduziu informações sobre os “instigadores desconhecidos da violência”.

Tatars e Maidanivci⁸ locais reuniram-se perto do Parlamento. Os que apoiam as forças russas também se lhes juntaram. Entre eles está a polícia. De repente, no meio da multidão, apareceram pessoas desconhecidas a provocar os dois lados, exigindo que as bandeiras russa e ucraniana fossem removidas. (1+1, 26.02.2014)

O *Inter* também mencionou os defensores da territorialidade da Ucrânia e os que desejam a separação da Crimeia da Ucrânia, mas chamou aos organizadores dos protestos “ativistas russos” (*Inter*, 26.02.2014).

As notícias russas comunicaram o apoio maciço das Forças Militares Ucranianas à Crimeia, com as forças militares a unirem-se à Crimeia contra o governo central de Kiev. Os canais ucranianos não duvidaram que estava em curso uma operação militar russa em grande escala na Crimeia e que havia cada vez mais falta de confiança na região sobre o novo governo central em Kiev.

⁸ *Maidanivci* – participantes e apoiantes dos protestos da oposição na Ucrânia no final de 2013-2014.



O aeroporto de Simferopol está sob o controlo de homens camuflados. Os soldados admitiram que são russos. No entanto, no parlamento da Crimeia, afirma-se que são unidades de autodefesa voluntárias. (1+1, 28.02.2014)

No entanto, do lado russo, os canais transmitiram declarações oficiais sobre a posição russa de não-interferência em assuntos ucranianos e que não havia provas sobre o envolvimento de militares russos na Crimeia. Houve, no entanto, um claro apoio a Sergey Aksenov, que se tornara o novo primeiro-ministro da Crimeia. De acordo com fontes russas, ele tinha o poder necessário para “deter as ondas de desordem e provocação decorrentes da *Maidan*” na região. A rápida organização do referendo sobre a autonomia da Crimeia, inicialmente prevista para 25 de maio de 2014 e que, devido à “situação complexa do conflito que está para além do razoável”, foi antecipada, recebeu ativamente o apoio dos canais russos (*Rossiia*, 1.03.2014).

Quando, a 1 de março, o Conselho da Federação Russa adotou uma decisão sobre a mobilização das forças armadas russas em território ucraniano, os canais russos interpretaram a decisão como sendo necessária para proteger os habitantes da região autónoma da violência (*1TV*, 1.03.2014; *Rossiia*, 1.03.2014). No entanto, essa decisão foi considerada por ambos os canais ucranianos uma “invasão militar da Ucrânia” (*1+1*, 1.03.2014; *Inter*, 1.03.2014).

A 6 de março, realizou-se mais uma sessão extraordinária do Conselho Supremo da Crimeia, que decidiu que o referendo deveria ter lugar dez dias mais cedo. A antecipação da votação foi transmitida como uma consequência natural do movimento nacionalista de *Maidan* que afirma que “a Ucrânia é apenas para os ucranianos” (*Rossiia*, 6.03.2014). Os canais ucranianos contestaram a decisão, afirmando que esta era ilegal, tomada sob pressão das armas russas, e que representava um ataque à soberania do país. Além disso, os canais afirmaram que as novas autoridades governamentais na Crimeia estavam a preparar resultados do referendo falsificados. Referiam-se ao voto da comunidade tártara, que seria desconsiderado (*Inter*, 6.03.2014; *1+1*, 6.03.2014). No entanto, o *Inter* também transmitiu as opiniões dos habitantes da Crimeia a favor do referendo e da sua reintegração na Rússia. Ao mesmo tempo, os jornalistas televisivos pararam de se referir à população da Crimeia como parte do povo ucraniano, e começaram a chamá-los “compatriotas na Ucrânia”, “habitantes da Crimeia” ou “falantes de russo”. Os que chegaram ao poder em Kiev continuaram a ser chamados “banderas”, “nazis” e “fascistas”.

Desta forma, a ideia principal transmitida era que a Rússia deveria proteger todos os ucranianos falantes de russo dos poderes que governavam o país. Em relação aos canais ucranianos, principalmente no que tocava às notícias transmitidas pelo *1+1*, os jornalistas falavam abertamente sobre a presença de soldados russos e até começaram a apelidá-los de “invasores” e “ocupantes” da região. A Rússia era considerada a “agressora”, enquanto as forças de autodefesa voluntárias na Crimeia estavam diretamente ligadas ao Kremlin. Nessa altura, o *Inter* optou por uma narrativa diferente, e foi o único canal a fazê-lo, uma vez que os jornalistas que descreviam os acontecimentos na Crimeia se abstiveram de mencionar a presença dos militares russos, embora em fevereiro esse facto tenha sido mencionado abertamente. Esta mudança de



rumo esteve principalmente ligada à nova situação política no país depois da partida de Yanukovych, particularmente devido às ligações próximas entre o proprietário do canal e o ex-presidente.

O dia mais turbulento foi o de 16 de março - o dia do referendo. A comunicação social ucraniana tinha um sentimento negativo sobre o referendo, insistindo na sua ilegalidade e destacando a preparação de dez dias para o mesmo, afirmando que os resultados seriam falsificados, já que a lista de eleitores incluía pessoas com cidadania russa, indivíduos já falecidos e não incluía todos os habitantes ucranianos (*Inter*, 16.03.2016). Nesse mesmo dia, o *1+1* abriu a sua transmissão das notícias da seguinte maneira:

O referendo é artificial e sob armas russas. A votação não é reconhecida internacionalmente, não é reconhecida pelas autoridades em Kiev, e também não é reconhecida pelos habitantes da península [...] O primeiro-ministro ilegítimo Aksenov decidiu o destino da Crimeia antes da abertura dos votos, tuitando que a Crimeia vai fazer parte da Rússia. (1+1, 16.03.2014)

Os órgãos de comunicação social russos informaram que o referendo decorreu de acordo com os princípios democráticos e padrões internacionais. Ambos os canais russos referiram que observadores internacionais de 23 países diferentes monitorizaram o processo, e o *Rossiia* transmitiu um comentário de um representante sérvio que apoiou a votação. Os relatórios de votação fizeram referência às pessoas que faziam fila para votar antes da abertura dos locais de voto, mostrando como o referendo constituía um sonho para a população. Também foi afirmado que houve uma alta participação da população na votação, inclusive dos tártaros (*1TV*, 16.03.2014; *Rossiia*, 16.03.2014).

Quando os resultados foram publicados, os média russos ficaram eufóricos, indicando como os habitantes da Crimeia e a população russa se tinham reunido para celebrar “o regresso a casa”, pelo qual “esperavam há vinte e três anos” (*Rossiia*, 23.03.2014). A “reintegração” da Crimeia na Rússia foi considerada o único cenário possível, dentro do qual o referendo se tornou a opção pacífica, salvando vidas e assegurando o direito à “autodeterminação”. Além disso, afirmava-se que “se o Ocidente não está contente com os resultados, isso não significa que estes sejam ilegítimos” (*1TV*, 17.03.2014). A linha de fundo da agenda dos média russos após o referendo resume-se bem na expressão “a Crimeia é nossa!”. Além disso, os média promoveram ativamente a ideia que a “vitória na Crimeia tornou-se possível apenas porque a Rússia é governada por Vladimir Putin” (*Rossiia*, 23.03.2014).

Após o referendo, os canais ucranianos apoiaram a visão oficial do governo de Kiev: o referendo não cumpria os princípios democráticos nem o direito internacional. Três ideias/ narrativas principais foram avançadas de forma clara: primeiro, que uma parte da Ucrânia “tinha sido roubada”; segundo, que a Crimeia estava agora sob a responsabilidade do governo russo; e terceiro, que a anexação era temporária e que, em algum momento, a Crimeia voltaria a fazer parte da Ucrânia.

Os dois canais ucranianos descreveram o referendo como um ato ilegal de ocupação de parte do território de um estado soberano. O *1+1* foi mais longe e comparou a anexação da Crimeia à anexação de territórios pelos regimes fascistas que conduziu à Segunda



Guerra Mundial. A UE foi apresentada como aliada da Ucrânia na tentativa de reverter a agressão russa. Esta coincidência na narrativa é interessante face aos diferentes estilos de reportagem dos canais ucranianos.

Tabela 2 - Principais comentários dos órgãos de comunicação social sobre o referendo

CANAIS RUSSOS	CANAIS UCRANIANOS
Reconhecimento do referendo e dos resultados como legítimos. O processo cumpriu as regras internacionais.	O referendo foi ilegítimo e violou a legislação internacional e ucraniana.
As autoridades russas confirmam os resultados.	O governo ucraniano não reconhece os resultados.
Tártaros incluídos nas listas de voto.	População tártara contra o referendo e não incluída nas listas de voto.
Participação elevada na votação, inclusive por parte da população tártara.	Participação fraca na votação. Os cidadãos russos votaram e as listas incluíam nomes de pessoas falecidas.
Os militares russos da Frota do Mar Negro não interferiram no processo.	A 'invasão militar' russa influenciou as decisões tomadas pelo Parlamento da Crimeia.
Os políticos ocidentais tentaram impedir o referendo histórico.	Os políticos ocidentais consideram que o referendo ameaça a estabilidade das fronteiras na Europa.
O bloqueio do aeroporto e de outras infraestruturas foi necessário para impedir a mobilização de forças de Kiev para a península, especialmente as que procuravam impedir o referendo sobre o estatuto da região.	Os separatistas tomaram o poder na Crimeia, ocuparam o aeroporto e as instalações militares.
Grande quantidade de militares ucranianos que se juntaram à posição do governo sobre a Crimeia.	Não houve apoio significativo por parte dos militares ucranianos aos separatistas, a comunicação social russa fabricou esses factos.
Reintegração/Reincorporação da Crimeia/Regresso a casa.	Anexação da Crimeia.

O que é que estas informações contraditórias nos dizem sobre o *framing* e a *agenda-setting*?

Com a queda do regime de Yanukovich e a formação do novo governo em Kiev, a atenção da comunicação social voltou-se para a Crimeia. A maioria das transmissões sobre a península nos média ucranianos continha um tom negativo, enquanto na Rússia a cobertura destacou as consequências positivas da "reintegração da Crimeia" na Rússia. Nos média russos, o tom só mudou quando houve referências ao novo governo de Kiev, denotando críticas do mesmo. O único *framing* que foi neutro em todas as notícias estava relacionado com a data do referendo, incluindo a sua antecipação para 16 de março. A abolição da lei das línguas regionais foi coberta sucintamente pelas notícias ucranianas, que apenas referiram a decisão (neutra). Nas notícias russas, foi transmitida como uma ameaça à população russófona e uma violação dos direitos humanos, exigindo uma intervenção para proteger os "direitos dos compatriotas". As manifestações em curso foram descritas como pacifistas e a favor da autonomia da região. No entanto, na Ucrânia, essas mesmas manifestações foram descritas como sendo promovidas por 'pró-russos' e 'separatistas' com o apoio do Kremlin, com o objetivo de desestabilizar a situação nessa área e avançar com a divisão do país.



O *framing* do 'referendo' foi outra questão tratada de forma diferente nos média ucranianos e russos. Na Rússia, o referendo foi descrito como representando a vontade do povo de regressar à Rússia e corrigir um erro da história. Enfatizou-se a natureza democrática do ato e a sua legitimidade, incluindo a monitorização internacional da votação. Os resultados foram sempre enquadrados na vontade das pessoas de fazer parte da Rússia. Numa postura bastante diferente, a comunicação social ucraniana frisou o carácter ilegítimo da votação e como o referendo tinha violado a lei internacional. Não houve palavras de apoio ao ato, sublinhando-se que os resultados foram falsificados e, como tal, não reconhecendo ou validando os resultados anunciados.

Em linhas gerais, o tom negativo da comunicação social russa dirige-se às autoridades ucranianas descritas como 'fascistas' que tomaram o poder através de um golpe de Estado ilegítimo. O tom negativo dos média ucranianos estava diretamente ligado a questões de soberania e à violação da integridade territorial do país, descrevendo as manobras militares russas e a mudança de poder na Crimeia como uma invasão perpetrada por separatistas e uma tomada do poder sob a bandeira e comando russos.

No entanto, o que é mais perceptível é a mudança no seio da cobertura ucraniana dos acontecimentos, já que os dois canais, com o tempo, tornaram-se mais próximos no tom das suas reportagens. Enquanto o *Inter*, na altura dos protestos do *EuroMaidan*, transmitia de uma maneira mais favorável à Rússia, após a mudança de poder na Ucrânia e as mudanças políticas que isso implicou, o canal mudou a abordagem e tornou-se mais crítico em relação à Rússia. Este facto é igualmente reforçado pelas sondagens, tal como se analisa na próxima secção, e também seguiu essa mesma tendência de grande desvio no início dos acontecimentos, para se tornar cada vez mais unido na narrativa ao longo do tempo.

Em suma, a análise da cobertura da Crimeia mostra que, apesar de abordar o mesmo tema, o foco das transmissões divergiu, não só entre a Ucrânia e a Rússia (o que era esperado), mas também dentro da própria Ucrânia, que foi inesperado dado o alinhamento com a posição russa. A quantidade de tempo dedicado à Crimeia também aumentou, à exceção do período em que os Jogos Olímpicos de Inverno em Sochi (Rússia) se realizaram, quando o tema 'Ucrânia' quase desapareceu da agenda da comunicação social na Rússia. No entanto, a maior parte do tempo de transmissão durante este período foi dedicado à Crimeia, com recurso a símbolos e linguagem forte, deixando clara a importância do assunto para ambos os países e como foi apresentado de forma tão diferente na Ucrânia e Rússia, servindo principalmente fins políticos.

Sondagens de opinião e influência dos média na formação de opinião

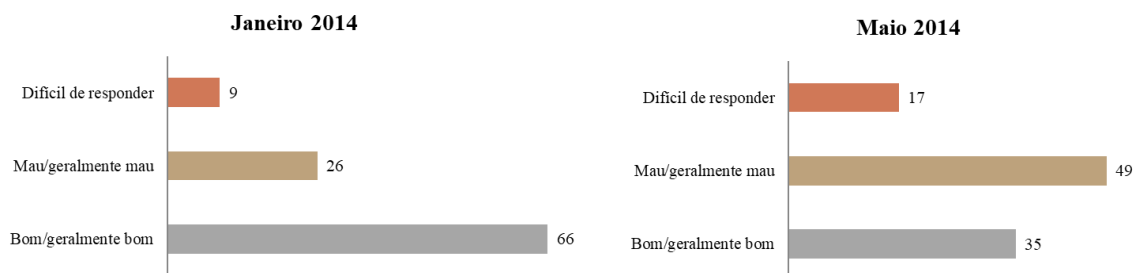
Todos os canais analisados tiveram um forte impacto na entrada de questões e percepções específicas sobre a crise ucraniana na agenda pública. A agenda pública pode ser caracterizada como a hierarquia de questões durante um período determinado e é geralmente mediada pelas sondagens de opinião pública sobre um determinado acontecimento (Dearing & Rogers, 1996: 40-41).

De acordo com os dados do Centro Levada na Rússia, as sondagens realizadas entre a população russa mostram que o número de russos que acompanharam os desenvolvimentos na Ucrânia desde dezembro de 2013 triplicou em 2014 (Levada, 2014). No início de janeiro de 2014, os inquéritos de opinião realizados sobre o tema



"Em geral, qual é a sua percepção atual da Ucrânia?" apontaram para um parecer favorável, com 66% encarando a Ucrânia como sendo "boa/geralmente, boa" e 26% indicando uma percepção do país como sendo "má/geralmente má" (Levada, 2014a). Após quatro meses, realizou-se nova sondagem, mas os resultados mudaram: a resposta "boa/geralmente boa" foi escolhida apenas por 35% dos inquiridos, enquanto a percepção da Ucrânia como sendo "má/geralmente má" aumentou para 49% (Levada, 2014b).

Gráfico 1 - Percepção geral russa face à Ucrânia (%)



Quando o regime de Yanukovich caiu e o novo governo chegou ao poder, 37% dos russos concordaram que o poder na Ucrânia fora tomado pelos nacionalistas radicais e 36% dos inquiridos acreditavam que nessa altura não havia um único governo na Ucrânia. 62% afirmaram que a Ucrânia se encontrava num estado de anarquia e não tinha governo legítimo, e 15% apoiavam Yanukovych como presidente legítimo do país (Levada, 2014c).

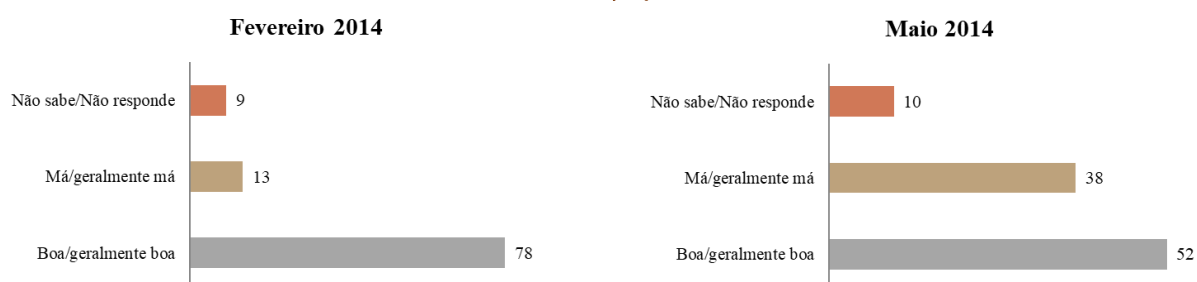
O inquérito após o referendo na Crimeia revela que 88% dos inquiridos estavam a favor do resultado do referendo, o que conduziu a emoções positivas relacionadas com sentimentos de justiça, orgulho no país e alegria. 62% da população russa reconheceu a necessidade de proteger as minorias russas dos nacionalistas radicais ucranianos e 38% favoreceram a restauração da justiça histórica. 37% dos russos atribuíram a responsabilidade pela deterioração das relações entre a Rússia e a Ucrânia aos países ocidentais e 35% apontaram o dedo à política não construtiva das autoridades ucranianas. Apenas 8% dos inquiridos concordaram que a adesão da Crimeia constituía de facto uma anexação (Levada, 2014c).

Durante o período pós-soviético na Rússia, a agenda pública sempre se mostrou convencida que a Crimeia deveria ser devolvida, e 84% acreditavam que a região fora injustamente concedida à Ucrânia (ibidem). Portanto, a população russa encarou todos os acontecimentos na Ucrânia como a restauração do vigoroso poder russo, protetor da sua população (Gudkov, 2015). As sondagens ucranianas fornecidas pelo Centro Sociológico Internacional de Kiev entre janeiro e fevereiro de 2014 mostraram que as opiniões dos ucranianos sobre os protestos do *EuroMaidan* se tinham dividido de forma quase igual. O número de inquiridos que apoiaram os protestos foi de 47%, enquanto que os que não apoiaram foi de 46% (KIIS, 2014a). Estes resultados poderiam estar associados a uma representação diferente dos acontecimentos do *EuroMaidan* por parte dos canais ucranianos, onde o *1+1* era pró-Maidan e o *Inter* era a favor do regime de Yanukovich. No entanto, durante os acontecimentos na Crimeia, os canais alinharam as suas posições e a percepção ucraniana sobre a Rússia alterou-se consideravelmente.



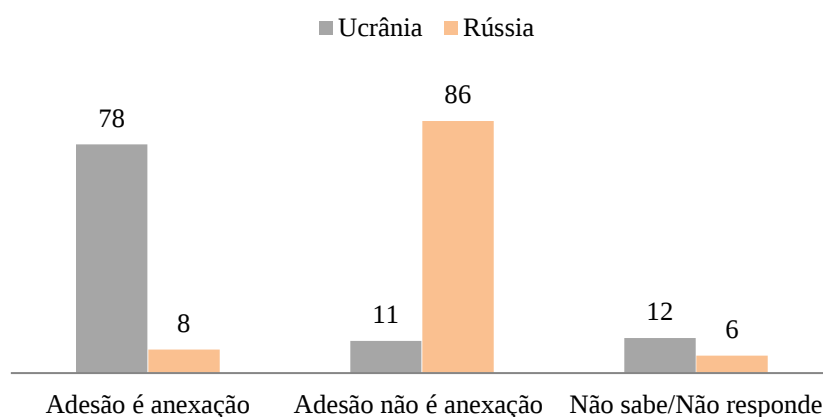
Com o aumento da tensão e, em particular, após a anexação da Crimeia por parte da Rússia, as relações e as percepções deterioraram-se. Em fevereiro de 2014, 78% dos inquiridos manifestavam uma atitude positiva em relação à Rússia, enquanto que as atitudes negativas totalizaram apenas 13% (KIIS, 2014b). Em comparação com a sondagem de fevereiro, em maio de 2014 houve uma queda de 52% na atitude positiva em relação à Rússia, e inversamente, o tom negativo aumentou, quase triplicou, chegando aos 38%. Essa inversão de percepções justifica-se pelo curso dos acontecimentos e pela deterioração geral das relações entre a Rússia e a Ucrânia (KIIS, 2014c).

Gráfico 2. Percepção geral ucraniana face à Rússia (%)



Em relação à Crimeia, 78% dos inquiridos ucranianos concordaram que se tratava de um ato de 'anexação', 11% discordaram e 12% não responderam (KIIS, 2015). Pelo contrário, 86% dos inquiridos russos entenderam a 'adesão' da Crimeia como a realização do direito das pessoas à autodeterminação, e apenas 8% o encararam como um ato de 'anexação'.

Gráfico 3. 'Adesão' da Crimeia à Rússia (%)



Ao analisarmos estes inquéritos de opinião e as transmissões dos órgãos de comunicação social da Rússia e da Ucrânia, podemos ver claramente uma evolução paralela nas tendências. De alguma forma, os resultados dos inquéritos coincidem com as informações veiculadas e com o modo como transmitiam uma mensagem política - os meios de comunicação dos dois países reproduziram o discurso oficial dos respetivos governos,



não aportando efetivamente perspectivas diferentes sobre os acontecimentos. Curiosamente, o canal pró-russo na Ucrânia inicialmente secundou o apoio russo, mas com o tempo alterou a narrativa para se alinhar com o principal discurso político ucraniano. Com o início das manifestações pró-russas e as medidas ativas aprovadas pelas autoridades russas, como a autorização de entrada de militares russos na Crimeia, a agenda da comunicação social ucraniana (*1+1* e *Inter*) alinhou as suas posições, passando a transmitir uma imagem da Rússia como a agressora externa que ameaça a integridade territorial da Ucrânia, conduzindo ao aumento da vontade da Ucrânia de se aproximar da UE.

Conclusão

Este artigo procurou comparar as agendas de comunicação televisiva russa e ucraniana no período da crise da Crimeia, com o objetivo de compreender o ponto de vista local sobre os acontecimentos; o papel dos meios de comunicação enquanto *agenda-setters* e produtores de *framings* subjetivos no contexto do conflito interestatal; a relação entre autoridades estatais e os média; e o impacto que os média exercem sobre a formação da opinião pública relativamente a este assunto.

Em ambos os países - Rússia e Ucrânia -, a comunicação social enfrenta uma situação desfavorável em termos da sua capacidade de agir de forma independente, enfrentando uma pressão constante das autoridades estatais ou dos grupos financeiros que as sustentam. No caso da Rússia, isso deve-se ao fato do sistema de comunicação televisiva continuar a seguir o “modelo neossoviético”, enquanto no caso da Ucrânia, os canais seguem os interesses dos seus proprietários porque não podem sobreviver sem o apoio financeiro dos oligarcas. Esta situação afetou claramente a agenda de transmissão e as opções de *framing*, revelando um discurso mediático cada vez mais politizado.

Apesar de analisarem os mesmos acontecimentos, as transmissões da comunicação social foram bastante diferentes, em termos de narrativas e da interpretação das mesmas, influenciando e moldando entendimentos e percepções contraditórias nos dois países. No caso da Ucrânia, a informação que foi transmitida pelo canal *1+1* foi distinta dos factos fornecidos pelo canal *Inter*: enquanto o *1+1* apresentou um discurso claramente anti-russo, o canal *Inter* escolheu narrativas mais cuidadosas para caracterizar os acontecimentos na Crimeia.

Ao seleccionar certos aspetos a serem transmitidos, tornando alguns acontecimentos mais visíveis do que outros, e definindo e interpretando ocorrências, a comunicação social acabou por tornar-se um ator político, transmitindo a mensagem política dos respetivos governos e elites económicas, mesmo que às vezes mudasse a narrativa. Além disso, como meio privilegiado de informar a população e, portanto, com grande potencial para influenciar e moldar a opinião política, a comunicação social contribuiu indubitavelmente para moldar a identidade nacional nos dois países e alimentar opiniões que legitimam e deslegitimam as autoridades e decisões do Estado.

Este artigo conclui que o discurso dos média contribuiu para moldar e formar a opinião pública relativamente à reintegração/anexação da Crimeia ao apresentar factos específicos, omitir acontecimentos, reinterpretar discursos e refletir os próprios interesses de ambas as elites políticas e económicas. A análise ilustra a alteração nas relações entre os dois países ao longo do curso dos acontecimentos, destacando a



mudança na narrativa também no seio da comunicação social ucraniana, e como isso se refletiu também nas sondagens da opinião pública. A cristalização das perspectivas nos interesses políticos torna-se clara, assim como o papel da comunicação social na construção de uma 'certa' realidade.

Referências bibliográficas

- Arutunyan. A. (2009) *The Media in Russia*. Open University Press: Berkshire.
- Averre, Derek (2016) 'The EU and Russia: managing the new security environment in the wider Europe'. *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, http://www.sieps.se/sites/default/files/2016_5_epa_eng_0.pdf [24.09.2018].
- BBC (2015) Ukraine Profile – media, <http://www.bbc.com/news/world-europe-18006248> [24.09.2018].
- BBC (2017) RussiaProfile – media, <http://www.bbc.com/news/world-europe-17840134> [24.09.2018].
- Colta (s.d.) 'КакделаютТВпропаганду: четыресвидетельства' [Howtheymake propaganda on TV: fourevidence], <http://www.colta.ru/articles/society/8163> [24.09.2018].
- Craig, Alexander (1976) 'Media and Foreign Policy'. *International Journal*, 31(2), 319-336.
- Dougherty, Jill (2014) 'Everyone lies: the Ukrainian conflict and Russian's media transformations', <http://shorensteincenter.org/everyone-lies-ukraine-conflict-russias-media-transformation/> [24.09.2018].
- Dunn, John (2014) 'Lottizzazione Russian Style: Russia's Two-tier Media System'. *Europe-Asia Studies*, 6(9), 1425-1451.
- Dutsyk, Diana (2015) 'Ukrainian media during war: 2014 – 2015'. KAS Policy Paper, http://www.kas.de/wf/doc/kas_43639-1522-1-30.pdf?151209163730, [24.09.2018].
- Eilders, Christiane (2002) 'Conflict and Consonance in Media Opinion: Political Positions of Five German Quality Newspapers'. *European Journal of Communication*, 17(1), 25-63.
- Entman, Robert (1993) 'Framing: toward clarification of a fractured paradigm'. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58.
- Entman, Robert (2004) *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and US Foreign Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Expert (2014) 'ПравительствоКрымаотправили в отставку' [Crimea's government is fired], 27 February, <http://expert.ru/2014/02/27/majdan-peremestilsya-v-kryim/> [24.09.2018].
- Foucault, Michael (1994 [1970]) *The Order of Things: An Archaeology of the Human Sciences*. Nova Iorque: Vintage Books.
- Freedom House (2018) "Nations in Transit Methodology: Independent Media". Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit-methodology>.



Freire, Maria Raquel (2017) 'Ukraine and the Restructuring of East-West Relations', in: Kanet, Roger E. (ed.) *The Russian Challenge to the European Security Environment*. Londres: Palgrave Macmillan.

Gilboa, Eytan (2002) 'Global Communication and foreign policy'. *Journal of Communication*, 54(4), 731-748.

Hall, Stuart (1997) 'The West and the Rest: Discourse and Power', in: Hall, Stuart et al. (eds.) *Modernity: An Introduction to Modern Societies*. Maiden, Oxford: Blackwell Publishing.

Herman, Edward (2003) 'The Propaganda Model: A Retrospective. Propaganda, Politics'. *Power*, 1, 1-14.

Herman, Edward; Chomsky, Noam (1988) *Manufacturing consent. The Political Economy of the Mass Media*. Nova Iorque: Pantheon Books.

Hovland, Carl I., Irving L. Janis, and Harold H. Kelley (1953) *Communication and Persuasion*. New Haven, CT: Yale University Press.

Katchanovski, Ivan (2015) 'Crimea: people and territory before and after annexation', in: Pikulicka-Wilczewska, Agnieszka; Sakwa, Richard (eds.) *Ukraine and Russia: People, Politics, Propaganda and Perspectives*. Bristol: E-international Relations.

Khvostunova, Olga (2013) 'A brief history of Russian media'. The Interpreter, <http://www.interpretermag.com/a-brief-history-of-the-russian-media/> [24.09.2018].

KIIS (2015) 'Думкипоглядинаселенняукраїнистосовнометодівопоруінтервентам / окупантам: вересень 2015 року' [Os pontos de vista e opiniões da população da Ucrânia sobre os métodos de resistência aos invasores/ocupantes: setembro de 2015], <http://www.kiis.com.ua/?lang=rus&cat=reports&id=546&page=8> [24.09.2018].

KIIS (2014a) 'СмиидовериеукраїнскимироссийскимСМИ' [A comunicação social e a confiança na comunicaçãosocial ucraniana e], <http://www.kiis.com.ua/?lang=rus&cat=reports&id=425> [24.09.2018].

KIIS (2014b) 'Динамикаотношениянаселенияукраиныкроссииинаселенияроссииукраине' [Como devem ser as relações entre a Ucrânia e a Rússia? Resultados dos inquéritos de opinião pública], <http://www.kiis.com.ua/?lang=rus&cat=reports&id=236&page=21> [24.09.2018]

KIIS (2014c) 'Какизменилосьотношениенаселенияукраиныкроссииинаселенияроссииукраине' [Mudanças na atitude dos ucranianos em relação à Rússia e a atitude dos russos em relação à Ucrânia], <http://www.kiis.com.ua/?lang=rus&cat=reports&id=347&page=16> [24.09.2018].

Kishan, D. and Freedman, D. (2003) 'Introduction', in: D. Kishan, D. Freedman (Eds.), *War and the Media*. Londres: Sage.

Kononczuk, Wojciech (2015) 'Oligarchs after the Maidan: the old system in a "new" Ukraine', *Centre for Eastern Studies*, 162, 1-8, <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2015-02-16/oligarchs-aftermaidan-old-system-a-new-ukraine> [24.09.2018].



Kuusik, Nora (2010) 'The Role of the Media in Peace Building, Conflict Management, and Prevention', <http://www.e-ir.info/2010/08/28/the-role-of-media-in-peace-building-conflict-management-and-prevention/> [24.09.2018].

Centro Levada (2014a) 'События в Украине. Майдан' [Acontecimentos na Ucrânia. Maidan], <http://www.levada.ru/2014/01/29/sobytiya-v-ukraine-majdan/> [24.09.2018].

Centro Levada (2014b) 'Отношения России к другим странам' [A atitude dos russos em relação aos outros países], <http://www.levada.ru/2014/06/05/otnoshenie-rossiyan-k-drugim-stranam-6/> [24.09.2018].

Centro Levada (2014c) 'Происходящее в Украине, Крыму и реакция России' [Acontecimentos na Ucrânia, Crimeia e a reação da Rússia], <http://www.levada.ru/2014/03/26/proishodyashhee-v-ukraine-krymu-i-reaktsiya-rossii> [24.09.2018].

Lewin, Kurt (1943) 'Forces behind food habits and methods of change'. *Bulletin of the National Research Council*, 108, 35-65.

McCombs, Maxwell; Shaw, Donald (1972) 'The agenda-setting function of mass media'. *The public Opinion Quarterly*, 36(2), 176-187.

McCombs, Maxwell; Shaw, Donald (1993) 'The Evolution of Agenda-Setting Research: Twenty-Five Years in the Marketplace of Ideas'. *Journal of Communication*, 43(2), 58-67.

Mediasat (2014) 'Российские СМИ создают не новости, а другую реальность — Ткаченко' [A comunicação social russa não cria notícias, mas cria outra realidade - entrevista com Tkachenko], 28 de abril, <http://mediasat.info/2014/04/28/rossijskie-smi-sozdajut-ne-novosti-a-druguju-realnosttkachenko/> [24.09.2018].

Mezhygirsky, Andriy (2014) 'Как российские СМИ поощряли сепаратизм в Крыму' [Como a comunicação social russa incentivou o separatismo na Crimeia], http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/ru_zmi/kak_rossiyskie_smi_pooschryali_sep_aratizm_v_krymu/ [24.09.2018].

Naveh, Chanan (2002) 'The Role of the Media in Foreign Policy Decision-Making: A Theoretical Framework'. *Conflict & Communication Online*, 1(2), http://www.cco.regener-online.de/2002_2/pdf_2002_2/naveh.pdf [24.09.2018].

Onuch, Olga (2015a) 'EuroMaidan Protests in Ukraine Social Media versus Social Networks'. *Problems of Post-Communism*, 62, 217-235.

Onuch, Olga (2015b) "'Facebook Helped Me Do It": Understanding the EuroMaidan Protester "Tool-Kit"'. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 15(1), 170-184.

Oshkalo, Anna (2015) 'Posted top 10 Russia's largest media in 2014', <http://www.russiansearchtips.com/2015/01/top-10-russias-largest-media-2014/> [24.09.2018].

Oates, Sarah (2007) 'The neo-Soviet model of the media'. *Europe-Asia Studies*, 59(8), 1279-1297.

Putin (2014) Discurso do Presidente da Federação Russa, website do Presidente da Rússia, Kremlin, 18 de março, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603> [24.09.2018].



Rahman, Bushra Hameedur (2014) 'Pakistani Media as an Agent of Conflict or Conflict Resolution: A Case of Lal Masjid in Urdu and English Dailies'. *Pakistan Vision*, 15(2).

Robinson, Piers (2002) *THE CNN EFFECT The myth of news, foreign policy and intervention*. Londres e Nova Iorque: Routledge.

RFS (2017) World Press Freedom Index map, <https://rsf.org/en/ranking> [24.09.2018].

Rozvadovskyy, Oleh (2010) 'Media Landscapes: Ukraine', European Journalism Centre, http://ejc.net/media_landscapes/ukraine [24.09.2018].

RSF (2016) 'Facing reality after the EuroMaidan' https://rsf.org/sites/default/files/journalists_and_media_in_ukraine_-_rsf_2016.pdf [24.09.2018].

Sakwa, Richard (2015) *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*. London: I. B. Tauris.

Shaw, Eugene (1979) 'Agenda-Setting and Mass Communication Theory'. *Gazette (International Journal of Mass Communication Studies)*, XXV(2).

Shoemaker, Pamela; Riccio, Jaime; Johnson, Philip (2013) 'Gatekeeping', Oxford Bibliographies, DOI: 10.1093/OBO/9780199756841-0011.

Shoemaker, Pamela J. and Reese, Stephen D. (2014) *Mediating the Message in the 21st Century: A Media Sociology Perspective*. New York and London: Routledge.

Snegovaya, Maria (2014) 'Stifling the public sphere: media and civil society in Russia', <http://www.ned.org/wp-content/uploads/2015/10/Stifling-the-Public-Sphere-Media-Civil-Society-Russia-Forum-NED.pdf> [24.09.2018].

Surzhko-Harned, Lena and Zahuranec, Andrew J. (2017) 'Framing the revolution: the role of social media in Ukraine's Euromaidan movement'. *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 45(5), 758-779.

Traquina, Nelson (1995) 'O paradigma do agenda-setting: Redescoberta do poder do jornalismo'. *Revista Comunicação e Linguagens*, 21/22.

Vasil, Vladislav (2016) *Jornalista, Membro do Órgão Executivo Central do Partido "Setor da Direita" de 2014 a 2015*. Kiev: 15 de março.

Notícias televisivas selecionadas para este estudo

1+1 (2014) - TSN

24.02 <https://www.youtube.com/watch?v=XcCwju8KrDk>

25.02 <https://www.youtube.com/watch?v=d1MFTxSsl1s>

26.02 <https://www.youtube.com/watch?v=DRb9Nv1aAS0>

27.02 https://www.youtube.com/watch?v=bLkcvumqv_4

28.02 <https://www.youtube.com/watch?v=zK1Ca748xAg>

1.03 <https://www.youtube.com/watch?v=b6UDesMzQ9s>

6.03 https://www.youtube.com/watch?v=6fRvoQJ2_hk

16.03 <https://www.youtube.com/watch?v=p9rLpbpRHWs>



18.03 https://www.youtube.com/watch?v=F0CRO_9xFRY

23.03 <https://www.youtube.com/watch?v=zugsrDHEe2s>

Inter (2014) - Podrobnosti

24.02 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/2/24/20/0/>

25.02 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/2/25/20/0/>

26.02 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/2/26/20/0/>

27.02 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/2/27/20/0/>

01.03 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/3/1/20/0/>

06.03 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/3/6/20/0/>

10.03 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/3/10/20/0/>

16.03 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/3/16/20/0/>

18.03 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/3/18/20/0/>

23.03 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/3/23/20/0/>

1TV (2013) - Vremya

04.12 <http://www.1tv.ru/news/2013/12/04/>

Rossiia (2013) - Vesty

12.12 https://russia.tv/video/show/brand_id/5402/episode_id/939149/

1TV (2014) - Vremya

26. 01 <http://www.1tv.ru/news/2014/01/26/>

25.02 <http://www.1tv.ru/news/2014/02/25/>

26.02 <http://www.1tv.ru/news/2014/02/26/>

28.02 <http://www.1tv.ru/news/2014/02/28/>

01.03 <http://www.1tv.ru/news/2014/03/01/>

07.03 <http://www.1tv.ru/news/2014/03/07/>

16.03 <http://www.1tv.ru/news/2014/03/16/>

17.03 <http://www.1tv.ru/news/2014/03/17/>

23.03 <http://www.1tv.ru/news/2014/03/23/>

Rossiia (2014) - Vesty

24.02 <http://tv-novosti.ru/date/2014-02-24/rossiya/17-00>

26.02 https://russia.tv/video/show/brand_id/5402/episode_id/970186/

28.02

https://russia.tv/video/show/brand_id/5402/episode_id/970741/video_id/976060/

02.03 <https://www.youtube.com/watch?v=sIqnkd-EkeY>

06.03 https://russia.tv/video/show/brand_id/5402/episode_id/972264/



10.03 <https://www.youtube.com/watch?v=pOn0t4QQvAc>

16.03 <https://www.youtube.com/watch?v=a5Ym9VmHUiA>

18.03 <http://tv-news-online.com/vechernie-novosti-bolshie-vesti-na-telekanale-rossiya-18-03-2015/>

23.03 https://russia.tv/video/show/brand_id/5206/episode_id/976156/

Notícias televisivas selecionadas para este estudo

1+1 (2014) - TSN

24.02 <https://www.youtube.com/watch?v=XcCwju8KrDk>

25.02 <https://www.youtube.com/watch?v=d1MFTxSsl1s>

26.02 <https://www.youtube.com/watch?v=DRb9Nv1aAS0>

27.02 https://www.youtube.com/watch?v=bLkcvumqv_4

28.02 <https://www.youtube.com/watch?v=zk1Ca748xAg>

1.03 <https://www.youtube.com/watch?v=b6UDesMzQ9s>

6.03 https://www.youtube.com/watch?v=6fRvoQJ2_hk

16.03 <https://www.youtube.com/watch?v=p9rLpbpRHWs>

18.03 https://www.youtube.com/watch?v=F0CR0_9xFRY

23.03 <https://www.youtube.com/watch?v=zugsrDHEe2s>

Inter(2014) - Podrobnosti

24.02 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/2/24/20/0/>

25.02 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/2/25/20/0/>

26.02 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/2/26/20/0/>

27.02 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/2/27/20/0/>

01.03 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/3/1/20/0/>

06.03 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/3/6/20/0/>

10.03 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/3/10/20/0/>

16.03 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/3/16/20/0/>

18.03 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/3/18/20/0/>

23.03 <http://podrobnosti.ua/news-release-list/2014/3/23/20/0/>

1TV (2013) - Vremya

04.12 <http://www.1tv.ru/news/2013/12/04/>

Rossiia (2013) - Vesty

12.12 https://russia.tv/video/show/brand_id/5402/episode_id/939149/

1TV (2014) - Vremya



26. 01 <http://www.1tv.ru/news/2014/01/26/>

25.02 <http://www.1tv.ru/news/2014/02/25/>

26.02 <http://www.1tv.ru/news/2014/02/26/>

28.02 <http://www.1tv.ru/news/2014/02/28/>

01.03 <http://www.1tv.ru/news/2014/03/01/>

07.03 <http://www.1tv.ru/news/2014/03/07/>

16.03 <http://www.1tv.ru/news/2014/03/16/>

17.03 <http://www.1tv.ru/news/2014/03/17/>

23.03 <http://www.1tv.ru/news/2014/03/23/>

Rossiia (2014) - Vesty

24.02 <http://tv-novosti.ru/date/2014-02-24/rossiya/17-00>

26.02 https://russia.tv/video/show/brand_id/5402/episode_id/970186/

28.02

https://russia.tv/video/show/brand_id/5402/episode_id/970741/video_id/976060/

02.03 <https://www.youtube.com/watch?v=sIqnkd-EkeY>

06.03 https://russia.tv/video/show/brand_id/5402/episode_id/972264/

10.03 <https://www.youtube.com/watch?v=pOn0t4QQvAc>

16.03 <https://www.youtube.com/watch?v=a5Ym9VmHUiA>

18.03 <http://tv-news-online.com/vechernie-novosti-bolshie-vesti-na-telekanale-rossiya-18-03-2015/>

23.03 https://russia.tv/video/show/brand_id/5206/episode_id/976156/

A ADEQUAÇÃO DOS MEIOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA COMBATER O CIBERCRIME E FORMAS DE MODERNIZÁ-LOS

Farouq Ahmad Faleh Al Azzam

farouq.azzam@hotmail.com

Professor Assistente de Direito na Universidade de Jadara (Jordânia)

Resumo

A era do desenvolvimento científico e tecnológico assistiu a um uso extensivo da Internet e de dispositivos eletrónicos presentes em vários aspetos do dia a dia. Esse uso generalizado aumentou os riscos de segurança, privacidade e os ataques cibernéticos que ameaçam indivíduos e Estados. Este tipo de crime é difícil de evitar devido aos constantes avanços tecnológicos digitais e à globalização.

Existe uma preocupação crescente entre os Estados e as agências governamentais que essas intrusões possam afetar criticamente a segurança e a economia de qualquer Estado. Combater este tipo de crimes requer cooperação internacional. Portanto, muitos Estados exigiram a definição de cibercrime e a realização de convenções para adotar um quadro legal efetivo para combater e restringir o avanço mundial do cibercrime.

Este estudo conclui que são necessários mecanismos de cooperação para coordenar e unificar os esforços conjuntos e modernizar os meios de combate ao cibercrime recorrendo a técnicas mais recentes, além da necessidade de atualizar os mecanismos existentes e desenvolver outros métodos necessários para concretizar vários aspetos da cooperação

Palavras chave

Cibercrime, cooperação em matéria de segurança internacional, combate ao crime organizado transnacional, crime organizado, modernização dos meios de combate ao cibercrime

Como citar este artigo

Al Azzam, Farouq Ahmad Faleh (2019). "A adequação dos meios de cooperação internacional para combater o cibercrime e formas de modernizá-los". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 1, Maio-Outubro 2019. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.1.5>

Artigo recebido em 25 de Outubro de 2018 e aceite para publicação em 20 de Fevereiro de 2019





A ADEQUAÇÃO DOS MEIOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA COMBATER O CIBERCRIME E FORMAS DE MODERNIZÁ-LOS¹

Farouq Ahmad Faleh Al Azzam

Introdução

Num mundo cada vez mais globalizado e eletrónico, a extensão dos crimes informáticos dentro e através dos países está a afetar um vasto setor da sociedade nacional e internacional. Atualmente, muitos setores privados e locais estão a utilizar as redes para alcançar os seus objetivos, sejam atividades sociais, económicas, financeiras ou políticas. Essas práticas encorajaram a emergência do cibercrime.

O cibercrime é um crime que envolve o uso de tecnologias digitais e de comunicação para cometer atividades ilegais. Essas atividades envolvem ataques ao Sistema de Dados de Centros de Informações, roubo, transações fraudulentas *online*, venda fraudulenta pela Internet e condução de atividades maliciosas na Internet, como vírus, *worms* e abuso de terceiros, tais como *phishing* e mensagens eletrónicas fraudulentas. Além disso, pode constituir uma séria ameaça aos governos e às suas informações confidenciais através do acesso aos seus sistemas e dados de segurança.

Assim, para combater o cibercrime, os governos devem utilizar meios científicos modernos e planos estratégicos internacionais conjuntos através da cooperação formal a todos os níveis, colocando o interesse geral de segurança acima de todos os outros, e superar as diferenças enfrentadas pelos governos, como o princípio de soberania, que é uma das questões fundamentais que impedem a necessária cooperação internacional no combate ao cibercrime.

A cooperação judiciária internacional é a base fundamental para combater um crime nas suas diversas dimensões, como o terrorismo informático internacional, o cibercrime e outros crimes cometidos por organizações criminosas ou por pessoas jurídicas. Assim, os países devem procurar criar uma base legal que reforce a cooperação internacional conjunta contra o cibercrime e estabeleça leis aplicáveis.

Para resolver esse problema, precisamos de esclarecer quais os mecanismos atuais que são usados para combater o cibercrime, propor formas de melhoria e soluções. O autor dividiu este artigo em dois tópicos: o primeiro aborda aspetos da cooperação internacional no combate ao crime organizado transnacional. O segundo tópico examina

¹ A tradução deste artigo foi financiada por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia – no âmbito do projeto do OBSERVARE com a referência UID/CPO/04155/2019, e tem como objetivo a publicação no JANUS.NET. Texto traduzido por Carolina Peralta.



as formas de modernizar os mecanismos de cooperação internacional no combate ao crime.

I. Primeiro Tópico: aspetos da cooperação internacional no combate ao crime organizado transnacional

O cibercrime ainda é um conceito moderno, pois está associado a inovações da tecnologia contemporânea (a *World Wide Web* e a Internet). É definido como qualquer atividade criminosa que é conduzida em, ou através de, computadores, a Internet ou outra tecnologia reconhecida pelas Leis da Tecnologia da Informação. É cometido por criminosos tecnicamente qualificados para concretizar as suas intenções ilegais.

As Nações Unidas definiram o cibercrime² no Décimo Congresso sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Delinquentes, que se realizou em Viena em 2000, como: qualquer crime que possa ser cometido através de um sistema informático, rede de computadores ou computadores, e que inclua, em princípio, todos os crimes que podem ser cometidos em ambiente eletrónico.³ Os crimes eletrónicos também se dividem em vários tipos, por exemplo, crimes que são cometidos contra indivíduos, bens e governos. Também pode ser definido como um crime que não conhece fronteiras.

O cibercrime tem como objetivo aceder ilegalmente a informações confidenciais, a fim de roubar, excluir ou alterar os dados armazenados em instituições e órgãos governamentais. Também acede a dados pessoais para chantagear indivíduos, e para perseguir objetivos morais e políticos. Portanto, os Estados têm-se interessado pelo conceito de cibercrime e pela capacidade de lidar com o crime transnacional, esforçando-se por preencher a lacuna legal que as organizações criminosas transpõem⁴.

Geralmente, a assistência jurídica mútua em matéria penal é um mecanismo efetivo para lidar com crimes, devido ao seu profundo impacto no processo penal e ao papel que desempenham na conciliação do direito do Estado de exercer a sua jurisdição penal dentro das suas fronteiras territoriais e do seu direito de aplicar penas⁵.

O presente trabalho ilustra, na Seção I, o papel das Nações Unidas no combate ao cibercrime e, na Seção II, o papel da Convenção de Budapeste na abordagem ao cibercrime.

Seção I. O papel das Nações Unidas no combate ao cibercrime.

As convenções internacionais e regionais das Nações Unidas, bem como os tratados árabes, desempenharam um papel significativo no combate ao crime internacional em geral⁶, como a Convenção de Tóquio relativa às infrações e certos outros atos cometidos

² Zuhair, Haj Tahir, *Mechanisms of Crime Prevention and Control*, Mestrado em Direito Penal, Faculdade de Direito, Universidade de Argel, Argel, 2013, p. 95.

³ Halabi, Khalid Ayad, *Investigation of Computer and Internet Crimes*, Dar Al-Thaqafa, Jordânia, 2011, p. 11

⁴ Al-Qahtani, Faleh Muflih, 2008, *Role of International Cooperation in Combating Overseas Drug Trafficking*, Tese de Mestrado, Naif Security University, p.12

⁵ Surour, Ahmed Fathi, 1993, *mediador no Código de Processo Penal*, Modern Printing House, Egito, p. 82.

⁶ Al-Shawabkeh, Mohammed Amin, *Computer and Internet Crimes*, Jordânia, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, 2004, pp. 140-144



a bordo de aeronaves de 14 de setembro de 1963, e a Convenção de Haia para a Supressão de Captura Ilícita de Aeronaves de 16 de dezembro de 1970.⁷

A Organização das Nações Unidas tem um papel direto na melhoria da imagem da cooperação internacional nas suas várias manifestações, assinando tratados e convenções internacionais que promovem a cooperação dos Estados entre si para combater o crime. O artigo 17⁸, intitulado "Assistência Jurídica Mútua", é a fonte mais importante de cooperação penal internacional nesta área. O artigo 1 especifica o âmbito da cooperação, no sentido de prestar ao Estado requerido a maior assistência mútua possível em investigações e julgamentos.

O artigo 2 estabelece as regras do depoimento de testemunhas, a audiência de pessoas, assistência na investigação, a comunicação de documentos autênticos e registros de cópias autenticadas, incluindo registros bancários, financeiros, empresariais ou comerciais.⁹ Um modelo de tratado de assistência mútua em questões criminais foi elaborado com base nas normas e padrões da ONU sobre prevenção do crime e justiça criminal, adotadas pela Assembleia Geral na resolução 45/1117 de 14 de dezembro de 1990, implementada pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Delinquentes.¹⁰ O preâmbulo do Tratado Modelo, que declara o desejo de defender os objetivos da justiça, restaurar a estabilidade social dos criminosos e promover os interesses das vítimas de crimes, foi igualmente mencionado no parágrafo 1 do artigo 1.

A fim de alcançar os resultados almejados da cooperação jurídica, o Grupo de Peritos sobre a estratégia de combate à criminalidade organizada solicitou que o princípio da dupla incriminação fosse abandonado como condição para a assistência mútua, flexibilidade e rapidez na troca de toda a assistência disponível, e que os Estados deveriam coordenar esforços no combate às organizações criminosas transnacionais e, assim, privá-las do produto do crime em caso de condenação, uma vez que têm um impacto efetivo no crime organizado. Isto foi confirmado pela União Europeia em 1994, no seu apelo para que o combate à criminalidade fosse eliminado das suas fontes através da ativação da cooperação judiciária.

A Declaração das Nações Unidas sobre Criminalidade e Segurança Pública enquanto documento fundamental para a cooperação contra o crime organizado declarou no artigo 1 que: "Os Estados-membros protegerão a segurança e o bem-estar dos seus cidadãos e outras pessoas abrangidas pelas medidas nacionais eficazes contra a criminalidade transnacional, incluindo o crime organizado, o tráfico ilícito, o tráfico organizado de pessoas, os crimes de terrorismo e o branqueamento de produtos de crimes graves, e comprometem-se a cooperar juntos nesses esforços."

O Artigo 2 da mesma Declaração das Nações Unidas afirma: "Os Estados-membros devem promover a cooperação bilateral, multilateral, regional e global e a assistência na implementação das leis, incluindo, conforme apropriado, entendimentos de assistência jurídica mútua ou outra, e garantir que se realizem, com o objetivo de assegurar uma

⁷ Vejam-se artigos 22, 23, 24, 30, 31 e 33 da Convenção Árabe contra o Cibercrime de 2010, alterada em 2014.

⁸ Suleiman, Mohammed Ibrahim Mustafa, 2006, *Terrorism and Organized Crime*, Dar Al Talai, Egito. p.103.

⁹ Bassiouni, Mohamed Sherif, 2004, *Transnational Organized Crime*, F I, Dar al-Shorouk, Egito, p. 45

¹⁰ Waly, Ali, 1981, *echoes of the Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, Journal of Justice, Nº 27, publicado pelo Ministério da Justiça, Abu Dhabi. p. 146



cooperação eficaz entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e outras autoridades competentes.”¹¹

De forma geral, a cooperação e a coordenação são os principais pilares da prevenção da criminalidade, que não reside no Estado de origem, mas que se estende aos outros países. Assim, a comunidade internacional confirmou a importância da assistência jurídica ao estabelecer diferentes meios legais para impor leis conjuntas que aumentam a prevenção do crime (por exemplo, delegação judicial e julgamentos no estrangeiro).

A. Delegação Judicial

A delegação judicial resulta dos deveres ou compromissos impostos pelo direito internacional público às Nações Unidas¹², ao abrigo dos quais as autoridades judiciais são obrigadas a tomar uma medida específica, a realizar investigações no interesse da autoridade judiciária competente dos Estados requerentes, tendo em consideração o respeito pelos direitos humanos e as liberdades universalmente reconhecidas. Em contrapartida, o Estado requerente compromete-se a respeitar a reciprocidade e a as consequências jurídicas do Estado requerido¹³.

De acordo com o artigo 6 da Convenção sobre Declarações e Jurisdições, a delegação judicial significa que: cada Estado vinculado por esta convenção deverá solicitar a qualquer Estado que inicie no seu território qualquer processo judicial relacionado com um caso sob consideração, de acordo com os artigos 7 e 8. O objetivo da delegação judicial é transferir procedimentos em matéria penal para combater a evolução dos fenómenos criminais e superar dificuldades e obstáculos à condução de processos criminais sobre questões extraterritoriais, onde a delegação judicial existe na forma de leis nacionais, convenções internacionais e o princípio da reciprocidade.

B. Julgamentos Estrangeiros

Um dos conceitos que devem ser superados de forma a apoiar a cooperação internacional é a não aplicabilidade do julgamento estrangeiro, com base no fato de a justiça criminal ser, efetivamente, uma manifestação da soberania do Estado e do seu direito de punir¹⁴. No entanto, não deve limitar-se às consequências negativas de uma sentença criminal estrangeira sobre a inadmissibilidade de uma pessoa ser julgada duas vezes. A jurisprudência criminal exige a necessidade de precedência na jurisprudência para impedir a impunidade dos perpetradores e as exigências da justiça.

De acordo com os esforços envidados, várias convenções internacionais decidiram implementar decisões judiciais¹⁵, incluindo disposições penais, como a celebrada em 1952 entre membros da Comunidade Europeia, e obrigam os Estados Partes a implementar disposições penais e outras, a menos que um dos casos específicos não o

¹¹ United Nations Documents of the General Assembly, 1995, 51st Session, United Nations Declaration on Crime and Security, p. 2.

¹² Sugheer, Jamil Abdel Baki, Procedural Aspects of Internet Related Crimes, Dar al-Nahda, Egito, 2001, p. 83.

¹³ Al-Harouni, Hazem, 1988, International Judicial Appeal, National Journal, 3rd issue, p. 21.

¹⁴ Al-Laqli, Mahmoud Mustafa, 1991, Judicial Links, University Library House, Egito, p. 132.

¹⁵ Al-Ghareeb, Muhammed Eid, 1988, Penal Code, General Section, General Theory of Crime, II, Dar Al-Alam, Líbano, p. 199.



aplique, como na declaração do artigo 3 da Convenção contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas de 1988.

A Convenção sobre a Supressão do Crime Organizado Transnacional tem-se concentrado na assistência mútua como um dos principais meios de cooperação para combater organizações criminosas que praticam várias formas de crime de caráter internacional. O Artigo 6 estabelece que os Estados Partes devem ajudar-se e coordenar entre si a execução das ações adotadas em todos os delitos abrangidos pelas disposições da convenção, incluindo a recolha de provas, garantias de proteção de testemunhas e transferência de processos. O décimo artigo do projeto de Convenção apresentado pela Polónia enfatizava que os Estados deveriam cooperar entre si e ser flexíveis e rápidos no intercâmbio de assistência jurídica¹⁶, de acordo com as suas leis processuais nacionais em matéria de investigação, recolha de provas, ação penal e condução de processos judiciais. O segundo parágrafo do mesmo artigo menciona a prestação de assistência jurídica na área da informação abrangida pelo sigilo bancário.

O artigo 14 da Convenção Internacional contra a Criminalidade Organizada Transnacional também garante a necessidade de documentar a assistência jurídica em várias áreas, "investigações, acompanhamento, processos judiciais" no caso de ocorrência de qualquer das infrações previstas nas suas disposições. O mesmo artigo identifica os casos e a forma de solicitar assistência jurídica, incluindo documentos e registos relevantes, registos bancários ou financeiros, empresariais, divulgação dos produtos do crime, bens, instrumentos ou outros objetos resultantes de atividades criminosas ou necessários para identificar o seu impacto, com o objetivo de obter as provas necessárias para acusar os perpetradores¹⁷.

Como forma de superar e simplificar os obstáculos legais à ausência de um tratado bilateral ou multilateral que reja a assistência jurídica mútua entre Estados requerentes e requeridos, a Convenção contra o Crime Organizado foi considerada a base legal para a troca de assistência, de modo que não seria possível enquadrar-se no requisito de dupla incriminação (Parágrafo 6) ou sigilo bancário (Parágrafo 5). Para efeitos desta Convenção, as infrações abrangidas pelas disposições relativas a crimes financeiros, políticos ou motivos humanitários não são consideradas (Parágrafo 17 do mesmo artigo), o que reflete o desejo dos formuladores de políticas criminais internacionais de lidar com este crime que ameaça toda a comunidade internacional.

À luz da estratégia formulada pela Declaração de Nápoles contra o crime organizado, assegurou o reconhecimento das sentenças nacionais, tendo em vista a importância do registo criminal na tomada de decisão sobre processos penais¹⁸, nomeadamente a condenação prévia do ponto de vista da gravidade do perpetrador, punição adequada e proporcional à gravidade do crime e gravidade do culpado prevista no seu registo criminal. A Declaração de Nápoles contra o Crime Organizado declarou que a condenação estrangeira do crime original teria autoridade para processar o parceiro, especialmente porque a maioria da legislação penal não definiu uma lei especial sobre o crime organizado que situasse a atividade de um parceiro que contribui para o crime ao mesmo nível da atividade realizada por membros da organização criminosa. Por este motivo, as

¹⁶ Basha Faizah, Younus, 2001, organized crime under international conventions and national laws, Dar al-Nahda al-Arabiya, Egito, p. 221.

¹⁷ Vejam-se as Atas do 7º Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e Tratamento dos Delinquentes 1985, p. 42.

¹⁸ Bassiouni, Mohamed Sherif, op. Cit., p. 97.



autoridades judiciais italianas decidiram declarar o parceiro externo responsável pelos crimes cometidos pelos membros do grupo criminoso, de acordo com o crime organizado.

A dimensão internacional do cibercrime impôs à comunidade internacional a procura de meios mais adequados à sua natureza, reduzindo as lacunas legais que os perpetradores têm explorado para evitar a punição e disseminar as suas atividades nas diferentes regiões do mundo. A política criminal ideal não alcançará o objetivo desejado a menos que todos os elementos sejam homogêneos e que se adotem medidas criminais, preventivas e executivas. Vários mecanismos de natureza técnica e administrativa foram adotados para aproveitar o avanço tecnológico e o conhecimento da fonte de informação criminal de forma para combatê-lo. Este deve-se a duas formas de cooperação técnica, como veremos em seguida:

Primeiro: troca de informações

Todos sabemos que a era moderna está a assistir a uma evolução tecnológica, especialmente no campo informático, que forçou a comunidade internacional a prestar mais importância à troca de informações como meio de combater o crime em geral e o cibercrime em particular, pois fornece informações fiáveis e confidenciais para apoiar os órgãos de aplicação da lei em todas as áreas, incluindo a atividade de organizações criminosas e fontes de financiamento.

Assim, o Sexto Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes recomendou o desenvolvimento da troca sistemática de informações como elemento-chave do Plano de Ação Internacional para a Prevenção e Controlo do Crime, e que as Nações Unidas estabelecessem uma base de informações para comunicar aos Estados partes as tendências globais do crime¹⁹. Desta forma, a cooperação em matéria de crimes informáticos deve apoiar a utilização de sistemas de troca de informações entre os Estados Membros e a prestação de assistência técnica bilateral e multilateral aos Estados Membros, recorrendo a formação sobre aplicação da lei e o tratado internacional de justiça criminal.

A centralização da informação não deve impedir a disseminação e troca de informação entre os Estados após ter sido organizada, estudada e tratada de uma forma que lhe permita ser usada na fase de investigação e julgamento e facilitar a condenação de suspeitos, sejam eles indivíduos ou entidades. Este assunto foi confirmado pelo Acordo de Schengen da União Europeia através da formulação de um sistema integrado para a troca de informações.

Por isso, a prevenção da informação é um elemento essencial e uma base fundamental para combater o crime informático, sendo igualmente uma forma de garantir a criação de um sistema efetivo de falsificação. Com base nisso, os projetos da Convenção contra o Crime Organizado de troca de informações provaram ser um mecanismo preventivo para combater este tipo de crime. O projeto de convenção-quadro, no parágrafo nº 2 do artigo 1, prevê que os Estados Partes facilitem a troca de informações sobre todos os aspetos da atividade criminosa das pessoas envolvidas no crime organizado.

¹⁹ Qarzan Mustafa, *International Politicians for Combating Cyber Crime*, investigação publicada sobre a organização legal da Internet e cibercrime, Universidade de Xi'an Ashour, Universidade de Djelfa, 2009, p. 7.



Segundo: troca de conhecimentos e assistência técnica

Para conseguir a integração na tendência geral de informatização das operações de justiça criminal, e para desenvolver e analisar informações de uma forma que sirva os objetivos da política criminal moderna para combater o crime em geral, alguns procedimentos devem ser levados em consideração. Estes incluem a troca de elementos administrativos, o reforço da capacidade dos órgãos judiciais, a análise e divulgação dos dados disponíveis sobre a criminalidade e a utilização de mecanismos inovadores, tradicionais e não tradicionais, para combater a criminalidade. Além disso, a ênfase deve ser colocada nos novos métodos, como o apoio à cooperação técnica e a disponibilização de serviços de assessoria abrangentes para abarcar todas as áreas, tais como a ocultação de fundos para combater a lavagem de dinheiro, privando as organizações criminosas dos produtos do crime, já que a política preventiva permanecerá inadequada a menos que controle todos os elementos do alegado comportamento criminoso. A assistência técnica bilateral e multilateral pode ser prestada aos Estados Membros através da implementação de programas de intercâmbio internacional sobre formação na aplicação da lei e tratados internacionais de justiça criminal. Neste caso, as autoridades legislativas de qualquer Estado devem alterar o Código de Processo Penal, a fim de legitimá-lo para que seja coerente com a natureza do crime nas suas várias novas dimensões. Para alcançar este objetivo, deve criar-se uma lei especial que abranja todos os aspetos legais, substantivos ou processuais, sem estar sujeita às regras gerais que podem, às vezes, impedir que a justiça criminal alcance os seus objetivos²⁰.

Seção II: O papel da Convenção de Budapeste na luta contra o crime cibernético.

No final de 2001, a Convenção de Budapeste foi assinada na capital húngara. Destina-se a combater os crimes informáticos através da harmonização de leis, fornecendo um quadro para a cooperação internacional entre os Estados Partes do tratado. Ilustra igualmente os mecanismos de colaboração internacional em termos de controlo do cibercrime. Mais de 30 estados ratificaram a convenção em 2001²¹ para restringir as contas eletrónicas ilegais e o abuso de redes de informação. Embora a Convenção de Budapeste seja um tratado com origem na Europa, tem um cariz internacional. Foi ratificada por estados não membros do Conselho da Europa, como o Canadá, o Japão, a África do Sul e os EUA, porque é aberto e permite a adesão de outros países para além dos da Comunidade Europeia (de acordo com o artigo 48 da Convenção de Budapeste)²².

Depois de examinar os 48 artigos da convenção, verificámos que esta confirma a necessidade de adotar medidas legislativas para combater os crimes informáticos, estipulando vários procedimentos e recomendações. A Convenção foi, portanto, considerada uma referência importante para as convenções posteriores e leis internas de alguns Estados²³.

²⁰ Al-Laqli, Mahmoud Mustafa, Op Cit, p. 123.

²¹ Arian, Mohamed Ali, Computer Crimes, New University House, Universidade de Alexandria, Egito, 2011, p. 25.

²² Zuhair, Haj Tahir, Mechanisms of Crime Prevention and Control, Mestrado em Direito Penal, Faculdade de Direito, Universidade de Argel, Argel, 2013, p. 102

²³ Attia, Tareq Ibrahim, Information Security - The Legal System of Information Protection, New University House, Egito, 2009, p. 343.



A Convenção de Budapeste centra-se em três elementos básicos: O primeiro é a importância de medidas legislativas substantivas. O segundo elemento é a importância de legislação processual apropriada à natureza do crime. O terceiro é a importância da cooperação internacional e regional na área do cibercrime. Todos esses elementos são apresentados sob a forma de textos distribuídos por quatro seções.

Pode dizer-se que os autores deste tratado identificaram a estrutura geral desses crimes como um acesso ilegal ao sistema de dados, uso indevido de contas e fraude de informações. Este tratado especificou as condições para identificar essas ações do ponto de vista jurídico.

Por fim, pode afirmar-se que a Convenção de Budapeste respeita os direitos humanos e impede a exposição a crimes cometidos através da Internet, não entrando em conflito com a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A Convenção de Budapeste estabeleceu novas medidas para combater o cibercrime. Essas medidas assentam nos seguintes princípios importantes: a obrigação dos Estados Partes na Convenção adotarem legislação e outras medidas, se necessário, de acordo com a sua legislação interna e o seu quadro legal, estabelecendo poderes e procedimentos criminais especiais.

A Convenção de Budapeste estipula alguns novos procedimentos criminais para combater o cibercrime, a saber:

- ⇒ Garantir a preservação rápida dos dados armazenados - Este procedimento está previsto nos artigos 16 e 17 da Convenção, e destina-se a preservar, armazenar e proteger as informações de algo que possa corromper ou danificar a sua qualidade.²⁴
- ⇒ Preservar e reunir as informações prestadas pelos participantes: esta ação visa ajudar a investigação criminal e determinar a identidade do agressor no crime informático.
- ⇒ Busca e apreensão de dados armazenados em computador: está previsto no artigo 19 da Convenção e tem como objetivo procurar e aceder aos dados após obtenção de autorização oficial de inspeção pelas suas autoridades competentes.²⁵ O artigo 31, referente à busca de dados, estipula que devem ser adotadas disposições processuais adicionais para garantir o acesso aos dados que serão utilizados como prova.
- ⇒ Escutas: trata-se de um procedimento novo no âmbito do controlo processual do crime informático.
- ⇒ Cooperação internacional: para ativar os procedimentos anteriores, o artigo 23 estipula que as partes cooperarão internacionalmente, na medida do possível²⁶.
- ⇒ Reduzir os desafios relativamente à troca de informações e provas a nível internacional.

A convenção de Budapeste tem uma estrutura vinculativa, uma vez que o artigo 2 estipula que cada Parte adotará as medidas legislativas e outras que sejam necessárias

²⁴ Omar Abul-Fotouh Abdel-Azim Hamami, Criminal Protection of Electronic Information, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Egito, p. 314

²⁵ Hilali Abdullah Ahmed, Budapest Convention on Combating Cyber Crime, Dar al-Nahda al-Arabiya, Egito, 2011, p. 192.

²⁶ Hilali Abdullah, op. Cit., p. 298



para definir os crimes, de acordo com a sua legislação interna, quando cometidos intencionalmente.

Por conseguinte, a Convenção de Budapeste é considerada a base de um acordo internacional que representa uma visão unificada do cibercrime. Como estipula procedimentos legislativos para lidar com atos criminosos, não é aceitável lidar com cibercrimes neste século recorrendo a mecanismos tradicionais que não podem ser adaptados.

III. Segundo Tópico: formas de modernizar os mecanismos e métodos de cooperação internacional no combate ao cibercrime

Não há dúvida que melhorar o nível de desempenho dos funcionários é uma exigência de qualquer desenvolvimento profissional em geral e, particularmente, no campo da aplicação da lei. Isto porque qualquer funcionário pode estar exposto a tentações financeiras por parte de organizações criminosas para facilitar a sua conduta ilegal. Este assunto foi estipulado na Declaração de Caracas da Sexta Conferência, que confirmou a necessidade de melhorar as condições dos funcionários e elevar o seu nível educativo e técnico na administração do sistema de justiça criminal, a fim de desempenharem as suas funções de forma isenta e sem se deixarem tentar pelos seus interesses pessoais.

O Artigo 10 da Declaração de Caracas, intitulado "Formação em aplicação da lei" do projeto de Convenção para a Supressão da Criminalidade Organizada Transnacional estipula que: "Cada Estado Parte deverá, na medida do necessário, iniciar, desenvolver ou melhorar um programa de formação específico para os funcionários envolvidos na aplicação da lei, incluindo procuradores, magistrados e funcionários da alfândega, e outros funcionários responsáveis pela prevenção, deteção e controlo dos crimes abrangidos por esta Convenção."

Nesse sentido, pode-se dizer que o processo de modernização dos mecanismos de cooperação internacional em direito penal se inicia com um primeiro passo que visa desenvolver leis nacionais mais abrangentes e flexíveis que correspondam à legislação internacional sobre combate ao crime sistemático. Por outro lado, é necessário formular uma teoria integrada que beneficie do desenvolvimento tecnológico em procedimentos de recolha de provas e partilha de informações para lidar com organizações criminosas que operam de maneira cientificamente informada relativamente a dispersar e descartar provas. A cooperação judiciária também deve ser desenvolvida nas suas várias fases, incluindo a implementação de condenações. Portanto, é necessário identificar a posição da política executiva estabelecida pelas partes e rever o papel dos órgãos com base na implementação de leis especializadas²⁷.

É óbvio que o cibercrime é um desafio para os órgãos de justiça criminal nacionais, regionais e internacionais, porque lhes faltam mecanismos e métodos que correspondam à natureza desse crime, que pode mudar e mover-se facilmente devido à flexibilidade das suas estruturas, à precisão das suas organizações e à cooperação estreita entre os seus membros. Como resultado destes desafios, a Cimeira do Luxemburgo aprovou o estabelecimento da Europol como um órgão central para a polícia criminal na UE ao abrigo da Convenção de Maastricht.

²⁷ Basha Faizah, Younus, Op Cit, p. 285.



O Acordo Europol foi assinado em Bruxelas em 26 de Junho de 1995 por embaixadores de 15 Estados-Membros da UE com o objetivo de assegurar a máxima cooperação, partilha e troca de informações em todos os domínios, bem como facilitar a comunicação entre Estados-Membros através da criação de pontos focais e da atribuição de um centro para todos serviços relacionados²⁸. A União Europeia também autorizou a Comissão Europol a incluir as autoridades nacionais nos planos da política de combate ao crime organizado, a preparar procedimentos no domínio da polícia, alfândegas e investigações judiciais e a trabalhar com as autoridades como uma unidade integrada. Entre os seus poderes mais importantes destaca-se o de permitir aos Estados-Membros intervir nas investigações que iniciaram e assistir às sessões de investigação sobre o crime organizado. A Europol está autorizada a analisar informações relacionadas com o crime organizado e as suas práticas criminosas nas suas várias formas, incluindo as relacionadas com organizações criminosas do tipo mafia, como as máfias siciliana, japonesa, coreana, e russa e a investigar a sua penetração económica e comercial²⁹.

A União Europeia continua a recomendar o alargamento da jurisdição da Europol e a estabelecer pontos de comunicação entre esta e os países do terceiro mundo, incluindo a Jordânia, para assegurar a adoção de uma política unificada de luta contra o terrorismo e várias formas de crime organizado, incluindo o cibercrime. Além disso, coordena as operações policiais, documenta a troca de informações e direciona a comunicação em curso para o desenvolvimento da cooperação judiciária.

Logo, todos os países devem adotar uma política unificada para reduzir as deficiências de segurança no combate ao crime organizado nas suas várias formas, especialmente o cibercrime. Isto deve ser feito através da criação de um programa coordenado, desenvolvendo mecanismos mais eficientes para facilitar o trabalho dos órgãos de justiça criminal durante todas as etapas do processo, que começa com a recolha de provas e termina com a acusação.

Atualmente, a segurança e a cooperação judiciária tornaram-se um dos elementos mais significativos das estratégias nacionais e regionais, que unificam os procedimentos práticos dos órgãos executivos e trabalham em estreita colaboração com os seus membros.

Os países do Terceiro Mundo são deficitários neste tipo de cooperação e mostraremos exemplos reais desse tipo de cooperação (o Acordo de Schengen, o Acordo de Maastricht, o Acordo de Amsterdão), a saber:

A. Acordo de Schengen:

O Acordo de Schengen foi assinado em 1985 com o objetivo de aprofundar a cooperação entre os países da União Europeia em vários domínios, incluindo a harmonização da legislação, a cooperação judiciária, a eliminação dos controlos nas fronteiras e a obtenção de mais liberdade e segurança. Em 1990, o Protocolo Suplementar incluiu 142 artigos.

²⁸ Ghattas, Iskandar, Without a Year Publication, Arab Symposium on International Judicial Cooperation in the Criminal Field in the Arab World, Dar Al-Qalam, Líbano, p. 22.

²⁹ Al-Basha, Faizah, Younus, Op. Cit., 354



No terceiro capítulo, incluiu a cooperação policial e de segurança e o regulamento ratificou um sistema de informação, conhecido como SIS³⁰.

O sistema presta informações sobre indivíduos e objetos através do controlo de fronteiras. O sistema SIS permite que os órgãos de justiça dos Estados Partes se desloquem livremente de um Estado para outro no território da Comunidade Europeia para monitorizar e investigar crimes graves³¹. O acordo estabeleceu um sistema especial de comunicação para a publicação de todas as ordens emitidas sobre a inspeção de crimes, pessoas ou veículos com base em computadores ou outros meios de comunicação, para que a polícia de fronteiras possa trabalhar em conjunto e reforçar a cooperação oficial em pontos de passagem de fronteiras comuns.

B. Acordo de Maastricht:

Este acordo foi concluído em 1992 com o objetivo de preencher o vazio judicial e combater o crime organizado. Concede aos Estados Partes do acordo um mecanismo de cooperação em matéria de segurança. O artigo 1 do acordo afirma: foi celebrado a fim de alcançar os objetivos da União Europeia e abordar questões de interesse comum, especialmente a liberdade de circulação de pessoas, as leis que regem a passagem nas fronteiras, o controlo da passagem de fronteiras, o sistema de imigração, condições de residência ilegal, fraude internacional e o reforço da cooperação judiciária em matéria civil e penal. Além disso, diz respeito à cooperação dos departamentos de alfândegas e da polícia para garantir a prevenção do terrorismo e outras formas de crimes graves de dimensão internacional³².

C. Convenção de Amsterdão

Em 1997, a União Europeia implementou os mecanismos de Maastricht para a proteção da segurança e o estabelecimento de justiça e liberdade. Este acordo foi assinado em 2 de outubro de 1997. O artigo 1 confirmou a cooperação informal entre a polícia e os órgãos judiciais para combater os crimes terroristas e o crime transnacional. Em 12 de abril de 1996, realizou-se uma reunião de Ministros do Interior, Justiça e Finanças dos Estados Membros para formular mecanismos operacionais para que as recomendações aumentassem a eficácia das medidas de combate ao crime. Os pontos acordados refletem a preocupação das autoridades sobre os efeitos do cibercrime. Com o objetivo de melhorar a cooperação entre os órgãos policiais, a INTERPOL foi encarregada de alcançar os objetivos estabelecidos nesta reunião. Estes objetivos são:

1. Assegurar a assistência e desenvolvimento conjunto das autoridades da polícia penal num contexto mais vasto e no quadro das legislações dos vários Estados a favor da proteção dos direitos do Homem.
2. Estabelecer centros que possam efetivamente contribuir para a prevenção e impedir violações de leis comuns, e desenvolver esses centros sem interferir em

³⁰ Nabhan, Mohamed Farouk, 1992, Towards a unified Arab strategy to combat organized crime, University House, Jordan, p. 194.

³¹ Darwish, Abdel Kareem, without a Year of publish, Transnational Organized Crime, Al-Ma'aref Establishment, Egito, p. 123.

³² Al-Janabihi, Muneer and Mamdouh, 2006, Internet Crimes, University Dar Al Feker, Egypt, p. 29.



qualquer atividade política, militar, religiosa ou racista para impor leis, seja troca de informações, investigação, ação judicial ou uso de tecnologia e organização³³.

3. A Interpol desempenha agora um papel fundamental na troca de informações, advertindo os bancos e instituições financeiras sobre transações suspeitas. Assim, organizaram-se mecanismos para abordar o crime e as organizações criminosas e as suas atividades. A Interpol foi criada em janeiro de 1990 como Secretaria-geral do Crime Organizado e foi incumbida de supervisionar a política internacional de combate ao crime fornecendo aos Estados Membros várias informações sobre organizações criminosas, lavagem de dinheiro e suspeitos, sejam indivíduos ou órgãos, e analisando todos os problemas e dificuldades sentidas pelos mecanismos de controlo. Além disso, prepara estudos sobre projetos económicos e grupos de pessoas que contribuem para as atividades ilegais, a fim de estabelecer a justiça criminal e permitir que beneficiem do desenvolvimento científico e da adoção de um plano unificado. Contribui também para o desenvolvimento de leis nacionais para uma abordagem mais inclusiva e flexível para compreender a especificidade deste crime, removendo os obstáculos à cooperação internacional e facilitando a comunicação em termos de coordenação do trabalho. Este é o primeiro passo³⁴.

O segundo passo é instar os Estados a estabelecer e operar um banco de dados conjunto sobre o crime organizado e os seus membros e a recolher informações sobre pessoas condenadas, assegurando que os arquivos jurídicos estão protegidos como o estão no direito nacional e internacional³⁵. Cada Estado Parte tomará medidas importantes e eficazes. Propomos alguns exemplos a este respeito:

- i. Nomeação de uma autoridade central que comunique diretamente com as autoridades centrais dos outros Estados Partes com a finalidade de prestar o apoio e assistência previstos nesta Convenção, inclusive direcionando e recebendo solicitações de apoio e assistência.
- ii. Criação de canais de comunicação entre as suas autoridades, departamentos e serviços especializados para facilitar a troca segura e rápida de informações sobre todos os aspetos mencionados nessas convenções. Além disso, o projeto de Convenção concentrou-se na cooperação em fase de recolha de dados e investigação sobre:
 - a. Identificação de pessoas suspeitas de terem cometido e contribuído para os crimes abrangidos pela Convenção e dos seus locais de concentração e atividade.
 - b. Identificação da circulação de fundos e bens derivados de qualquer crime organizado para garantir a eficácia e rapidez dos procedimentos. Recomenda-se a criação de equipas conjuntas para monitorizar o percurso de fundos em cada Estado Parte, a fim de assegurar a proteção da segurança de pessoas e operações.

As partes devem reconhecer e compreender que o processo de cooperação não afeta o respeito pela soberania do Estado cujo território foi trespassado para monitorizar

³³ Kheilaf, Mohamed Said, *op. Cit.*, P. 71

³⁴ Basha, winner of Yunus, *op. Cit.*, p. 213.

³⁵ Athena, Imad, *op. Cit.*, p. 106.



suspeitos ou verbas específicas e que devem tomar medidas práticas para garantir que os seus serviços de segurança cooperam na monitorização e deteção de transferências materiais. Como explicado anteriormente, o objetivo é a atualização de informação³⁶.

A base de dados auditada disponível facilita a cooperação das autoridades responsáveis pela aplicação da lei na troca de dados e na deteção de pessoas que fogem à justiça, além de expor os métodos que as organizações criminosas utilizam para recrutar pessoas para facilitar o tráfico. Para atingir os objetivos pretendidos, deve preocupar-se com o seguinte:

- A. Monitorizar o cumprimento dos Estados Partes na implementação dos acordos e procedimentos institucionais estabelecidos no âmbito da Convenção e desenvolver os seus mecanismos de maneira consistente com o desenvolvimento do conhecimento científico e tecnológico.
- B. Facilitar a troca de informações para combater o crime organizado transnacional.
- C. Avaliar o alcance dos avanços na consecução dos objetivos da convenção e fazer recomendações sobre as questões necessárias para a implementação da convenção e para a mobilização de recursos financeiros³⁷.

Nesse sentido, concluímos que a política executiva do projeto de convenções internacionais contra o crime e os seus protocolos complementares visa fortalecer a cooperação entre os órgãos de justiça criminal e insta os Estados a estabelecer um centro comum de informações que beneficie dos avanços a nível da informação e comunicação, cuja administração é confiada a pessoas altamente competentes. Procura igualmente acompanhar as atividades criminosas e investigar os perpetradores para garantir um contributo sério de acordo com os padrões modelo.

Por outro lado, devem prestar informação sobre os desafios e fatores que inibem a implementação dos planos e programas em que estão a trabalhar. Podem igualmente solicitar informações adicionais sobre atividades criminosas no seu território e sobre as suas experiências com medidas de prevenção e controle.

Em todos os casos, a Comissão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal das Nações Unidas deve fazer sugestões e recomendações gerais com base nas informações recebidas de qualquer parte e transmiti-las aos Estados interessados.

O artigo 20 da Convenção das Nações Unidas contra o Crime, intitulado "Recolha e partilha de informações sobre o crime organizado" declara:

"O Secretário compromete-se, com a assistência do Instituto de Investigação Criminal e de Justiça das Nações Unidas e outras organizações do Programa de Prevenção Criminal e de Justiça das Nações Unidas, a recolher e analisar informações públicas e resultados de investigações especiais sobre crime organizado, e a

³⁶ Comissão sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal, sexta sessão, projeto da Convenção-Quadro das Nações Unidas contra o Crime Organizado, p. 21.

³⁷ Comissão sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal, sexta sessão, projeto da resolução IV contra corrupção e suborno em transações comerciais e financeiras, p.78.



*preparar estudos sobre as tendências globais do crime organizado e políticas e medidas para o prevenir e combater*³⁸.

Nesse sentido, pode dizer-se que o papel desempenhado pelas Nações Unidas no passado na implementação da Convenção Internacional contra o Crime tornou-a numa mera observadora positiva que observa e faz sugestões. Assim, a organização internacional deve melhorar a coordenação entre os órgãos envolvidos e selecionar os melhores mecanismos para combater o crime organizado. Além disso, deve estabelecer uma rede de agentes de ligação para facilitar a cooperação entre os Estados Partes, ajudar os países em desenvolvimento na troca de informações e aproximar os pontos de vista dos legisladores locais.

A este respeito, a Comissão sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal estipula que: Cada Estado Parte estabelecerá um sistema regulador interno para controlar a atividade das instituições financeiras dentro da jurisdição desse Estado para dissuadir o branqueamento de capitais, a saber:

1. Emitindo licenças a essas instituições e realização de inspeções periódicas das suas atividades.
2. Eliminação das leis de sigilo bancário que possam impedir a realização de programas de monitorização de lavagem de dinheiro nos Estados Partes.
3. As instituições devem preparar registos de contas claros e completos e manter as transações neles contidas ou através dos mesmos durante pelo menos cinco anos e assegurar que esses registos estão disponíveis para uso das autoridades especializadas em investigações criminais e processos de acusação.
4. Garantir que as informações detidas por tais instituições sobre a identidade dos clientes e titulares de contas estejam disponíveis para uso das autoridades responsáveis pela aplicação da lei e as partes envolvidas. Os Estados Partes notificarão todas as instituições financeiras da abertura de contas anónimas ou com nomes falsos.
5. Obrigar essas instituições a denunciar transações suspeitas ou fora do comum.

A experiência da Jordânia constitui um exemplo de experiências nacionais no combate ao cibercrime. A Jordânia publicou a Lei dos Crimes Eletrónicos em 2015, emendada em 2018, para incluir novas formas de cibercrime e para aumentar as penas dos perpetradores. Também publicou a Lei de Prevenção e Combate ao Terrorismo de 2006, mas esta lei não criminalizava explicitamente o ciberterrorismo. Além disso, os crimes de segurança do Estado são suficientemente flexíveis para incluir o ciberterrorismo. Mas depois das alterações à lei introduzidas pelo legislador da Jordânia em 2014³⁹, foram considerados atos terroristas proibidos.

A lei da Jordânia refere, no texto do artigo 3, parágrafo e, o uso do sistema de informação, da rede de informação ou qualquer meio de publicação ou dos média, ou o

³⁸ Athena, Imad, Op. Cit., 88. & Comissão sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, oitava sessão, proposta de programa de trabalho na área de prevenção ao crime e justiça criminal.

³⁹ Lei de Prevenção do Terrorismo da Jordânia nº 18 de 2014



estabelecimento de um website para facilitar a prática de atos terroristas ou prestar apoio a um grupo ou organização que realize atos terroristas, promova as suas ideias ou dinheiro, ou realize qualquer ato que exponha os jordanos ou os seus bens ao risco de atos de hostilidade ou retaliação contra eles.

É óbvio que a Lei dos Crimes Eletrônicos de 2018 e a Lei Antiterrorista da Jordânia de 2014 se referiram ao cibercrime de uma forma generalizada. Contudo, a vontade nacional envida esforços para desenvolver entidades e quadros especializados que cooperam com os órgãos de justiça criminal internacionais para combater o cibercrime, porque a justiça nacional por si só não é suficiente para combater esses crimes. Não foram criados órgãos regionais para documentar o relacionamento com as contrapartes, e isso é feito através do acordo entre os governos estatais e no âmbito da legalidade criminal.

Conclusão

Este estudo abordou a adequação dos meios de cooperação internacional para combater o cibercrime e formas de modernizá-los. É um dos crimes mais graves da era moderna, devido ao contínuo avanço da tecnologia da informação e dos dispositivos eletrônicos e das redes que facilitam o seu desenvolvimento. Assim, o estudo teve como objetivo expor este problema e tentar encontrar soluções para enfrentá-lo. Tentou esclarecer o que a comunidade internacional e nacional está a fazer para acompanhar a rápida evolução dos crimes informáticos e a modernização de mecanismos e métodos de cooperação em segurança internacional para combater o cibercrime através da participação em acordos e conferências internacionais. No entanto, a ativação dessa cooperação permanece controversa devido à disseminação do crime e do seu desenvolvimento a todos os níveis internacionais, o que levanta questões sobre o sucesso dos atuais mecanismos internacionais para combater o crime organizado transnacional, as formas como são aplicados e os obstáculos que limitam a sua eficácia. Torna-se necessário desenvolver órgãos especializados para acompanhar o fenómeno do crime organizado e assegurar a coordenação com autoridades afins.

Resultados

- Os esforços para combater o cibercrime não são proporcionais à dimensão dos recursos e técnicas das organizações criminosas.
- A divergência dos sistemas políticos e legais conduz ao fracasso dos mecanismos de cooperação internacional para combater o cibercrime.
- As atuais convenções internacionais e regionais para combater o cibercrime são desajustadas e completamente ineficazes.
- A resposta ao cibercrime segue uma política não uniforme nos vários países

Recomendações

- 1) Criar agências especializadas para combater o cibercrime com o apoio das Nações Unidas para formular uma teoria integrada que responda ao desenvolvimento tecnológico e modernize os mecanismos de cooperação.



- 2) Preencher a lacuna legislativa nas revistas digitais mediante a emissão de notas explicativas da legislação, especialmente no campo do crime eletrónico, que abranjam as regras substantivas e processuais.
- 3) Revisão do currículo e necessidade de incluir informações de TI e redes, para reconhecer os seus aspetos positivos e riscos.
- 4) Obrigar os fornecedores de serviços de Internet a alocar parte do seu orçamento para sensibilização e orientação, como usar a Internet com segurança e apoiar as iniciativas da sociedade civil nesse sentido.
- 5) Planeamento científico para combater o crime informático e a necessidade dos países adotarem uma política unificada para combater esse crime. A convergência internacional é a única forma de combater o cibercrime e o crime organizado.
- 6) Expandir a cooperação árabe na área do combate ao cibercrime, como a Convenção de Budapeste.
- 7) Atualizar a organização da segurança por todos os meios científicos e técnicos, a fim de poder detetar e acompanhar o crime, através da formação de uma unidade especializada para acompanhar os desenvolvimentos e formas de combatê-los.

Referências bibliográficas

- Arian, Mohamed Ali (2011). *Computer Crimes*, New University House, Alexandria University, Egypt, p. 25.
- Athena, Imad (1991). "INTERPOL" in *Conflict with Crime*, I, Prepared House for Publishing, Syria.
- Attia, Tarek Ibrahim (2009). *Information Security - The Legal System of Information Protection*, New University House, Egypt, p. 343.
- Basha Faizah, Younus (2001). *Organized crime under international conventions and national laws*, Dar al-Nahda al-Arabiya, Egypt.
- Bassiouni, Mohamed Sherif (2004). *Transnational Organized Crime*, F1, Dar Al Shorouk, Egypt.
- Darwish, Abdel Kareem (1997). *Transnational Organized Crime*, Knowledge facility, Egypt.
- Ghareeb, Muhammed Eid (1988). "Explanation of the Penal Code «General Section»", *General Theory of Crime*, II, Dar Al-Ilm for millions, Lebanon.
- Ghattas, Iskandar (s.d.). *Arab Symposium on International Judicial Cooperation in the Criminal Field in the Arab World*, Dar Al-Qalam, Lebanon.
- Halabi, Khalid Ayad (2011). *Investigation of Computer and Internet Crimes*, Dar Thaqafa, Jordan, p.11.
- Harouni, Hazem (1988). "International Judicial Appeal", *National Journal*, 3rd issue.
- Hilali Abdullah Ahmed (2011). *Budapest Convention on Combating Cyber Crime*, Dar al-Nahda al-Arabiya, Egypt, p. 192.
- Janabihi, Muneer and Mamdouh (2006). *Internet Crimes*, University Dar Al Feker, Egypt.



Journal of Information Technology (2015). Department of Information Systems, Jordan.

Kheilaf, Mohammed Said (1997). *The Mythical Realistic Mafia*, Dar Al-Afaq Publishing and Distribution, Morocco.

Laqli, Mahmoud Mustafa (1991). *Judicial Links*, University Library House, Egypt, p. 132.

Nabhan, Mohamed Farouk (1992). *Towards a unified Arab strategy to fight organized crime*, 1, University House, Jordan.

Omar Abul-Fotouh Abdel-Azim Hamami (s.d.). *Criminal Protection of Electronic Information*, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Egypt, p. 314.

Qahtani, Faleh Muflih (2008). *Role of International Cooperation in Combating Overseas Drug Trafficking*, Master Thesis, Naif Security University, p.12.

Qarzan Mustafa (2009). *International politicians for combating Cyber Crime*, published research on the legal organization of the Internet and cybercrime, University of Xi'an Ashour, University of Djelfa, p. 7.

Shawabkeh, Mohammed Amin (2004). *Computer and Internet Crimes*, Jordan, Dar Thaqafa for Publishing and Distribution, pp. 140-144

Sugheer, Jamil Abdel Baki (2001). *Procedural Aspects of Internet Related Crimes*, Dar al-Nahda, Egypt, 2001, p. 83.

Suleiman, Mohammed Ibrahim Mustafa (2006). *Terrorism and Organized Crime*, Dar Al Talai, Egypt, p.103.

Surour, Ahmed Fathi (1993). *Mediator in Criminal Procedure Law*, Cairo, Modern Printing House, I 7, Egypt, p.82.

Waly, Ali (1981). "Echoes of the Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders", *Journal of Justice*, No. 27, issued by the Ministry of Justice, Abu Dhabi, p.146

Zuhair, Haj Tahir (2013). *Mechanisms of Crime Prevention and Control*, Master of Criminal Law, Faculty of Law, University of Algiers, Algiers, p. 95.

Conferências e documentos

1. Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, sixth session, draft United Nations Framework Convention against Organized Crime.
2. Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, sixth session, draft resolution IV against corruption and bribery in commercial and financial transactions.
3. Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, eighth session, proposed program of work in the area of crime prevention and criminal justice, 2001.
4. European Police Office website www.eapol.eu.in
5. International Criminal Police Organization website www.INTERPOL.int
6. Jordan Prevention of Terrorism Act No. 18 of 2014.



7. Proceedings of the Ministerial Conference on Organized Transnational Crime, Naples: Forms of more effective international cooperation in the prevention of transnational organized crime at the investigative level.
8. Proceedings of the Seventh United Nations Conference on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, 1985.
9. Transparency International's website transparency.org
10. UN website www.un.org
11. United Nations Documents of the General Assembly, 51st Session, United Nations Declaration on Crime and Public Security, 1995.
12. Work of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime, fifth session, revised draft Protocol Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.



LEAST DEVELOPED COUNTRIES (LDC): POR UM ORÇAMENTO GLOBAL DE CARBONO JUSTO ENTRE NAÇÕES

Gustavo Furini

gustavofurini@gmail.com

Aluno do Doutoramento em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia na Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal). Geógrafo (Universidade Federal do Rio Grande do Sul); Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (UFPA); Investigador Integrado no OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa.

Resumo

As alterações climáticas são um fenómeno reconhecido, monitorado e pesquisado por amplos setores da comunidade científica por se apresentarem como um dos grandes desafios do século XXI. Dentro deste vasto e transdisciplinar tema será discutido como os países menos desenvolvidos (*LDC*) poderão se posicionar frente ao discurso hegemónico difundido pelos países do centro nas negociações do clima, sobretudo em relação à mitigação de gases estufa. Foi adotado o método indutivo a partir de estudo de caso, com recolha da informação em fontes primárias e secundárias. Por meio do entendimento de emissões históricas, justiça climática e orçamento global de carbono será debatido se os *LDC* realmente deverão consentir com responsabilidades para todos, mesmo que diferenciadas, já que possuem necessidades urgentes de melhorarem seus índices de desenvolvimento, sobretudo em termos de PIB e IDH. É defendido que os países do grupo *LDC*, cuja contribuição histórica de emissões é da ordem de 0,4% do total, devem reivindicar, para já, aumento na participação do orçamento global de carbono para fins de desenvolvimento económico e social.

Palavras chave

Alterações Climáticas; Emissões Históricas; Orçamento Global de Carbono; Justiça Climática; Least Developed Countries (LDC)

Como citar este artigo

Furini, Gustavo (2019). "Least Developed Countries (LDC): por um orçamento global de carbono justo entre nações". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 1, Maio-Outubro 2019. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.1.6>

Artigo recebido em 24 de Setembro de 2018 e aceite para publicação em 2 de Fevereiro de 2019





LEAST DEVELOPED COUNTRIES (LDC): POR UM ORÇAMENTO GLOBAL DE CARBONO JUSTO ENTRE NAÇÕES

Gustavo Furini

Introdução

A questão ambiental é objeto de debate no cenário internacional há mais de quatro décadas pelos membros das Nações Unidas, com relevante destaque para a arquitetura das negociações climáticas iniciadas a partir da Conferência do Rio de Janeiro em 1992, também conhecida como ECO-92 (Bueno & Pascual, 2016). Tal ênfase baseia-se, sobretudo, em função das evidências científicas do *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* que apontam um aumento gradativo na concentração de gases de efeito estufa na atmosfera desde a segunda metade do século XIX (IPCC, 2013). A observação confirma que fenômenos decorrentes das mudanças no clima já estão a ocorrer, em maior ou menor grau, em todo o planeta com potencial impacto nas economias e sociedades de todas suas regiões (*ibidem*). Com base nas previsões e nos fatos já observados não se descarta a possibilidade de que no futuro venham a ocorrer tragédias com dimensões globais, o que postula as alterações climáticas como um dos grandes desafios do século XXI (Soromenho-Marques, 2012). Isso porque, como uma das principais consequências, a alteração do sistema climático tem a capacidade de incrementar as disparidades sociais em decorrência do aumento da pobreza, da fome, da mobilidade humana forçada, de doenças, de desigualdades de gênero e de maior dificuldade para ter acesso aos recursos naturais, fatores que acabam por limitar o desenvolvimento sobretudo nos países mais pobres, os quais acabam por ser os mais vulneráveis às alterações climáticas (IPCC, 2013).

A maior parte da comunidade científica e dos países membros que compõem a *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*, Convenção-Quadro das Nações Unidas que trata sobre a temática das alterações climáticas, consideram que o uso intensivo de combustíveis fósseis, especialmente pelos pioneiros da revolução industrial em Europa e nos Estados Unidos da América, é o fator principal para o aquecimento global (Jönsson et al., 2012). Por conta dessa assimetria entre nações ricas e pobres em relação às contribuições para o acúmulo de gases estufa ao longo do tempo, as discussões no âmbito da *UNFCCC* utilizaram-se do fator histórico como critério para definir o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (Shue, 2015). A partir deste entendimento os países ditos em desenvolvimento nunca possuíam metas formais de redução de emissão estabelecidas, contudo, o falhanço nos objetivos por parte dos países desenvolvidos quanto ao cumprimento das metas relativas ao primeiro (2005-2012) e ao segundo (2013-2020) períodos do Tratado de Quioto¹ indicaram a

¹ No decorrer do primeiro período de compromisso países industrializados constantes no Anexo B do Protocolo do Quioto comprometeram-se em reduzir as emissões numa média de 5% em relação aos níveis de 1990. Durante a Conferência das Partes (COP) realizada em Doha em dezembro de 2012 o Protocolo foi prorrogado



necessidade de uma colaboração mais alargada entre nações (Bueno & Pascual, 2016). Para que pudesse ser firmado o Acordo de Paris nos finais de 2015, dentre outras tantas formalidades, todos os países membros da *UNFCCC* tiveram que enviar suas aspirações de reduções para o período 2020-30, as “*Intended Nationally Determined Contribution (INDC)*”, com vistas a limitar até o final do século o aquecimento do planeta em no máximo 2º Celsius (Dion & Laurent, 2015). Embora as *INDC* estejam baseadas em compromissos voluntários de redução de emissão, o Acordo de Paris é inovador ao propor um novo arranjo nas negociações climáticas em nível internacional, visto que é apoiado numa maior participação dos países que integram a *UNFCCC* para cumprimento de metas de mitigação (Salinas, 2018; Bueno, 2017).

As Conferências das Partes, rodadas internacionais no âmbito da *UNFCCC* em que todos membros participam, não ficam restritas à discussão técnica baseada em dados científicos, cuja contribuição é imprescindível para o avanço das negociações (Dion & Laurent, 2015). Estes encontros atingem seu auge quando os diálogos chegam ao nível político, em que pese o pouco espaço para discussão de parâmetros sociais como os defendidos pela justiça climática (*ibidem*). A justiça climática vai além da distribuição de bens ou permissões ambientais entre nações, para os países do Sul tem caráter imperativo com vistas a evitar o permanente processo de desenvolvimento desigual (Fischer, 2015) e busca contrapor as políticas e medidas hegemônicas impostas aos países da periferia pelos países do centro (Bond & Dorsey, 2010).

As negociações nas organizações multilaterais prometem reduzir a incerteza e aumentar a previsibilidade de eventos futuros, com o objetivo de auxiliar todos aqueles que se encontrarem em situação de dificuldade, contudo, via de regra as condições e decisões são impostas pelas nações hegemônicas (Shadlen, 2003). Como já mencionado, na *UNFCCC* as conversações multilaterais para tratar e definir os possíveis quadros de mitigação de gases levam em conta a responsabilidade histórica, mas há intensa discussão para tentar reformular tal visão, seja a partir de cortes com base no fator *per capita*, proposto pelos países em desenvolvimento, ou então a partir do perfil atual das emissões totais como querem os países ricos (Parks & Roberts, 2008).

A responsabilidade histórica representa o princípio do poluidor-pagador e por mais que seja protetiva aos que menos poluíram, pelo menos em teoria, por outro lado não representou penalizações aos que historicamente mais emitiram gases estufa. A abordagem *per capita* advoga pelo o princípio igualitário de que todos devem ter direitos iguais aos bens públicos globais, incluindo a estabilidade atmosférica (Randalls, 2011). Mas como parte das indústrias foram deslocadas do centro para a periferia nas últimas décadas (Wallerstein, 2004) é preciso ter cuidado com esta abordagem já que vem aumentando a contribuição *per capita* dos países do Sul (Shue, 2015). E essa cautela relativamente à migração de indústrias, sobretudo com o avanço da globalização no século XXI, se reforça em função do discurso dos países ricos que defendem as emissões totais atuais como parâmetro único para redução.

As diferentes percepções sobre justiça no âmbito do clima são construídas e percebidas, em grande medida, pelas posições altamente desiguais que os países ocupam na hierarquia global, materializadas pelo poder econômico e político que possuem (Randalls, 2011). A questão fundamental de ordem política das atuais negociações orbita em torno

para um segundo período de compromisso, de 2013 a 2020, no qual os países desenvolvidos se comprometeram em reduzir as emissões em pelo menos 18% abaixo dos níveis de 1990 (*UNFCCC*, 2018).



de quem deverá fazer cortes e quem poderá continuar a emitir, sendo que o estoque de gases estufa acumulado na atmosfera é, maioritariamente, responsabilidade de países ricos e industrializados (Parks & Roberts, 2008). A noção da existência de um orçamento global de carbono, em que parte da cota já foi utilizada ao longo do tempo e outra está comprometida para que possam ser cumpridos os objetivos dos acordos climáticos internacionais, é fundamental para o debate das alterações climáticas.

Dados sobre a emissão de gases estufa demonstram uma clara dissonância entre emissões ao longo do tempo entre países pobres e ricos, assim como também é fato que há crescente participação nas emissões dos países em desenvolvimento, principalmente dos que passaram pelo processo de industrialização nas últimas décadas, exemplo dos países que compõem o grupo dos BASIC². Atualmente, é um desafio para as nações em desenvolvimento lidarem com o tema das alterações climáticas em nível interno, já que as atenções destes governos ainda estão voltadas à garantia de melhores condições econômicas e sociais para sua população. O discurso no qual todos países devem assumir medidas para frear emissões, incluindo aqueles que passam por sérias dificuldades para garantir condições e direitos básicos à população, como os *Least Developed Countries (LDC)*³, não parece factível, ao menos a curto prazo.

Diante do exposto, a pergunta norteadora deste ensaio é: *qual postura os países LDC devem adotar frente o orçamento global de carbono e sob que justificativa?* O documento foi elaborado a partir de (i) revisão bibliográfica de livros, publicações, periódicos e revistas científicas e (ii) coleta, recorte, sistematização e análise de dados oficiais⁴ qualitativos e quantitativos disponíveis na rede mundial de computadores para elaboração de gráficos e figuras de própria autoria. Para além desta introdução, o texto conta com três seções para abordagem de quadros teóricos envolvendo: orçamento global de carbono, responsabilidades históricas e justiça climática. Encerrando o documento a discussão envolvendo a justiça climática para os *LDC* e as considerações finais.

ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E O ORÇAMENTO GLOBAL DE CARBONO

Predomina na comunidade científica o consenso de que as atividades humanas causam interferência no balanço energético do planeta em decorrência da contínua e crescente emissão de gases estufa, sendo que o processo de aquecimento global se evidencia por meio da análise de dados coletados na atmosfera, na terra, no oceano e na criosfera (IPCC, 2013). A partir da análise de dados coletados em diversas estações espalhadas pelo planeta é possível constatar a variação na temperatura das superfícies terrestres e oceânicas e, como consequência do aumento na temperatura média global, registram-se taxas maiores de: derretimento de geleiras e calotas polares, subida do nível e acidificação dos oceanos, aumento das ondas de calor e das áreas propensas à desertificação, maior intensidade e constância de eventos climáticos extremos (*ibidem*).

² Grupo de países formados por Brasil, África do Sul, Índia e China.

³ Designação dada pela Organização das Nações Unidas ao grupo formado por países de baixa renda que enfrentam severos impedimentos estruturais para o desenvolvimento sustentável e são altamente vulneráveis aos choques econômicos e ambientais em função do baixo capital humano. Acesso em 10/09/2018. Disponível em <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html>.

⁴ Fontes de dados primários: Banco Mundial, UNFCCC e United Nations Development Programme (UNDP).



Desde a década de 1990 os esforços da *UNFCCC* estiveram centrados em mitigar as emissões de gases causadores do efeito estufa, tendo em vista o objetivo final da *UNFCCC* de estabilizar as concentrações atmosféricas desses gases para evitar que as ações antrópicas interfiram de maneira perigosa no sistema climático (Matthews et al., 2012). Em decorrência das pesquisas de modelagem climática, desenvolvidas com a intenção de estimar os esforços de redução de emissões para cumprimento de metas de emissão, desenvolveu-se a ideia que os futuros cenários devem ser avaliados tendo como premissa um orçamento global de carbono (Collins et al. 2013 *apud* Gignac & Matthews, 2015; IPCC, 2013). Tal orçamento foi estruturado a partir da compreensão que as alterações no clima estão diretamente relacionadas às emissões cumulativas de carbono ao longo do tempo, ou seja, pela soma das emissões históricas com as atuais, mais as futuras (Matthews et al., 2012). Desta forma é possível determinar a temperatura global ao relacioná-la com a quantidade de emissões cumulativas produzidas num dado período (Gignac & Matthews, 2015). Para limitar o aquecimento do planeta num máximo de 2° Celsius até o ano 2100 é preciso considerar um orçamento global de carbono da ordem de 1.000 PgC⁵, ou 1.000 Gt, sendo que até 2011 cerca de metade deste orçamento já estava comprometido (IPCC, 2013).

O orçamento global de carbono dado pela acumulação de gases estufa apresenta-se como uma alternativa para planejar e negociar a agenda climática (Matthews et al., 2012). A partir da concordância entre a comunidade científica acerca das quantidades e dos responsáveis pelas emissões cumulativas, o passo seguinte é pactuar os esforços de mitigação tendo como premissa a divisão do orçamento global de carbono (Gignac & Matthews, 2015). Não está definido até o momento qual serão os critérios adotados na repartição das emissões futuras, mas existem algumas propostas assentes em três pilares: uma nos dados atuais sobre emissões, outra nas emissões históricas e uma terceira baseada na divisão *per capita* (*ibidem*). Critérios baseados nas emissões históricas e *per capita* salvaguardam os países em desenvolvimento, caso do grupo *LDC*, enquanto decisões baseadas nas emissões atuais protegerão mais os interesses dos países ricos tendo em conta que boa parte da indústria global foi, e ainda continua a ser, deslocada do centro para a periferia.

AS RESPONSABILIDADES HISTÓRICAS

Em função das suas características físico-químicas os gases causadores do efeito estufa têm um elevado tempo de permanência na atmosfera, deste modo, podem levar centenas de anos até serem naturalmente dissipados (IPCC, 2013). Tendo isso em conta, uma questão central nas discussões em torno das mudanças climáticas é se as nações que poluíram no passado devem ser responsabilizadas pelas emissões que ainda estão na atmosfera, para então, assumirem os custos das ações futuras de mitigação (Hayner & Weisbach, 2016). O que está em causa é a equidade na partilha de responsabilidade das emissões, ou responsabilidade histórica, isto é, a responsabilidade moral e jurídica por emissões passadas, cuja discussão possui caráter fundamental ao contrário do que buscam pregar alguns governos (Shue, 2015).

⁵ De acordo com a tabela do IPCC 1P (Peta) = 1015. Acesso em 20/09/2018. Disponível em <http://www.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg3/index.php?idp=477>.



Há atualmente um acalorado debate entre aqueles que entendem que as emissões históricas devem ser enquadradas como apropriação indevida de um bem comum, no caso a atmosfera, e assim aplicar os preceitos da justiça climática, enquanto outros refutam tal teoria de apropriação, defendendo que no passado não se tinha conhecimento dos potenciais danos causados, não cabendo imputação de má-fé (Schüssler, 2011) sob o argumento da "*excusable ignorance*" sobre os atos (Bell, 2011). Esta última corrente defende que os princípios da justiça distributiva ou corretiva não devem ser utilizados nas negociações do clima para tentar resolver problemas de repartição injusta de riqueza, devendo deixar tal tarefa a cargo do mercado (Bernstein, 2016). Do lado oposto, a justiça climática busca contrapor a formulação de políticas elaboradas pelos países do Norte por não acreditar nas promessas do mercado para solucionar o problema, as quais interessam apenas em manter o *status quo* da hegemonia e da relação Centro-Periferia (Fischer, 2015; Bond & Dorsey, 2010).

Mesmo que os países poluidores não tivessem a intenção de cometer danos ao ambiente, tanto as gerações presentes quanto as futuras acabam sendo beneficiadas das ações pregressas tomadas por sua nação, uma vez que esta é uma entidade contínua da qual os indivíduos fazem parte (Shue, 2015). Uma nação possui "*continuing structures and institutions; past, present, and future members are primary beneficiaries of these on-going national formations and practices*" (Shue, 2015: 14). O fato de um cidadão nascer numa nação industrializada e rica torna sua vida potencialmente mais saudável e repleta de oportunidades e de opções de escolha, diferentemente do que ocorre aos que nascem numa nação não industrializada e pobre, cujos indivíduos passam por diversas privações que afetam diretamente suas liberdades de escolha (Sen, 2001).

Em função do bônus obtido pelo pioneirismo na industrialização a justiça referente ao ônus dos custos, atuais e futuros, de mitigação de gases estufa deverá estar assente em 3 princípios: (i) encargos desiguais, (ii) maior capacidade de pagamento e (iii) garantia do mínimo (Shue, 2014: 13-14). Quanto ao primeiro parte-se do entendimento que enquanto umas partes obtiveram vantagem injusta sobre outras no passado, ao impor custos ambientais sem consentimento prévio, aqueles que foram unilateralmente colocados em desvantagem têm o direito de exigir que, no futuro, as responsabilidades sejam desiguais na medida da vantagem injusta previamente tomada, para que assim, possa ser restaurada a igualdade; já a maior capacidade de pagamento cabe aos mais ricos, pois aqueles que detêm as maiores condições financeiras devem dar as maiores contribuições e; a garantia do mínimo refere-se ao fator humano, pois quando algumas pessoas não têm acesso a condições básicas para uma vida digna, e em contrapartida outras pessoas possuem muito mais do que o suficiente, é injusto não garantir a todos pelo menos um mínimo adequado embora alguns ainda terão mais do que outros (*ibidem*).

O FOCO NA JUSTIÇA CLIMÁTICA

É importante destacar que o discurso da corrente hegemônica que defende os países ricos costuma prevalecer (Shadlen, 2003), deste modo, no que concerne as alterações climáticas é comum que os países do centro tentem se eximir de quaisquer responsabilidades sobre as emissões passadas valendo-se do argumento da ignorância no momento da ação. Para tanto, argumentam que somente há pouco mais de três décadas é que foram realizadas as primeiras descobertas sobre os efeitos nocivos dos



gases estufa lançados pelo homem na atmosfera (Bell, 2011). Entretanto, a apologia à ignorância dos riscos que alegam os países do Norte é questionável.

E é questionável porque o conhecimento e estudos sobre os efeitos da interferência antrópica no clima já eram objeto de investigação por Svante Arrhenius nos finais do século XIX (Rodhe et al., 1997). O cientista sueco foi o primeiro a estabelecer uma ligação quantitativa entre as mudanças na concentração de CO₂ provocadas pela industrialização e os possíveis impactos no clima, sendo que em abril de 1896 publicou um *paper* na britânica *Philosophical Magazine* com os resultados obtidos na altura (Uppenbrink, 1996). Para mais desde os anos 1950, logo após a segunda grande guerra, é utilizada uma sofisticada estação de medição de CO₂ na ilha de Mauna Loa, localizada no Havaí, responsável por coletar, registrar e monitorar de maneira contínua os dados relacionados às mudanças de concentração de gases na atmosfera (NOAA)⁶. Há ainda estudo dos testemunhos de gelo coletados no continente antártico a partir da década de 1960, que provam a tendência de aumento acentuado nos níveis de CO₂ a partir da propagação da atividade industrial nos países do Norte no século XIX (Lüthi et al., 2008).

A justiça climática surge como movimento de reivindicação política e social a partir do desdobramento da justiça ambiental e da compreensão que os impactos das alterações no clima afetam de maneira desigual os distintos grupos sociais, sendo os economicamente menos favorecidos os mais vulneráveis (Newell & Mulvaney, 2013). A questão climática foi capaz de reunir atores com ou sem histórico de atuação relacionado às questões ambientais dada sua abrangência global, sendo que a justiça climática tem justamente na esfera internacional o seu principal palco de contestação (Milanez & Fonseca, 2011). Ademais, a falta da habilidade da elite global para resolver os grandes problemas de viés ambiental, social e económico, o tripé do desenvolvimento sustentável segundo o Relatório Brundtland de 1987, gerou demanda para incorporação de outros elementos e dimensões à justiça climática como: ética, moral, filosofia, ideologia, estratégias e táticas (Bond, 2011).

O termo justiça climática, ou ainda justiça distributiva, entrou nas discussões da *UNFCCC* através de um esforço concertado por parte dos países do Sul com base nas diferentes responsabilidades históricas (Fischer, 2015), uma vez que estes apresentam elevado grau de vulnerabilidade social, económica e ambiental, bem como, limitada capacidade de adaptação frente aos impactos do clima (IPCC, 2013). Dentre as posições políticas e ideológicas da justiça climática destaca-se aquela que defende uma maior participação no orçamento global de carbono para os países da periferia, tendo em consideração a necessidade premente de desenvolvimento por parte destes (Fischer, 2015; Bond, 2011).

JUSTIÇA CLIMÁTICA AOS LDC

Os países *LDC*⁷ constituem um grupo específico de países em vias de desenvolvimento caracterizados por um baixo nível de renda, bem como uma série de impedimentos

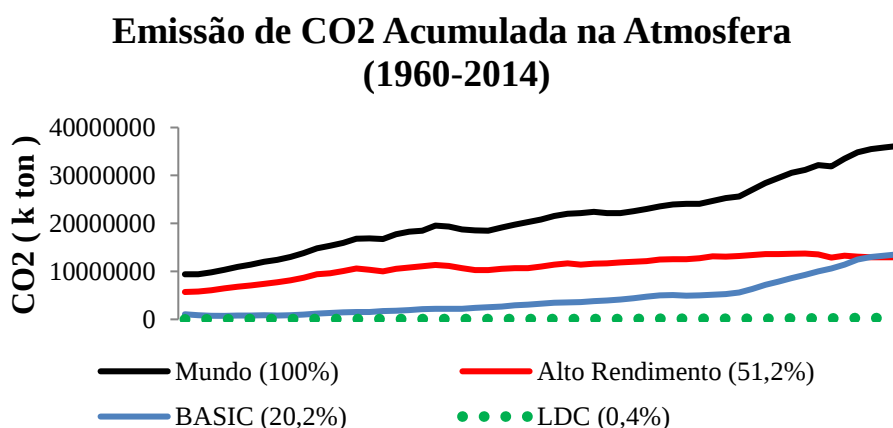
⁶ A *National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA)* é agência científica dos EUA que se encarrega do monitoramento das condições dos oceanos e atmosfera. Acesso em 15/09/2018. Disponível em <https://www.esrl.noaa.gov/gmd/obop/mlo/>.

⁷ Os 47 países do grupo *LDC*: Afeganistão, Angola, Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Burundi, Butão, Camboja, Chade, Comores, Djibuti, Eritreia, Etiópia, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Haiti, Iêmen, Ilhas Salomão, Kiribati, Laos, Lesoto, Libéria, Moçambique, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Myanmar, Nepal, Níger, Rep. Centro-Africana, Rep. Democrática do Congo, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal,



estruturais que prejudicam o crescimento econômico e o desenvolvimento social, que demandam medidas especiais para tratar com os desafios que enfrentam (UN/DESA, 2018). Atualmente os países do grupo *LDC* contam com cerca de um bilhão de habitantes, mas contribuíram com apenas 0,4% do volume total de gases acumulados na atmosfera nas últimas 5 décadas⁸ (Figura 1), enquanto os países com alto rendimento⁹ contribuíram com mais da metade das emissões no mesmo período. Deste modo, os *LDC*, tomando como base as emissões históricas (Randalls, 2011; Bond & Dorsey, 2010) e pressupostos contidos na justiça climática (Fischer, 2015; Bond, 2011) parecem ter o direito legítimo de reivindicar um aumento substantivo de sua participação no orçamento global de carbono (BASIC Experts 2011). Se analisarmos o período de um século e meio, entre 1850-2000, a discrepância entre emissões de países do Norte e Sul é ainda mais abissal, pois estima-se que neste período 79% das emissões globais tenham sido lançadas na atmosfera pelos países ricos (*ibidem*).

Figura 1. Emissão acumulada de CO₂ – valores totais e percentuais (1960-2014).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Banco Mundial

Os países *LDC* sob a argumentação de que todos merecem uma vida digna (Shue, 2014), mesmo que a custo de aumento de suas emissões num primeiro momento, devem reforçar o pleito para uma maior participação do orçamento global de carbono envolvendo emissões atuais e futuras. É certo que, do ponto de vista da sustentabilidade global, as emissões devem ser reduzidas pela humanidade como um todo (BASIC Experts, 2011), cabendo aos países do centro arcar com os maiores custos em função da dívida ecológica histórica com o clima (Parks & Roberts, 2008).

Considerando que os *LDC* têm uma tendência histórica de emitirem apenas 0,4% do total de gases estufa, se estes aumentassem em 10 vezes suas emissões, por exemplo, bastaria que o resto do mundo reduzisse suas emissões para 46% do total atual, e assim as emissões globais cairiam pela metade. Parece legítimo, sob os preceitos da justiça

Serra Leoa, Somália, Sudão do Sul, Sudão, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Uganda, Tanzânia, Vanuatu e Zâmbia. Acesso em 12/09/2018. Disponível em <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/LDCs-at-a-glance.html>.

⁸ Dados disponíveis em <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.GHGT.KT.CE>. Acesso em 15/08/2018.

⁹ O grupo dos 78 países classificados pelo Banco Mundial como de Alto Rendimento, renda *per capita* anual superior a 12.236 USD, que é majoritariamente representado por países ricos da América do Norte e Europa.

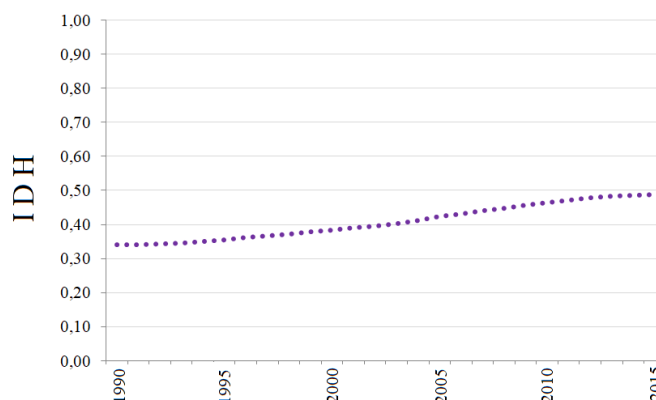


climática, que os países do centro diminuam suas emissões a ponto de suportar que os *LDC* emitam mais, e assim, possam melhorar seus índices de PIB (Produto Interno Bruto) e IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). Não se trata do simples repasse do direito de poluir dado aos *LDC*, mas do recebimento de uma justa cota do orçamento global de carbono (Pan & Chen, 2010).

A respeito das reduções futuras alguns países em desenvolvimento, especialmente os que constituem o grupo dos BASIC, indicam que irão negociar alguma participação em função da tendência de aumento a partir dos anos 1990 (BASIC Experts, 2011), mas cabe destacar que muito do que é emitido deve-se ao movimento migratório de indústrias do centro para periferia (Parks & Roberts, 2008). Ainda sobre os BASIC é bom frisar que o grupo tem apresentado uma postura propositiva nas rodadas da *UNFCCC*, demonstrando que seus integrantes almejam assumir papel de protagonismo nas negociações climáticas (Hallding et al., 2013). Entretanto, dentro de grupo dos países em desenvolvimento o grupo dos BASIC apresenta capacidades superiores aos *LDC* em diversos aspetos, inclusive, no que diz respeito a capacidade econômica.

Pela justiça climática e com foco numa maior participação no orçamento global de carbono para os membros do grupo dos *LDC*, estes deverão continuar perseguindo como meta prioritária o desenvolvimento econômico e social ao invés de investirem os poucos recursos em ações de mitigação, ao menos por hora. A participação de todos, mesmo que de forma diferenciada e voluntária, parece não se justificar frente à necessidade urgente de melhorar as condições básicas de vida das populações desses países. Os baixos valores médios de IDH nos países do grupo *LDC*, historicamente sempre abaixo de 0,5 numa escala ótima junto ao 1, reforçam tal necessidade¹⁰ (Figura 2).

Figura 2. Evolução do IDH médio do grupo *LDC* (1990-2015)
IDH médio dos países do grupo *LDC* (1990-2015)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da *UNDP*.

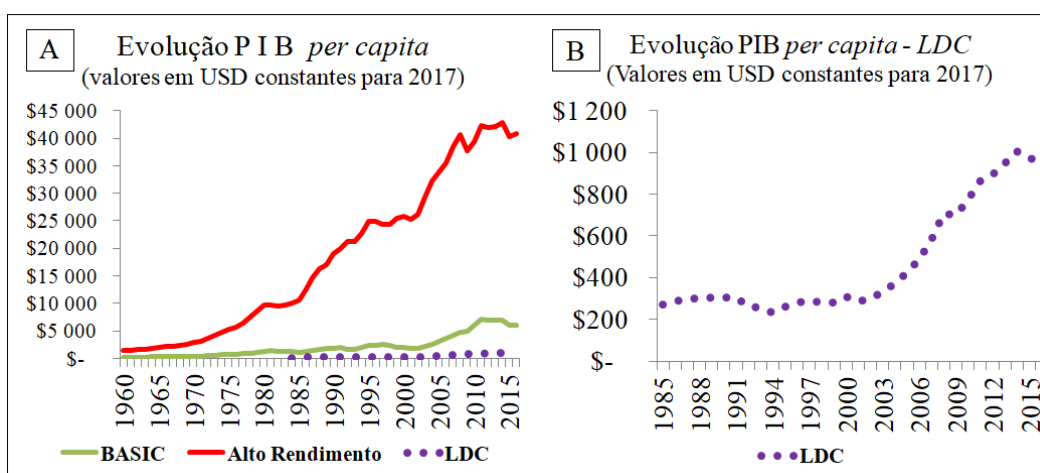
Para além do IDH, os *LDC* necessitam ampliar os níveis de PIB de forma a fomentar os investimentos públicos no combate às carências sociais. Para ter-se ideia da discrepância

¹⁰ Dados disponíveis em: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>. Acesso em 25/08/2018.



que existe entre valores de PIB no cenário internacional, os valores médios de PIB *per capita* dos LDC representaram apenas 3% dos valores médios obtidos nos países com alto rendimento ao longo das últimas 3 décadas¹¹ (Figura 3).

Figura 3. A) PIB médio *per capita* dos países com Alto Rendimento e BASIC (1960-2016) e LDC (1985-2016). B) PIB *per capita* do grupo LDC (1985-2016).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Banco Mundial

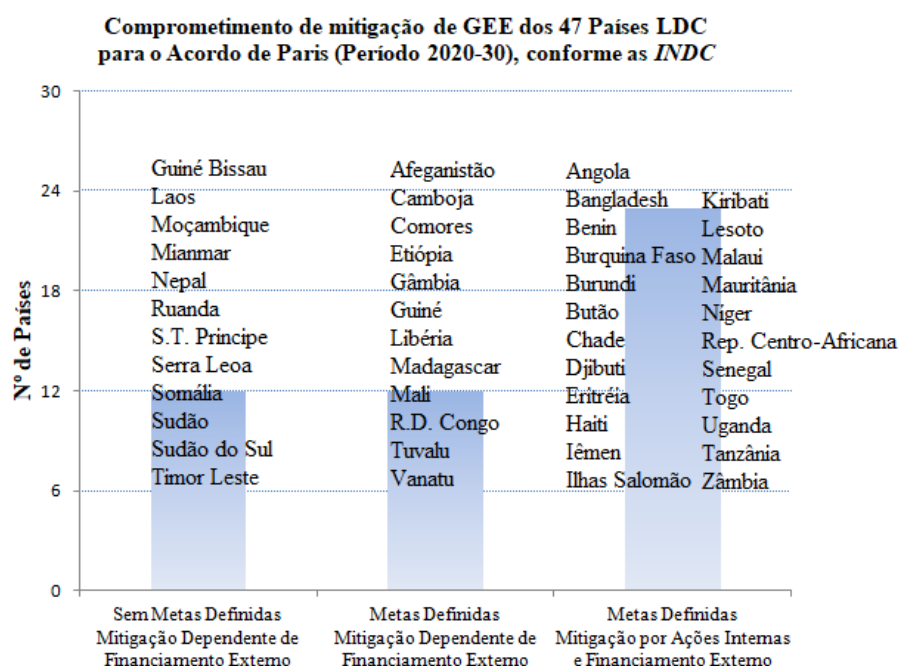
Uma transição para uma economia de baixo carbono requer investimentos que os países da periferia não possuem no momento, portanto, qualquer ação que requeira a aplicação de novas tecnologias deveria ser financiada pelo centro. Em 2015, durante os preparativos para o Acordo de Paris, todos os países tiveram que enviar para a *UNFCCC* suas intenções de redução para o horizonte 2020-30, incluindo os LDC (Figura 4). Por mais que todos do grupo LDC declarem necessidade de apoio externo para medidas de mitigação, não parece razoável que 23 países, cerca de metade, busquem enquadrar-se no discurso hegemônico do Norte e aceitem compartilhar responsabilidades ao investir parte do estreito e comprometido orçamento público em ações de mitigação para combater a crise climática originada pelos países do centro¹².

¹¹ Dados disponíveis em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>. Acesso em 20/08/2018.

¹² Dados disponíveis em: <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Submission%20Pages/submissions.aspx>. Acesso em 01/08/2018.



Figura 4. Intended Nationally Determined Contribution (INDC) no âmbito da UNFCCC.



Fonte: Elaborado e sistematizado pelo autor com base na análise das INDC do grupo LDC.

Os dados apresentados na Figura 4 mostram que os países em desenvolvimento estão preocupados e comprometidos com a sustentabilidade face sua vulnerabilidade às nuances do clima. O multilateralismo quase sempre tem um preço elevado para a periferia (Shadlen, 2003) e a eterna dependência faz com que estes países aceitem qualquer promessa de ajuda. Os países da periferia não deveriam se posicionar de modo a sacrificar sua soberania ao se comprometerem com as decisões de instituições multilaterais, sendo que os países do centro nem sequer cumprem sua parte (*ibidem*). Esta realidade também parece oportunamente aplicável a *UNFCCC*, em que países periféricos, aceitando o discurso hegemônico parecem cumprir bem seu papel de figurante ao manifestarem boa intenção em contribuir para um problema que não causaram. Sem contar que são justamente os países pobres os mais vulneráveis aos impactos das alterações climáticas (IPCC, 2013).

Como resposta aos desafios causados pelas mudanças do clima os países ricos se comprometeram em estabelecer um fundo climático no âmbito da *UNFCCC*, contudo, o mesmo parece não estar a funcionar conforme o esperado. Durante as Conferências das Partes de 2009 e 2010, realizadas em Copenhague e Cancun, os países do Norte concordaram formalmente em mobilizar conjuntamente cerca de 100 bilhões de dólares ao ano até 2020. Para tal, foi criado o Fundo Verde para o Clima, iniciativa para auxiliar países em desenvolvimento na mitigação e adaptação às alterações climáticas¹³. Entretanto, as doações feitas estão muito longe do prometido. De acordo com dados

¹³ Acesso em 15/09/2018. Disponível em <https://www.greenclimate.fund>



oficiais do Fundo¹⁴ arrecadou-se no período de 2010 a 2017 pouco mais de 10% do que fora prometido para um único ano.

Considerações finais

Sendo a atmosfera um recurso natural público de toda humanidade (Salinas, 2018; Randalls, 2011), a alocação desigual do orçamento global de carbono não pode servir de veículo para restringir o desenvolvimento dos países da periferia (Teng et al., 2011). Os gases acumulados na atmosfera, obra maioritariamente dos países desenvolvidos, levou ao aquecimento global e nada mais justo que a responsabilidade recaia agora para o centro (Mesík, 2016). Ao invés de consentir com o discurso hegemônico do comprometimento de todos com a mitigação desde já, os países da periferia precisam garantir, num primeiro momento, melhores condições de vida para sua população. A partir do prisma da justiça climática, a imposição de lógicas injustas para a periferia deve ser ignorada pelo grupo dos *LDC*, e estes devem exigir que os países desenvolvidos adotem modelos menos poluentes de forma urgente para resolver a crise climática gerada pelos países do centro.

É nosso entendimento que durante as negociações do orçamento global de carbono os *LDC* reivindiquem a ampliação em várias vezes de sua cota, visto que sua contribuição ao longo de quase seis décadas, desde 1960 até o presente, é de apenas 0,4% do total gerado e acumulado na atmosfera. Os *LDC* deveriam abandonar a postura de consentimento do discurso hegemônico das negociações da *UNFCCC* e não tomar ações de mitigação a curto e médio prazo. É certo que as emissões globais precisam ser reduzidas como um todo, mas nos parece que ainda não chegou o momento dos *LDC* ajudarem a pagar essa conta. Isso porque o aumento na cota do orçamento global de carbono servirá para auxiliar os *LDC* no arranque do desenvolvimento econômico e social que tanto precisam, já que as tecnologias tradicionais, embora carbono intensivas, ainda são economicamente mais viáveis. Exigir que nesses países o desenvolvimento social e econômico se dê, desde já, a partir de tecnologias limpas parece fugir ao bom senso e ao realizável na prática.

Defende-se aqui, ainda, que os *LDC* ao terem participação alargada no orçamento global de carbono partilhem a cota a qual tem direito entre seus integrantes, ou seja, em função da heterogeneidade do grupo, se algum país necessitar emitir mais do que previsto é recomendado que sejam feitas parcerias bi ou multilaterais entre os membros do próprio *LDC*. Ademais, parcerias Sul-Sul com outros países da periferia ou da semiperiferia são bem-vindas para evitar a perpetuação do processo de dependência do Norte. Mas se os países ricos estiverem dispostos a instalar tecnologias mais limpas nos países *LDC* a partir de investimentos totalmente financiados, subsidiados e pago pelo Norte é obviamente interessante para fins de desenvolvimento sustentável. Deverão ser evitados acordos em que o país recetor seja obrigado contratualmente a suportar parte dos investimentos e, ainda, ter que pagar juros elevados da parte financiada pelo centro.

Ademais, o grupo dos *LDC* não deveria deixar-se seduzir pelo discurso hegemônico do centro e permitir que parcela do orçamento global de carbono que cabe aos *LDC* seja comprometido por meio da exportação de emissões do centro para a periferia, através

¹⁴ Acesso em 15/09/2018. Disponível em https://www.greenclimate.fund/documents/20182/24868/Status_of_Pledges.pdf



da implantação de fábricas poluentes. Esse movimento migratório Centro-Periferia de gases estufa sob o pretexto de gerar emprego, renda e desenvolvimento local, tem sido muito comum na relação com a semiperiferia, que acabou por se tornar a locomotiva fabril do sistema-mundo. Indústrias limpas podem ser exportadas, desde que instaladas respeitando as normas ambientais, pagando salários dignos e gerando receita ao país recetor a partir do pagamento integral de impostos. Os pioneiros dessas tecnologias devem ser os ricos que, ao passo que as desenvolvem e baixam seu custo, poderão então fomentar sua utilização nos países mais pobres do planeta.

Referências bibliográficas

- BASIC Experts (2011). Equitable access to sustainable development: Contribution to the body of scientific knowledge. BASIC expert group: Beijing, Brasilia, Cape Town and Mumbai.
- Bell, D. (2011). Global climate justice, historic emissions and excusable ignorance. In *The Monist*, Vol. 94, No. 3, pp. 391-411.
- Bernstein, A. R. (2016). No justice in climate policy? Broome versus Posner, Weisbach, and Gardiner. In *Midwest Studies in Philosophy*, Vol. 40: 1, pp. 172-188.
- Bond, P. & Dorsey, M. K. (2010). Anatomies of environmental knowledge and resistance: diverse climate justice movements and waning eco-neoliberalism. In *Journal of Australian Political Economy*.
- Bond, P. (2011). Politics of climate justice: paralysis above, movement below. Apresentado ao Gyeongsang University Institute of Social Science, May 27th 2011, Jinju, South Korea.
- Bueno, M. P & Pascual, G. (2016). International climate framework in the making: the role of the Basic Countries in the negotiations towards the Paris Agreement. In *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 7, No. 2.
- Bueno, M. P. (2017). El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional? In *Relaciones Internacionales*, No. 33, pp. 75-95.
- Dion, S. & Laurent, E. (2015). Climate action beyond Paris Accord. Working Paper 2015-22. OFCE. Paris.
- Fischer, S. (2015). The emerging geographies of climate change. In *The Geographical Journal*, Royal Geographical Society, Vol. 181, No. 1, pp. 73-82.
- Gignac, R. & Matthews, H.D. (2015). Allocating a 2°C cumulative carbon budget to countries. In *Environmental Research Letters*. Vol. 10. IOP Publishing.
- Hallding, K., Jürisoo, M., Carson M. & Atteridge, A. (2013). Rising powers: the evolving role of BASIC countries. In *Climate Policy*, Vol.13, No. 5, 608-631.
- Hayner, M. & Weisbach, D. (2016). Two theories of responsibility for past emissions of carbon dioxide. In *Midwest studies in Philosophy*. Vol. 40. pp 96-113.
- IPCC (2013). The Physical Science Basis. Fifth Assessment Report.
- Jönsson, K., Jerneck, A. & Arvidsson, M. (2012). *Politics and development in a globalised world: an introduction*. Lund: Studentlitteratur.



Lüthi, D., et al. (2008), High-resolution carbon dioxide concentration record 650,000–800,000 years before present, In *Nature*, Vol. 453, pp. 379–382.

Matthews, H. D., Solomon, S. & Pierrehumbert, D. (2012). Cumulative carbon as a policy framework for achieving 1 climate stabilization. In *Philosophical Transactions*, Vol. 370, pp. 4365–79.

Mesík, J. (2016). Climate Change: threats and Challenges. Cenker, M., Hadjivasiliou, L., Marren, P., Rooney, N. (Orgs). In *Development Education: in theory and practice*. UNIDEV.

Milanez, B. & Fonseca, I.F. (2011). O discurso da justiça climática no contexto brasileiro: possibilidades e perspectivas. Motta, R.S., Hargrave, J., Luedemann, G., Gutierrez, M.B.S. (Orgs), In *Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios*. Brasília: Ipea.

Newel, P. & Mulvaney, D. (2013). The political economy of the 'just transition'. In *The Geographical Journal*. Royal Geographical Society.

Pan, J, & Chen, Y. (2010). Carbon budget proposal. In Pachauri, R. K. (Org). *Dealing with Climate Change: setting a global agenda for mitigation and adaptation*. Nova Déli: Tery Press.

Parks, B. & Roberts, T. (2008). Inequality and the global climate regime: breaking the north-south impasse. In *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 21, No. 4. pp. 621-48.

Randalls, S. (2011). Broadening debates on climate change ethics: beyond carbon calculation. In *The Geographical Journal*, Royal Geographical Society, Vol. 177, No. 2, pp. 127-37.

Rodhe, H., Charlson, R. & Crawford, E. (1997). Svante Arrheniys and Greenhouse Effect. In *Ambio*, Vol.26, No. 1, pg. 2-5.

Salinas, S. (2018). El acuerdo de Paris de diciembre de 2015: la substitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional. In *Revista Española de Derecho Internacional – REDI*, Vol. 70/1, pp. 53-76.

Schüssler, R. (2011). Climate justice: a question of historic responsibility? In *Journal of Global Ethics*, Vol. 7, No. 3, pp. 261-78.

Sen, A. (2001). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University.

Shadlen, K. (2003). Patents and Pills, Power and Procedure: The North-South Politics of Public Health in the WTO. In *Developing Studies Institute – DESTIN*, London School of Economics and Political Science, No. 03-42.

Shue, H. (2014). *Climate Justice: Vulnerability and Protection*. Oxford: Oxford University Press.

Shue, H. (2015). Climate Historical Responsibility, Harm Prohibition, and Preservation Requirement: Core Practical Convergence on Climate Change. In *Moral Philosophy and Politics*, De Gruyter, Vol. 2, pp. 7-31.

Soromenho-Marques, V. (2012). Alterações climáticas - a verdadeira crise do século XXI. In *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, No. 2, pp. 175-78.



Teng, F., Jiankun, H., Xunzhang, P. & Zang, C. (2011). Metric of carbon equity: carbon Gini Index based on historical cumulative emission *per capita*. In *Advances in Climate Change Research*, Vol. 2, pp. 134-40.

UN/DESA, Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. (2018). Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures. Third Edition, United Nations.

UNFCCC (2018). Doha Amendment to the Kyoto Protocol. XXVII 7 C. ENVIRONMENT.

Uppenbrink, J. (1996). Arrhenius and Global Warming. In *Science*, Vol. 272, pp. 1122.

Wallerstein, I. (2004). *World System Analysis: an introduction*. London: Duke University Press.

O PAPEL DA POLÍTICA E DO AMBIENTE INSTITUCIONAL NO EMPREENDEDORISMO: EVIDÊNCIA EMPÍRICA DE MOÇAMBIQUE

Renato Pereira

rpereira@autonoma.pt

Investigador Integrado, OBSERVARE, Universidade Autónoma de Lisboa (UAL, Portugal).
Professor Associado da UAL. Professor convidado do ISCTE-IUL. Doutorado em Ciências da
Gestão pela Université Paris Dauphine.

Redento Maia

Investigador de pós-doutoramento, OBSERVARE, Universidade Autónoma de Lisboa. Professor
Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade Agostinho Neto (Angola).
Doutorado em Economia pela Universidade de Economia de Sófia (Bulgária).

Resumo

Este trabalho investiga a relação entre o ambiente político e institucional e o desenvolvimento do empreendedorismo em Moçambique. Com base numa revisão da literatura e com recurso a dados empíricos recolhidos em entrevistas a 10 pessoas que desempenham funções diferentes com impacto no cenário empresarial do país, os resultados apoiam a teoria existente e sugerem que este país africano ainda tem um longo caminho a percorrer na articulação entre a ação governamental e o desenvolvimento empresarial.

Palavras chave

Estado, Política, Empreendedorismo, Moçambique, África

Como citar este artigo

Pereira, R; Maia, R (2019). "O papel da política e do ambiente institucional no empreendedorismo: evidência empírica de Moçambique". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 1, Maio-Outubro 2019. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.1.7>

Artigo recebido em 17 de Outubro de 2018 e aceite para publicação em 4 de Fevereiro de 2019





O PAPEL DA POLÍTICA E DO AMBIENTE INSTITUCIONAL NO EMPREENDEDORISMO: EVIDÊNCIA EMPÍRICA DE MOÇAMBIQUE

**Renato Pereira
Redento Maia**

Introdução

O papel desempenhado pelo Estado, autoridades locais, governos, instituições e políticas públicas sobre o desenvolvimento do empreendedorismo tem sido investigado por estudiosos de diferentes áreas das ciências sociais.

No caso de África, compreender este tópico é de importância fundamental devido à relação testada entre empreendedorismo e crescimento económico no continente (por exemplo, Adusei, 2016) e o baixo nível de desenvolvimento económico em muitos países africanos.

Alguns dos elementos-chave que relacionam a ação do 'Estado' com o empreendedorismo são o ambiente institucional fornecido pelos governos, onde a burocracia desempenha um papel desastroso, mas também o custo inicial, a falta de transparência das taxas públicas, a inexistência de investimento em capital humano, a ausência de coordenação entre formuladores de políticas governamentais e os funcionários públicos que implementam políticas, e a suspeita/medo que os políticos sentem dos empresários, entre outros fatores.

O objetivo deste trabalho é explorar empiricamente as principais relações identificadas na literatura num dos países menos desenvolvidos de África, contribuindo assim para avançar o nosso conhecimento sobre empreendedorismo e o papel do Estado em Moçambique.

1. Empreendedorismo e política em África

1.1. Empreendedorismo, desenvolvimento económico e políticas públicas

Os governos de todo o mundo têm recorrido ao desenvolvimento do empreendedorismo como resposta a uma das questões económicas que mais desafios coloca a qualquer regime democrático: o desemprego (por exemplo, Mehari & Belay, 2017). Por causa disso, os economistas têm testado extensivamente a relação entre empreendedorismo e crescimento económico, o que constituiu uma base sólida para o aconselhamento de governos e formuladores de políticas sobre o que podem e devem fazer a esse respeito.



Num artigo muito provocador, Shane (2009) aponta dois elementos muito importantes para o debate sobre o assunto:

- (i) os países com a maior percentagem de empresários entre a população são países pobres, não países ricos; e
- (ii) apenas uma pequena percentagem de todas as *startups*, as designadas 'gazelas', têm realmente um impacto significativo na criação de emprego e riqueza. Examinemos estas duas hipóteses já testadas. Uma evidência económica marcante é que quando o nível de educação das pessoas aumenta, e consequentemente os seus salários, o custo da oportunidade de deixar o mercado de trabalho aumenta e a motivação para correr o risco de começar um novo negócio diminui. Quando o desemprego sobe, muitas pessoas sentem-se pressionadas para iniciar um negócio porque não têm outra forma de ganhar a vida ou porque os governos lhes oferecem incentivos e benefícios nesse sentido. Este facto conduz a um aumento significativo da atividade empresarial no mercado, assente em empresários mal preparados com um pequeno potencial de criação de empregos lucrativos, e a um enorme desvio de recursos financeiros que poderiam ser utilizados para desenvolver empreendedorismo efetivo através de instrumentos apropriados, como fundos de capital de risco.

Mthanti & Ojah (2017) realizaram igualmente uma investigação económica interessante sobre empreendedorismo. A orientação empresarial é importante para o crescimento económico, não apenas para a atividade empresarial. Os governos devem, prioritariamente, atrair projetos orientados para o empreendedorismo e empresários orientados para o empreendedorismo. Os autores recordam a existência de investigação significativa que apoia as causas políticas e institucionais com vista à redução da pobreza em África, mas poucos estudos abordam o impacto real do empreendedorismo nesta questão.

Naudé (2013) já tinha referido que a política deve concentrar-se em encorajar a capacidade empreendedora em vez da atividade empreendedora. 'Melhorar a qualidade da capacidade empreendedora significa não só melhorar as competências e a educação dos empresários, o seu capital humano, mas também concentrar-se nas capacidades inovadoras dos empresários. O empreendedorismo inovador é o mais desejável para o crescimento. A política de inovação deve, portanto, ser um foco central da promoção do empreendedorismo nos países em desenvolvimento, assim como nas economias avançadas. Os empreendedores nos países em desenvolvimento tendem muito mais à inovação do que é frequentemente reconhecido na literatura ou pelos formuladores de políticas'.

Embora demore algum tempo até que as políticas de inovação e investimento de capital produzam impacto relevante no crescimento económico em África, a formação, a aquisição de competências, a partilha do conhecimento, a facilidade de acesso ao capital, o desenvolvimento de infraestruturas, especialmente a nível de telecomunicações, e outras que conduzam ao aumento de patentes, são fatores que ajudam a ultrapassar este desafio (Ojeaga, 2015).

A ligação entre o empreendedorismo inovador e o acesso à educação e gastos com formação também foi confirmada por Robson et al (2009). Surpreendentemente, esta investigação revela que os projetos mais antigos são mais inovadores do que os mais



recentes e os mercados mais consolidados também são mais propensos a promover a inovação do que os novos mercados, enfatizando a importância das variáveis institucionais para o empreendedorismo orientado para as oportunidades.

Schillo et al (2016) também confirmam a importância das variáveis institucionais para o empreendedorismo. Entre as quatro dimensões consideradas, a regulamentação pesa menos que as dimensões normativa, cognitiva e condutora.

Outra pesquisa económica interessante (Islam, 2015) revelou que a atividade empreendedora e a dimensão do governo se correlacionam negativamente, o que parece ser um *proxy* interessante sobre a forma como muitos governos africanos entendem o empreendedorismo.

Juma et al (2017) resumiram o papel do governo (e órgãos públicos) no empreendedorismo: facilitar (ou bloquear) o desenvolvimento empresarial através de infraestruturas legais, desenvolvimento de capital humano e concessão de facilidades de financiamento.

Kiss et al (2012) apontam o difícil acesso ao capital, a regulamentação governamental inconsistente e a indisponibilidade de locais de negócios como questões em que o governo poderia contribuir positivamente em países como o Quênia ou o Gana. Em países pouco desenvolvidos com deficiências institucionais significativas, os empreendedores não contam com o apoio do governo para transpor os obstáculos ao negócio.

Ao analisar a governança pública e os efeitos relacionados com a economia, Asongu & Nwachukwu (2016) destacam três conceitos gerais:

- (i) político (voz e responsabilidade, e estabilidade política/ausência de violência),
- (ii) económico (eficácia do governo e qualidade da regulamentação), e
- (iii) institucional (controlo da corrupção e estado de direito).

O modelo conceptual de promoção do desenvolvimento empreendedor em série de Amankwah-Amoah (2018) coloca o governo como um fator exógeno, com impacto a dois níveis:

- (i) política governamental (restrições regulamentares); e
- (ii) barreiras governamentais.

Baseando-se no estudo de caso do Gana, o autor refere que o período de 30 anos após a independência, alcançada em 1957, foi caracterizado por políticas ativas para suprimir o empreendedorismo, porque os empreendedores eram frequentemente considerados 'potenciais ameaças políticas'. Portanto, fomentou-se uma política de investimento estrangeiro representado por multinacionais ocidentais. Depois disso, houve uma mudança em direção a um ambiente regulamentar simpático para com as pequenas empresas e empresários autóctones, mas que não foi exatamente apoiado por uma ajuda governamental apropriada, recursos financeiros e condições regulamentares realmente favoráveis. Esta investigação refere o escasso apoio público ao desenvolvimento de capacidades de gestão e competências empreendedoras até ao início deste século. Consequentemente, as empresas locais não adquiriram confiança nem capacidades para atrair a atenção dos investidores. As instituições encaram os projetos de *empreendedorismo* com suspeita, por terem 'proprietários estrangeiros' e empresários



'corruptos', 'fraudulentos' e 'trapaceiros'. A burocracia do setor público é uma questão adicional. Combinados, esses fatores reduzem as hipóteses de obter uma atividade empreendedora positiva. Sugere-se que o governo desenvolva políticas para destigmatizar o insucesso empresarial entre os empresários locais e promover as recuperações. A substanciação dos investimentos públicos em 'desenvolvimento de capital humano', 'boa governança' e 'desenvolvimento de infraestruturas para apoio à tecnologia e inovação' também são concedidas.

É importante frisar que o investimento estrangeiro não produzirá o resultado desejado em África se não aumentar o empreendedorismo autóctone (Mota & Moreira, 2017). Daí a importância de combinar políticas para atrair tanto os empreendedores externos como os internos e os empresários.

McDade & Spring (2005) fornecem comprovativos adicionais sobre a angústia dos governos africanos em relação ao desenvolvimento de negócios africanos, limitando as suas possibilidades de crescimento. 'Os líderes governamentais receavam que um setor privado forte, composto pelos seus próprios cidadãos, pudesse ameaçar os seus próprios poderes e privilégios'. Consequentemente, depois de todos estes anos, os africanos ainda detêm menos de um terço das grandes empresas industriais do continente. A nova geração de empresários africanos exige 'leis e regulamentações favoráveis aos negócios, políticas governamentais e programas', e procura dialogar com os formuladores de políticas, mas rejeita o 'clientelismo do governo'.

Baseando-se ainda nos dados do Gana, Hilson et al (2017), no âmbito do empreendedorismo de mineração artesanal e em pequena escala, identificaram três áreas-chave de preocupação das políticas públicas:

- (i) licenciamento;
- (ii) aparelho político; e
- (iii) financiamento.

Na mesma linha de pensamento, Amankwah-Amoah et al (2018a) postulam a importância crítica do governo para fins de adoção de tecnologia em África através da 'promoção da identificação nacional', do 'envolvimento da sociedade' e da 'melhoria das infraestruturas educativas'. A lacuna política foi identificada como sendo a deficiência crítica da região no apoio ao desenvolvimento tecnológico. É necessário fazer escolhas sobre as trajetórias de inovação a adotar, apoiadas por iniciativas dirigidas pelo Estado. Por outro lado, Amankwah-Amoah et al (2018b) destacam algumas restrições institucionais ao empreendedorismo assente na tecnologia. Embora recentemente a democracia se tenha tornado mais difundida em África, a intervenção severa do governo é banal, com excesso de emprego público e legado do socialismo em muitos países. Este facto provocou um retrocesso em termos de orientação empreendedora quando comparado com os últimos tempos do colonialismo e até mesmo antes disso. Os problemas clássicos de excesso de burocracia e da 'burocracia endémica' são aqui recordados. A falta ou mesmo total ausência de propriedade intelectual é outra fraqueza da maioria dos empresários africanos. O exemplo do desenvolvimento das energias renováveis é avançado como uma oportunidade para o desenvolvimento empresarial em África, dadas as enormes deficiências infraestruturais e as atuais ineficiências monopolistas.



As instituições têm um impacto significativo no comportamento das empresas e, por consequência, na competitividade das mesmas. Barasa et al (2017) referem o seu papel na incerteza ambiental e nos custos de transação, mas também na forma como as empresas se coordenam entre si. Outra sugestão significativa desta investigação é a descrição da qualidade institucional, que inclui: (i) o processo de nomeação, controlo e mudança governamental; (ii) a capacidade de gerar e manter políticas fortes; e (iii) a forma como se relacionam com cidadãos e empresas. Quando comparada a outras regiões do mundo, a África Subsaariana tem um desempenho pior na aplicação do estado de direito, na qualidade da regulamentação, no nível de corrupção e na eficácia do governo. Um bom funcionamento institucional é obrigatório para o empreendedorismo e a inovação.

Outra linha de pensamento, desenvolvida por Brixiova (2010) e Brixiová et al (2015), que reflete o trabalho do Banco Africano de Desenvolvimento, enfatiza a importância de abrir caminho para a criação de empresas, diminuindo os impostos e os custos de abertura das mesmas. Com base na constatação que esses países têm limitações orçamentais significativas, a seletividade e o sequenciamento de políticas são de extrema importância. Os subsídios para o arranque de projetos empresariais e o apoio a programas de formação de empreendedorismo são identificados como constituindo políticas importantes para estimular o empreendedorismo.

Em matéria de inovação, por exemplo, Cunningham (2015) identificou uma das principais deficiências dos países africanos, que é a transmissão de informações entre os que adotam políticas, geralmente os funcionários governamentais de topo, e os que devem implementá-las, principalmente os funcionários públicos. O apoio do setor público é considerado fraco com base na opinião individual de que os empreendedores que potencialmente beneficiam do apoio governamental são privilegiados quando comparados com a população em geral, porque são elegíveis para apoio com base num conjunto de competências superiores, incluindo o acesso prévio à educação.

No que concerne avaliar como as empresas podem ser informadas sobre o contexto regulatório onde se inserem, Geginat & Saltane (2016) referem que em África esse assunto é muito opaco. Na região Subsaariana, apenas 4 dos 46 países fornecem informações decentes e estáveis sobre as tabelas de taxas nas seguintes categorias:

- (i) abertura de empresas;
- (ii) licenças de construção;
- (iii) ligações elétricas; e
- (iv) registo de propriedade.

Uma das razões para essa fraqueza institucional em África relaciona-se com uma particularidade específica do seu legado histórico: antes do colonialismo, havia até 10.000 estados diferentes e grupos autónomos em África, o que deu origem à distância cultural, dispersão da comunidade e falta de um objetivo comum. Por outro lado, a recente integração internacional de muitos desses estados levou-os a desenvolver sistemas de controlo orçamental e fiscal de acordo com todos os requisitos internacionais de conformidade (George et al, 2016).

A literatura também refere alguns bons exemplos do impacto governamental positivo no desenvolvimento empresarial africano. O M-Pesa, um caso de investimento *ex ante* com



justificação *ex post*’, disponível em vários países, constitui um exemplo paradigmático do bom empreendedorismo institucional (Kshetri, 2016).

1.2. Política e formulação de políticas em Moçambique

Moçambique é um dos países menos desenvolvidos do mundo (PMDs) e está muito mal posicionado nos principais indicadores internacionais de desenvolvimento, como o Índice de Desenvolvimento Humano e em todos os relatórios sobre ambientes de investimento/condução de negócios.

‘Este facto prende-se com o acesso precário ao financiamento, a ideia da prevalência da corrupção, a burocracia governamental ineficiente, infraestruturas inadequadas e o nível de educação dos trabalhadores’, segundo Libombo & Dinis (2015). Como em muitos países africanos, a ação governamental relativa ao empreendedorismo tem sido orientada de forma a reduzir a exclusão económica e não para a capacitação. Provavelmente devido a isso, os empreendedores continuam a ser um grupo profissional com uma conotação negativa em termos de status social.

Neste tipo de contextos, os projetos empresariais ‘tendem a responder ao aumento da burocracia fortalecendo o seu compromisso político com os burocratas e acentuando a sua influência política na formulação de políticas assente na burocracia’ (Luo & Junkunc, 2008).

Em termos de regime político, Moçambique é, formalmente, uma democracia. Foi classificado como uma ‘autocracia eleitoral’ por Lührmann et al (2018) desde o fim da guerra civil a finais de 1992. O partido no poder desde 1975, a FRELIMO, é, pois, ‘o partido’.

No que diz respeito ao empreendedorismo, o governo vem vindo a aumentar as referências à importância dessa variável para a formulação de políticas e para a vasta agenda económica. Algumas das medidas atuais do governo que visam impactar o potencial empreendedor são:

A prioridade máxima do segundo governo, de acordo com o plano quinquenal de 2015-2019, é ‘desenvolver o capital humano e social’. Dentro dessa prioridade, o objetivo estratégico nº 1 é ‘promover um sistema educativo inclusivo, eficaz e eficiente, que garanta a aquisição das capacidades necessárias em termos de competências, gestão e atitudes que respondam às necessidades do desenvolvimento humano’.

Dentro desse objetivo estratégico, a ação prioritária l) é ‘estabelecer programas e sinergias com instituições de ensino superior, técnico, tecnológico, profissional e de investigação que contribuam para estimular a inovação e o empreendedorismo’.

A prioridade máxima do 3º governo, de acordo com o mesmo plano quinquenal de 2015-2019, é ‘promover a criação de emprego e aumentar a produtividade e a competitividade’. Dentro dessa prioridade, o objetivo estratégico nº 1 é ‘aumentar a produção e a produtividade em todos os setores da atividade económica, especialmente na agricultura’. Dentro desse objetivo estratégico, a ação prioritária i) é ‘consolidar e expandir polos de investigação e disseminação de tecnologias e inovação para comunidades, e a ação prioritária n) é ‘promover financiamento para projetos de inovação e investigação que abordem desafios de desenvolvimento socioeconómico’.



2. Estudo empírico

2.1. Amostras de dados e métodos de investigação

O objetivo deste estudo é investigar o impacto do governo no empreendedorismo em Moçambique, recorrendo à perspetiva de cinco atores diferentes, selecionados de acordo com sua relevância teórica para o assunto: (i) formulador de política governamental - 1 pessoa; (ii) funcionário público implementador de políticas - 1 pessoa; (iii) financiador - 1 pessoa; (iv) especialista - 1 pessoa; (v) empreendedor - 6 pessoas; foi concebido um estudo no terreno no país para esse fim.

A investigação é de natureza qualitativa. Esta amostra não tem relevância estatística sobre a população e não há conclusões inferenciais.

Os atores das categorias (i), (ii), (iii) e (iv) provêm da província da Cidade de Maputo, três homens e uma mulher. Os atores da categoria (v) são das seguintes províncias: Cidade de Maputo, Província de Maputo, Sofala, Tete, Niassa e Nampula, um por localidade, 4 homens, 2 mulheres.

Os entrevistados foram identificados através de dupla verificação individual e foram devidamente informados sobre os objetivos, o âmbito e o processo da investigação. Inicialmente, foram contactados por e-mail e, após confirmação da sua disponibilidade para a investigação, foram novamente contactados, desta vez através de chamada telefónica. Estabeleceram-se outros contatos por WhatsApp ou mensagens do Skype. Todos os participantes exigiram o anonimato, que foi assegurado mediante um contrato assinado de não divulgação designado 'Declaração de Conduta Ética sob Compromisso de Honra'.

Todas as entrevistas foram presenciais realizadas em língua portuguesa e gravadas em áudio no telemóvel do entrevistador. Realizaram-se na cidade de Maputo, entre os dias 17 e 23 de maio de 2018, no local escolhido por cada entrevistado, tanto no local de trabalho ou escritório profissional do entrevistado ou no quarto de hotel do entrevistador.

Recorreu-se à abordagem de questões abertas, embora um guião básico de 12 tópicos tenha sido usado para conduzir a discussão. Anotaram-se notas precisas e de memória de cada entrevista. A entrevista mais longa durou 3h17m e a mais curta, 48m. A duração média das entrevistas foi de 2h04m. Acordou-se que, em caso de dúvida, os entrevistados seriam posteriormente contactados para esclarecimentos pontuais.

Os dados foram então tratados usando a análise de conteúdo de entrevistas. Cada entrevista foi sujeita a repetidas audiências durante o dia 24 de maio de 2018, o primeiro dia após a conclusão da recolha de dados, para garantir que o significado correto de cada discussão fosse captado, e as seções principais foram transcritas. Dois entrevistados foram contactados novamente no dia 25 de maio de 2018, por chamada do *FaceTime*, para esclarecimentos diversos.

2.2. Análise de dados e resultados

Todas as entrevistas obedeceram ao seguinte encadeamento: o primeiro tópico discutido foi o próprio processo de formulação de políticas e como ocorre no país; de seguida, discutiu-se as restrições institucionais no processo de formulação de políticas, como a



burocracia e a facilidade de acesso ao capital; o terceiro tópico debruçou-se sobre a opinião geral sobre os empreendedores e as ameaças que sentiam à sua atividade.

(i) Entrevista com o formulador de políticas governamentais - 1 pessoa

A pessoa em causa tinha ocupado um cargo de topo no governo de Moçambique no passado.

O entrevistado descreveu a formulação de políticas como um exercício que faz sentido sujeito à iniciativa de alguém. Existem diferentes agendas que orientam esse processo, não necessariamente contraditórias. Na maioria dos assuntos, os distintos órgãos têm uma opinião convergente e a discussão incide mais sobre quem é o dono do processo e não quem é o dono da ideia.

A única exceção são as iniciativas canalizadas através de instituições internacionais ou da 'comunidade internacional'. Neste caso, é necessário que uma posição oficial ou orientação precisa seja inicialmente emitida pelo Presidente com o apoio formal do partido.

O empreendedorismo ou o desenvolvimento empresarial é um dos tópicos que tem sido objeto de recomendações constantes por parte das instituições internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento.

O fenómeno parece não ser visto como uma ferramenta crítica para promover o desenvolvimento. O problema é que a maioria dos políticos separa claramente o 'empreendedor' do 'homem de negócios', sendo o primeiro o 'cidadão pobre' indiferenciado e o segundo 'a pessoa educada de classe média-alta' com possibilidades reais de prosperar. Muitos, se não a maioria desses indivíduos, têm influência (local) política baixa-média.

Sobre a burocracia e as preocupações gerais em fazer negócios, há uma forte influência por parte do partido de não dismantlar a estrutura administrativa das questões empresariais. Quando se lhe perguntou sobre as razões por trás disso, o nosso entrevistado respondeu que 'dada a faixa salarial pública, pode especular-se que muitos funcionários públicos de baixa condição ganham a vida com a burocracia'. O mesmo não se aplica às tabelas de taxas oficiais. 'Em Moçambique, você pode perder o seu emprego se fizer batota com isso. Todos conhecem as taxas e as tarifas de todos os serviços públicos'.

O acesso ao capital constitui um grande problema para o empreendedorismo no país. As taxas de juros têm estado elevadas demasiado tempo, mas o Banco Central está a fazer um bom trabalho. O sistema financeiro é eficiente e credível.

Os empreendedores são encarados como uma ameaça ao poder político? 'Não, mas ninguém está interessado em tornar a sua vida mais fácil neste país. Se você tiver sucesso, será controlado e partilhará os seus ganhos...'

(ii) Entrevista com o funcionário público implementador de políticas - 1 pessoa

Este entrevistado é membro do conselho de administração ou equivalente numa instituição pública com responsabilidades diretas nas pequenas empresas/empreendedorismo.



O processo de implementação de políticas foi revisto. Foi mencionado que na maioria dos casos não há transmissão formal de informações ou objetivos. A informação é recebida através da legislação publicada. Se surgirem perguntas significativas por parte de pessoas abaixo da hierarquia, são enviadas explicações formais ao gabinete do ministro em causa. Se ocorrerem erros de interpretação, geralmente deve-se a ignorância ou incapacidade. Não há tradição de, ou abertura para, desobediência ou boicote. Ainda menos para sabotagem. 'Em alguns departamentos públicos deste país, pode-se observar, às vezes, passividade ou indiferença. Já ouviu o ditado? O Estado finge que nos paga e fingimos trabalhar no duro...'

Empreendedorismo é um conceito de moda, um chavão. Ninguém acredita realmente nisso, mas todos continuam a mencionar as suas virtudes. O governo está disposto a mostrar algumas medidas para animar os pobres. Muitos estão apenas à procura de abrir a sua 'barraquinha' e a livrar-se de um emprego mal pago. Mas sem expectativas ou ambições significativas. Mas por que é que isso acontece? Porque as pessoas estão conscientes do seu 'despreparo' (falta de competências), nada mais.

Sobre a burocracia, a ideia é que não há nada que alguém possa fazer a esse respeito. Ao mesmo tempo, para a maioria das pessoas, não constitui uma barreira real. É apenas um desafio que requer tempo, um tipo de teste de seleção natural. A exceção? Estrangeiros. Nesse caso, a burocracia poderá ser usada para desencorajar alguns estrangeiros indesejados a ganhar dinheiro em Moçambique ou para mantê-los em situação ilegal/ informal. Em casos extremos, os pedidos submetidos simplesmente desaparecem, tantas vezes quantos são feitos, e nunca há fim do processo para certos pedidos.

Quanto às tabelas de taxas, se não estiverem claras, é porque não foram definidas e/ou aprovadas. O funcionário público comum não brinca com esse tipo de coisa. É muito perigoso e as pessoas já perderam o emprego por causa disso.

Em termos de facilidades de financiamento, são muito caras e de difícil acesso, dadas as exigências e a baixa credibilidade das contas da maioria das empresas. O governo poderia fazer mais a esse respeito se reduzisse as taxas de juros para os programas empresariais.

O empreendedorismo não é algo que os políticos querem evitar. É simplesmente algo considerado neutro para as suas agendas. Portanto, realmente não se comprometem com isso, a menos que alguns discirnam nisso algum tipo de interesse real.

(iii) Entrevista com o financiador – 1 pessoa

A pessoa entrevistada neste grupo era um executivo de topo de uma instituição financeira líder responsável pelo financiamento de decisões relativas a projetos empresariais.

A discussão começou com a forma como a formulação de políticas é feita no país, especialmente no que se refere ao empreendedorismo. Na perspetiva dessa pessoa, a formulação de políticas em Moçambique 'não é melhor nem pior do que em qualquer outro país africano em que trabalhei antes'. De um ponto de vista puramente formal, o processo de aprovação de contas parece ser comparável aos dos países europeus. É difícil entender como algumas questões atingem o topo da agenda política e outras não. As instituições internacionais desempenham um papel significativo neste país,



especialmente em temas como o alívio da pobreza, o combate ao VIH, etc. O empreendedorismo é identificado como parte dos objetivos no combate à pobreza.

Os funcionários públicos têm um nível de educação e de competências muito baixo. Não parecem capazes de simplesmente entender as leis e regulamentos. Consequentemente, são basicamente incapazes de pôr as coisas a andar. Na maioria dos casos, os programas só serão ativados depois de o próprio Ministro o mediatizar ou se envolver numa visita no local.

A burocracia é sobre defender os 'pequenos poderes'. Eventualmente, há sempre uma maneira de resolver essas restrições. Por exemplo, para as instituições financeiras, a burocracia é 'um mal necessário' porque a integridade da informação e os registos em papel simplesmente não são de confiar neste país.

Os governos em África não gostam do empreendedorismo mais do que qualquer outra coisa que eles não controlam totalmente. O empreendedorismo impulsionado por oportunidades é quase inexistente em Moçambique porque não existe uma base de inovação/conhecimento no país. Até a incubação não tem significado real. É uma pena a ausência de programas científicos e tecnológicos reais de iniciativas internacionais ou nacionais. O último concurso nacional neste domínio foi, na verdade, para financiar universidades públicas, não para fomentar a inovação...

Sobre as condições de financiamento para o empreendedorismo, são muito complicadas e a maioria dos empresários não consegue obter nenhuma quantidade relevante de capital. A maioria das empresas não possui sistemas de controlo e as suas contas são 'uma completa ficção'. A inexistência de fundos de capital de risco revela um vazio de oportunidades de investimento.

Por fim, as tabelas de taxas são um não-assunto.

(iv) Entrevista com o especialista – 1 pessoa

O especialista identificado é um indivíduo muito experiente e com um nível de educação muito elevado, que trabalha como consultor empresarial e governamental e como professor universitário privado.

A formulação de políticas é um processo complicado. Envolve demasiadas pessoas: o partido, o conselho de ministros, diferentes gabinetes governamentais, o presidente, uma quantidade enorme de consultores e assessores e representantes parlamentares, apenas para mencionar os mais importantes. O mais importante aqui? Não é um processo eficaz e as decisões importantes são tomadas no último minuto, geralmente sob uma significativa pressão internacional.

A cadeia de comando também funciona muito mal. Primeiro, porque os próprios ministros nem sempre sabem exatamente os detalhes dos os 'seus' projetos de lei e, segundo, porque muitos dos funcionários públicos que se lhes reportam, altamente posicionados, não têm as qualificações e competências suficientes para implementar programas sólidos. Além disso, muitos deles não estão totalmente empoderados relativamente aos seus subordinados que foram nomeados por um alto funcionário.

A burocracia é impossível de erradicar neste país. Para muitas pessoas, o salário é uma pequena percentagem do que fazem com o suborno relacionado com burocracia. Alguns



deles não realizam nenhuma das tarefas descritas na descrição de funções, e recorrem a isso como uma forma de ganhar dinheiro ilegal.

O governo não tem uma estratégia real para o empreendedorismo. Não é um assunto assim tão relevante. Nem mesmo a incubação, uma das coisas mais fáceis de fazer, tem expressão. Talvez na altura em que alguns projetos empresariais à séria comecem a ter sucesso, não apenas as 'barraquinhas', o governo passará a considerar o empreendedorismo como algo sério. Outro pensamento importante sobre este tema é o papel desempenhado pela juventude do partido. Eles desvalorizam o empreendedorismo e apenas procuram oportunidades políticas. Se ao menos mudassem a sua mentalidade em direção aos negócios de risco...

O acesso ao capital constitui uma grande preocupação. Os projetos são muito pequenos e não têm poder de negociação sobre os bancos. Os *business angels* não têm expressão devido a problemas de confiança. O microcrédito funciona bem para os microempreendedores.

Quanto às tabelas de taxas, além de exceções muito limitadas, não há motivo para preocupação. No entanto, nos departamentos públicos locais/regionais, pode-se esperar alguma aldrabice. Por outro lado, os serviços públicos responsáveis por transações financeiras significativas foram sujeitos a medidas inovadoras: depósito bancário antes da conclusão da transação e, mais recentemente, o uso de máquinas automáticas de pagamento.

(v) Entrevistas com os empresários – 6 pessoas

Como referido anteriormente, os atores desta categoria provêm das seguintes províncias: Cidade de Maputo, Província de Maputo, Sofala, Tete, Niassa e Nampula, uma pessoa por localidade, 4 homens, 2 mulheres, com habilitações literárias médias, a trabalhar nas seguintes atividades económicas: agricultura, comércio de alimentos, hotelaria, restauração, serviços comerciais e panificação. Obviamente, o objetivo era ter uma representação nacional de experiências empreendedoras para avaliar também a sensibilidade do contexto.

Sobre a elaboração de políticas, nenhum dos empresários expressou fortes sentimentos sobre esse assunto. Os dois da cidade de Maputo e da província de Maputo pareciam seguir a política mais de perto do que os outros. Os quatro empresários das regiões centro e norte referiram que a formulação de políticas não teve relevância significativa nas suas atividades empresariais, embora todos reconheçam que o governo é um ator fundamental para o desenvolvimento económico do país.

Sobre os órgãos públicos responsáveis pelo apoio ao empreendedorismo, todos os seis empresários não hesitaram em classificá-los como 'quase inúteis' ou simplesmente 'secretárias burocráticas'. Como não identificam uma política empresarial clara, lutam para avaliar a direção que segue. Nenhum deles tinha investigado qualquer programa existente. O passa palavra parece ser a ferramenta mais eficaz para obter informação sobre os apoios públicos. Os funcionários públicos que trabalham nesses órgãos são igualmente vistos como 'funcionários', que não acrescentam qualquer valor específico. Um dos exemplos dados foi a candidatura a uma incubadora pública na região de Maputo. A candidatura não pôde ser concluída porque faltavam documentos. Mas nenhum acompanhamento ou qualquer tipo de ajuda foram disponibilizados. Para os quatro



empresários do Centro e do Norte, não havia quaisquer mecanismos de incubação pública disponíveis na fase inicial.

A burocracia é a questão-chave para todos os seis empresários, especialmente para os quatro do centro e norte do país. Começa com o registo da empresa e continua incessantemente a cada interação administrativa. 'É lenta e cara e não aporta nenhum valor. Os funcionários estão sempre à caça de subornos e mesmo assim as coisas não são feitas no tempo devido'.

As limitações de capital são uma preocupação para todos os seis empresários. As taxas de juros tornam impossível solicitar empréstimos. O microcrédito é a única opção viável, mas os valores são demasiado pequenos para desenvolver o negócio num prazo razoável. Para esses entrevistados, *private equity*, capital de risco e *business angels* aparentam ser conceitos estranhos.

O governo não teme o empreendedorismo. Simplesmente não se importa com isso. Empreendedorismo em Moçambique significa economia informal, 'barraquinhas' e alívio da pobreza. Qualquer coisa que não seja isso é puro negócio, não empreendedorismo.

Conclusão

Esta investigação apoia os pressupostos teóricos básicos descritos na revisão da literatura.

Por exemplo, a hipótese de Juma et al (2017) que o papel positivo do governo no empreendedorismo ocorre por meio da facilitação da infraestrutura legal e da prestação de facilidades de financiamento foi mencionado por todos os entrevistados.

As ideias de Shane (2009) e Mthanti & Ojah (2017) sobre a importância do empreendedorismo e da orientação empreendedora também são confirmadas por essas entrevistas, de forma explícita e implícita.

As conclusões de Naudé (2013) sobre as políticas centradas na atração de capacidades empreendedoras, ao invés de atividades empreendedoras são igualmente confirmadas nesta investigação.

A referência de Schillo et al (2016) à importância das variáveis institucionais para o empreendedorismo é feita por todos os entrevistados, mas, curiosamente, devido à ausência de uma política clara, os empreendedores não conseguem discerni-la.

As referências de Kiss et al (2012) à dificuldade de acesso ao capital, regulamentação governamental inconsistente e indisponibilidade de locais de negócios também são explicitamente referidas por todos os entrevistados.

A evidência de Amankwah-Amoah (2018) que os empresários são 'potenciais ameaças políticas' no Gana não se confirma em Moçambique. Poderá especular-se que o baixo nível de sofisticação empresarial explica essa percepção.

A sugestão de Mota & Moreira (2017) sobre a importância dos governos que atraem empreendedores externos e internos não é apoiada por este estudo. Em Moçambique, de acordo com uma das entrevistas, os estrangeiros não são especialmente bem-vindos. Naturalmente, esse facto pode representar um problema para o desenvolvimento empresarial, mas são necessárias mais provas que sustentem conclusões conclusivas.



As conclusões de McDade e Spring (2005) sobre a nova geração de empreendedores africanos que exigem 'leis e regulamentos favoráveis aos negócios, políticas governamentais e programas' e governos que dialogam também não são apoiadas por este estudo. Mais uma vez, a falta de uma verdadeira base empreendedora orientada para a oportunidade pode explicar esse tipo de resposta.

Por fim, devemos enfatizar o caráter limitado desta investigação com base em 10 entrevistas. Qualquer investigação futura deverá ampliar o contexto da análise bibliográfica e aumentar o número de entrevistados e a sua representação territorial, incluindo empreendedorismo rural versus urbano e empreendedorismo masculino versus feminino.

Referências bibliográficas

- Adusei, M. (2016). «Does Entrepreneurship Promote Economic Growth in Africa?». *African Development Review*. 28 (2): 201-214.
- Amankwah-Amoah, J. (2018). «Revitalising Serial Entrepreneurship in Sub-Saharan Africa: Insights From a Newly Emerging Economy». *Technology Analysis & Strategic Management*. 30 (5), 499-511.
- Amankwah-Amoah, J. & Osabutory, E.L.C. & Egbetokun, A. (2018a). «Contemporary Challenges and Opportunities of Doing Business in Africa». *Technological Forecasting & Social Change*. 131 (3), 171-174.
- Amankwah-Amoah, J. & Egbetokun, A. & Osabutory, E.L.C. (2018b). «Meeting the 21st Century Challenges of Doing Business in Africa». *Technological Forecasting & Social Change*. 131 (3), 336-338.
- Asongu, S. & Nwachukwu, J. & Orim, S-M.I. (2018). «Mobile Phones, Institutional Quality, and Entrepreneurship in Sub-Saharan Africa». *Technological Forecasting & Social Change*. 131 (3), 183-203.
- Barasa, L. & Knoben, J. & Vermeulen, P. & Kimuyu, P. & Kinyanjui, B. (2017). «Institutions, Resources, and Innovation in East Africa: A Firm Level Approach». *Research Policy*. 46 (3), 280-291.
- Braxiova, Z. (2010). «Unlocking Productive Entrepreneurship in Africa's Least Developed Countries». *African Development Review*. 22 (3): 440-451.
- Braxiová, Z. & Ncube, M. & Bicaba, Z. (2015). «Skills and Youth Entrepreneurship in Africa: Analysis with Evidence from Swaziland». *World Development*. 67 (1): 11-26.
- Cunningham, P. (2015). *Insights into Open Innovation and ICT Entrepreneurship in Africa*. Proceedings of the 2015 IEEE International Symposium on Technology in Society (ISTAS).
- Hilson, G. & Hilson, A. & Maconachie, R. (2018). «Opportunity or Necessity? Conceptualizing Entrepreneurship at African Small-Scale Mines». *Technological Forecasting & Social Change*. 131 (6): 286-302.
- Islam, A. (2015). «Entrepreneurship and the Allocation of Government Spending Under Imperfect Markets». *World Development*. 70 (1): 108-121.



Juma, N.A., & James, C.D. & Kwesiga, E. (2017). Sustainable Entrepreneurship in Sub-Saharan Africa: the Collaborative Multi-System Model, *Journal of Small Business and Entrepreneurship*, 29 (3): 211-235.

Kiss, A.N. & Danis, W.M. & Cavusgil, S.T. (2012). «International Entrepreneurship Research in Emerging Economies: A Critical Review and Research Agenda». *Journal of Business Venturing*, 27 (2): 266-290.

Kshetri, N. (2016). «Creation, deployment, diffusion, and export of Sub-Saharan Africa-originated information technology-related innovations». *International Journal of Information Management*, 36 (12): 1274-1287.

Libombo, D.B. & Dinis, A. (2015). «Entrepreneurship Education in the Context of Developing Countries: Study of the Status and the Main Barriers in Mozambican Higher Education Institutions». *Journal of Developmental Entrepreneurship*, 20 (3); 1-26.

Lührmann, A. & Tannenbergh, M. & Lindberg, S.I. (2018). «Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes». *Politics and Governance*, 6 (1): 60-77.

Luo, Y. & Junkunc, M. (2008). «How Private Enterprises Respond to Government Bureaucracy in Emerging Economies: The Effects of Entrepreneurial Type and Governance». *Strategic Entrepreneurship Journal*, 2 (2): 133-153.

McDade, B.E. & Spring, A. (2005). «The 'New Generation of African Entrepreneurs': Networking to Change the Climate for Business and Private Sector-Led Development». *Entrepreneurship & Regional Development*, 17 (1): 17-42.

Mehari, A.T. & Belay, C.F. (2017). Challenges and Prospects of Entrepreneurship Development and Job Creation for Youth Unemployed: Evidence from Addis Ababa and Dire Dawa City Administrations, Ethiopia. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 6(11): 1-22.

Mota, J.H.F. & Moreira, A.C. (2017). «Determinants of the Capital Structure of Portuguese Firms with Investments in Angola». *South African Journal of Economic and Management Sciences*, 20 (1): 1-11.

Mthanti, T. & Ojah, K. (2017). «Entrepreneurial Orientation (EO), Measurement and Policy Implications of Entrepreneurship at the Macroeconomic Level». *Research Policy*, 46 (4): 724-739.

Naudé, W. (2013). *Entrepreneurship and Economic Development: Theory, Evidence, and Policy*. Discussion Paper No. 7507, Institute for the Study of Labor, Bonn, Germany.

Ojeaga, P. I. (2015). «Can Africa's Young Drive Innovation? Investigating the Effect of Entrepreneurial Innovation on Economic Growth in Africa». *Journal of Applied Quantitative Methods*, 10 (4): 15-26.

Robson, P.J.A. & Haugh, H.M. & Obeng, B.A. (2009). «Entrepreneurship and Innovation in Ghana: Enterprising Africa». *Small Business Economics*, 32 (3): 331-350.

Schillo, R.S. & Persaud, A. & Jin, M. (2016). «Entrepreneurial Readiness in the Context of National Systems of Entrepreneurship». *Small Business Economics*. 46 (5): 619-637.

Shane, S. (2009). «Why Encouraging More People to Become Entrepreneurs is Bad Public Policy». *Small Business Economics*. 33 (2): 141-149.

LA INVERSIÓN DE LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS EN AMERICA LATINA, PATRONES Y RASGOS DETERMINANTES

Gonzalo Solana González

gsolana@nebrija.es

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid. Licenciado en Derecho, Universidad Nebrija. Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de Castilla-La Mancha. Director de la Cátedra Global Nebrija Santander en internacionalización de empresas, Universidad Nebrija (España)

Rafael Myro Sánchez

rmyrosan@ucm.es

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense, Madrid. Doctor en Ciencias Económicas, Universidad Complutense. Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Complutense (España).

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar la evolución reciente de la Inversión Extranjera Directa de España en América Latina y los patrones de internacionalización de las empresas españolas en estos países. Para ello, se ha explotado la estadística sobre los flujos de inversión y se han revisado las principales investigaciones de los autores en el ámbito empresarial. Como resultado, el interés inversor por América Latina no ha disminuido a pesar de la crisis iniciada en 2008, debido a su dinamismo, el crecimiento de sus clases medias y las necesidades de mejora de infraestructuras básicas. También es destacable el interés en América Latina por las oportunidades que ofrecen estos países para abordar terceros mercados y mejorar la capacidad competitiva.

Palabras clave

Inversión extranjera, empresas, España, Latinoamérica

Cómo citar este artículo

González, GS; Sánchez, RM (2019). "La inversión de las empresas españolas en America Latina, patrones y rasgos determinantes". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 1, Mayo-Octubre 2019. Consultado [online] en fecha de la última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.1.8>

Artículo recibido el 16 de agosto de 2018 y aceptado para su publicación el 4 de febrero de 2019





LA INVERSIÓN DE LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS EN AMÉRICA LATINA, PATRONES Y RASGOS DETERMINANTES¹

**Gonzalo Solana González
Rafael Myro Sánchez**

Introducción

El fenómeno de la globalización se ha visto impulsado por la progresiva liberalización de los movimientos de capitales a escala mundial, dando lugar a un notable dinamismo en los flujos y stock de inversión extranjera directa (IED) durante las tres últimas décadas, Fouquin y Hugot (2016).

En el año 2016, según datos de la *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), (2017), el stock mundial de IED ascendió a 26,7 billones de dólares, representando el 35,5% del PIB mundial, frente a los 2,2 billones de dólares del año 1990 (10,1% del PIB mundial).

Las empresas españolas han participado en esta evolución de una manera muy activa. Entre 1993 y 2016², los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) bruta de España en el exterior sumaron 691.000 millones de euros, un promedio anual de 28.790 millones de euros. Como resultado, la economía española mantenía en el año 2015 un stock de inversión en el exterior superior a los 433.000 millones de euros.

El perfil inversor de España en los mercados globales ha variado de modo sustancial en función de la coyuntura nacional e internacional, con el periodo 2003-2007 como el más dinámico al registrarse flujos medios anuales próximos a los 50.000 millones de euros. Desde entonces, las inversiones en el exterior se han caracterizado por un perfil evolutivo más moderado.

Para analizar los patrones de internacionalización empresarial hacia los países de América Latina se analiza, en primer lugar, la evolución de la IED española en América Latina y, a continuación, se presentan las principales pautas identificadas en sus procesos de internacionalización en estos destinos.

¹ El presente trabajo tiene su origen en el interés por conocer cuál ha sido la trayectoria inversora de la empresa española en América Latina durante el siglo XXI, con el fin de conocer sus dinámicas y el impacto potencia que ha supuesto la crisis iniciada en España en 2008 sobre el comportamiento inversor agregado del país. El artículo combina la investigación con la reflexión sobre dicha materia. Dicha investigación se integra en el marco de las actividades desarrolladas en colaboración entre la Cátedra Global Nebrija Santander en internacionalización de empresas y la Universidad Complutense de Madrid.

² Datos obtenidos del [Registro de Inversiones Exteriores](#) de España (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo).



1. La inversión española en América Latina: características y evolución

América Latina se consolida gradualmente como el segundo destino prioritario de los esfuerzos inversores de las empresas españolas en el exterior, tras el grupo de los países desarrollados³ (en particular, de la Unión Europea). En concreto, en el año 2015 el 28,8% del stock de IED de España se concentraba en la región latinoamericana, tal y como muestra la Tabla 1.

Tabla 1. Stock de IED bruta española en el exterior: posición inversora (millones de euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Países desarrollados	230.661,91	229.139,39	229.932,86	251.448,58	250.357,26	270.043,22	254.364,90	291.254,62	317.090,70
Países emergentes	80.929,77	98.713,28	106.889,53	132.112,67	144.185,10	145.641,32	144.924,74	145.532,58	138.419,85
África	3.788,06	9.782,11	3.583,56	4.142,76	4.161,80	4.214,88	3.859,96	4.273,64	4.019,70
Asia y Oceanía	5.178,65	7.369,55	9.061,78	12.995,26	15.681,25	16.258,28	12.989,28	11.418,26	8.834,87
Latinoamérica	71.408,42	80.839,15	93.445,48	113.914,12	123.159,58	123.800,90	126.596,17	129.138,66	124.796,46
Rusia	554,64	722,47	798,71	1.060,53	1.182,47	1.367,26	1.479,33	702,02	768,82
Resto del mundo	-19.652,10	-17.480,27	-18.833,79	-21.090,21	-20.371,63	-24.529,31	-22.149,08	-20.040,82	-22.485,01
TOTAL	291.939,58	310.372,40	317.988,60	362.471,04	374.170,73	391.155,23	377.140,56	416.746,38	433.025,54

Nota: el término negativo en términos de stock revela dinámicas de desinversión.

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

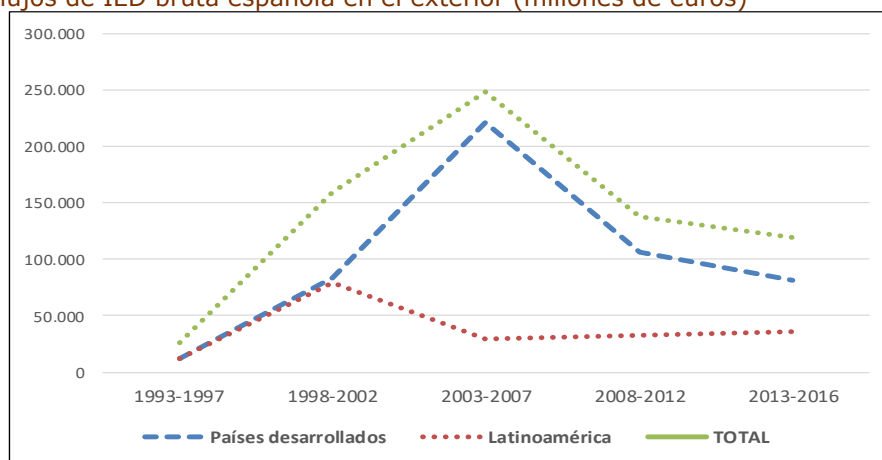
La trayectoria inversora española, no obstante, ha sido desigual a lo largo del tiempo, como puede comprobarse en el

Gráfico 1. La década de los años noventa del siglo XX se caracterizó por el protagonismo de América Latina entre los destinos, con unos flujos de IED dirigidos a esta zona superiores a los enviados hacia los países desarrollados (9.590 millones de euros frente a 7.001 millones de euros en promedio anual entre 1993 y 2000). Tras esta dinámica se encontraban los procesos de liberalización y privatización en ciertos sectores en América Latina, el atractivo del tamaño de sus mercados, la incipiente vocación internacional de la gran empresa española y, por supuesto, la existencia de unos fuertes vínculos culturales.

³ Según el criterio de clasificación de los países en términos económicos señalado por Naciones Unidas: <http://unctadstat.unctad.org/EN/Classifications.html>



Gráfico 1. Flujos de IED bruta española en el exterior (millones de euros)



Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

En los compases iniciales del siglo XXI se produjo un punto de inflexión, con una paulatina pérdida del vigor relativo de la IED española en América Latina, si bien manteniéndose esta zona en la segunda posición como destino inversor, tal y como revela la Tabla 2. El avance en el proceso de integración económica y monetaria en el seno de la Unión Europea, junto con ciertas inestabilidades e incertidumbres en el escenario mundial, explican quizás en buena medida este comportamiento.

Tabla 2. Flujos de IED bruta española en el exterior (millones de euros)

	1993-1997	1998-2002	2003-2007	2008-2012	2013-2016	Total 1993-2016
Países desarrollados	12.089,9	83.542,9	221.034,3	106.210,9	81.068,7	503.946,7
Países emergentes	6.737,4	80.936,8	33.103,7	45.514,3	41.781,4	208.073,5
África	190,7	1.272,7	3.726,5	2.224,1	629,3	8.043,3
Asia y Oceanía	150,8	2.140,6	2.513,6	5.477,8	2.659,3	12.942,0
Latinoamérica	12.504,1	79.707,6	29.004,6	32.975,8	35.945,3	190.137,4
Rusia	28,8	73,5	854,9	639,3	339,3	1.935,7
Resto del mundo	7.653,7	-5.195,8	-5.548,5	-14.521,3	-3.440,4	-21.052,3
TOTAL	26.481,0	159.283,9	248.589,5	137.204,0	119.409,7	690.968,0

Nota: el término negativo en términos de flujo revela dinámicas de desinversión.

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

No obstante, en el intervalo 2013-2016, la IED española en América Latina volvió a aumentar, en contraste con su dinámica descendente en otras áreas⁴, alcanzando un

⁴ Nótese que el descenso en las cifras de inversión agregada de España en el exterior no significa que la inversión no siga siendo positiva. Todo lo contrario, durante los años de crisis económica, la inversión bruta de las empresas españolas en el exterior siguió su crecimiento, aunque a un ritmo más moderado que en el período anterior, de intenso auge. También lo hizo la inversión neta, si bien de forma más limitada. El efecto de la crisis económica se ha dejado notar en el aumento de la desinversión, sobre todo de medianas



flujo promedio anual en el entorno de los 8.986 millones de euros (superior a los 5.801 y 6.595 millones de euros registrados en promedio anual en los periodos 2003-2007 y 2008-2012, respectivamente). Esta recuperación tuvo lugar, además, en un contexto de reducción sostenida de los flujos de inversión extranjera del resto del mundo hacia América Latina (de un 16% en 2016), como señala la UNCTAD (2017). Así pues, aún en este escenario, la empresa española confía en la economía de la zona, mediante la consolidación e incremento de su presencia de modo sostenido.

Esta es, por otra parte, una adecuada respuesta de las empresas a los importantes resultados económicos obtenidos de sus operaciones inversoras en el área. En efecto, como pone de manifiesto la Tabla 3, hasta 15.000 millones de euros sumaban en el año 2015 los resultados obtenidos por las empresas españolas vinculados a sus inversiones en la zona. Por su parte, las inversiones en los países desarrollados tenían un protagonismo también destacado en términos de resultados de la inversión, al sumar 28.872,3 millones de euros en el ejercicio.

Tabla 3. Resultados de la IED bruta española en el exterior (millones de euros)

Nota: el término negativo en términos de resultados revela pérdidas en la inversión.

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Países desarrollados	38.333,62	6.847,92	12.694,34	25.238,85	25.964,88	22.945,12	23.422,64	24.164,59	28.872,31
Países emergentes	18.927,84	32.793,33	27.385,17	32.650,87	39.617,89	38.857,56	34.834,51	35.147,36	34.642,34
África	1.077,65	3.334,30	597,45	715,99	481,43	842,54	710,92	617,86	487,76
Asia y Oceanía	8.263,94	1.085,67	1.175,41	1.417,37	1.438,08	1.807,28	1.213,28	1.041,98	313,65
Latinoamérica	9.632,95	9.657,85	11.791,23	16.821,80	18.459,39	15.488,03	14.391,44	17.089,11	15.086,51
Rusia	-46,70	-212,33	-44,41	176,03	107,80	233,01	148,01	-65,24	70,71
Resto del mundo	-9.675,93	-20.788,01	-16.025,89	-15.393,70	-20.876,71	-22.987,97	-22.116,21	-20.496,25	-22.820,63
Total	47.585,53	18.853,24	24.053,62	42.496,02	44.706,06	38.814,71	36.140,94	38.815,70	40.694,02

El mayor valor nominal de las inversiones españolas en América Latina se acompañó de un número creciente de empresas allí establecidas, información proporcionada por la Tabla 4 e ilustrada por el Gráfico 2. En el año 2013, 2.619 compañías españolas contaban con inversiones en América Latina, lo que supone un incremento del 27,3% respecto a 2007, superior al experimentado por el número de empresas españolas localizadas en los países desarrollados y en todo el mundo (incrementos del 14,6% y 23,9%, respectivamente).

La concentración geográfica es la tónica dominante en las relaciones inversoras de España con América Latina, con el grupo formado por Brasil, México, Venezuela, Chile y Argentina como protagonista indiscutible. Estos cinco países concentraban el 87,3% del stock de IED española en América Latina en el año 2015. La lectura es similar si el análisis se realiza en términos de los flujos medios emitidos a la zona desde el año 1993: los cinco países citados sumaron más del 85% del flujo de IED dirigido por España a América

y grandes empresas, que necesitaron obtener fondos para reequilibrar sus balances y vendieron participaciones en sus filiales exteriores.



Latina en el periodo 1993-2014. Durante el período de crisis, en concreto de 2007 hasta 2014, el stock de IED de España en Brasil y Venezuela creció de forma muy considerable, casi duplicándose; también, lo hizo en el caso de Chile, aunque en una medida menor. El stock de IED española en México no se alteró y, en cambio, el de Argentina disminuyó, como subrayan Álvarez, Myro y Vega (2016)⁵.

Tabla 4. Empresas españolas inversoras en el exterior (número)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Países desarrollados	3.245	3.619	3.724	3.827	3.954	4.006	3.718
Países emergentes	2.493	2.776	2.898	3.025	3.260	3.419	3.273
África	229	258	254	274	293	308	294
Asia y Oc.	180	224	234	273	306	352	316
Latinoamérica	2.057	2.271	2.378	2.441	2.615	2.716	2.619
Rusia	27	23	32	37	46	43	44
Resto Mundo	467	546	612	649	672	699	698
Total	6.205	6.941	7.234	7.501	7.886	8.124	7.689

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

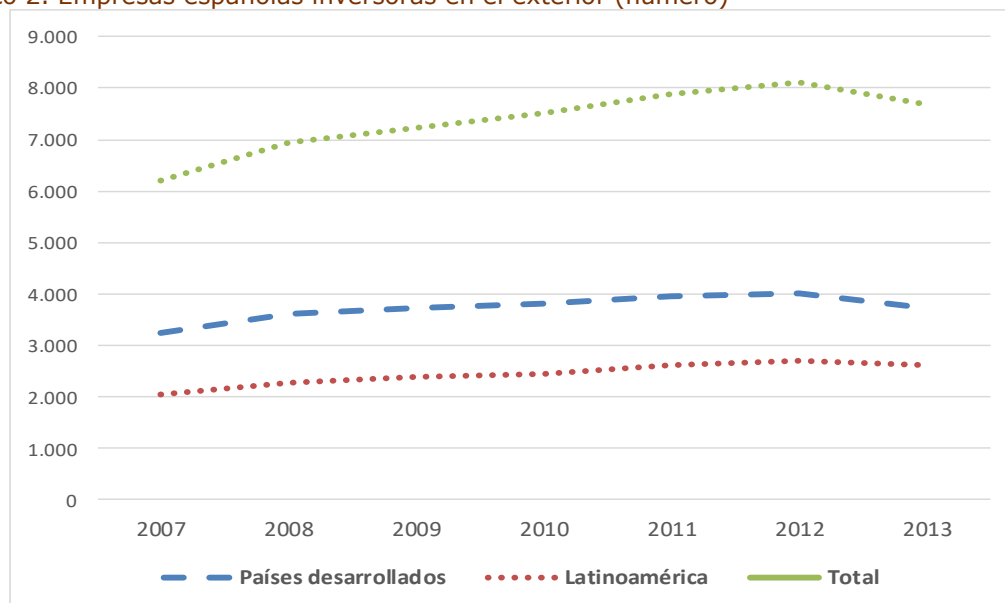
Desde el punto de vista del número de compañías presentes en los diferentes países latinoamericanos en el año 2013 (último ejercicio disponible), de nuevo México (523 empresas españolas inversoras), Brasil (432), Argentina (359) y Chile (313) se distinguieron como los focos de atracción más relevantes para el empresariado español.

En términos comparados con el resto de áreas, Latinoamérica ha experimentado asimismo un aumento notable en la base de compañías inversoras españolas presentes en el área. El avance desde 2007 del tejido español inversor en América Latina ha sido el mayor en términos absolutos, a pesar de que las inversiones españolas en los países desarrollados siguen manteniendo su relevancia relativa. Tras esta dinámica, previsiblemente está la mayor propensión inversora durante los últimos años hacia destinos menos maduros para la empresa española (tanto del resto del mundo, como de los países emergentes, en especial, Latinoamérica), en sintonía con el intenso proceso de internacionalización del tejido empresarial desde el año 2008.

⁵ Hay que tener en cuenta que la evolución del stock no es sólo consecuencia de la de la inversión neta, sino también de los cambios en el valor de las acciones y de las variaciones en el tipo de cambio.



Gráfico 2. Empresas españolas inversoras en el exterior (número)



Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Tabla 5. Posición inversora de España en América Latina - principales países de inversión - Año 2015

	Stock IED española (mill. eur)	% total IED española en Latinonamérica	% sobre stock IED recibida del país
ARGENTINA	5.824,6	4,7%	7,6%
BOLIVIA	1.375,7	1,1%	13,1%
BRASIL	35.138,0	28,2%	8,3%
CHILE	15.031,9	12,0%	7,5%
COLOMBIA	3.969,5	3,2%	3,0%
COSTA RICA	468,7	0,4%	1,7%
ECUADOR	1.387,2	1,1%	9,8%
EL SALVADOR	104,0	0,1%	1,3%
GUATEMALA	317,2	0,3%	2,7%
GUAYANA	22,9	0,0%	0,9%
HONDURAS	35,6	0,0%	0,3%
MEXICO	31.662,5	25,4%	6,9%
NICARAGUA	17,6	0,0%	0,2%
PANAMA	1.783,3	1,4%	5,0%
PARAGUAY	237,5	0,2%	6,0%
PERU	3.543,6	2,8%	4,6%
REPUBLICA DOMINICANA	926,2	0,7%	3,4%
URUGUAY	1.279,8	1,0%	6,5%
VENEZUELA	21.313,9	17,1%	83,3%
TOTAL LATINOAMÉRICA	124.796,5	100,0%	8,0%

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y UNCTAD (2017).

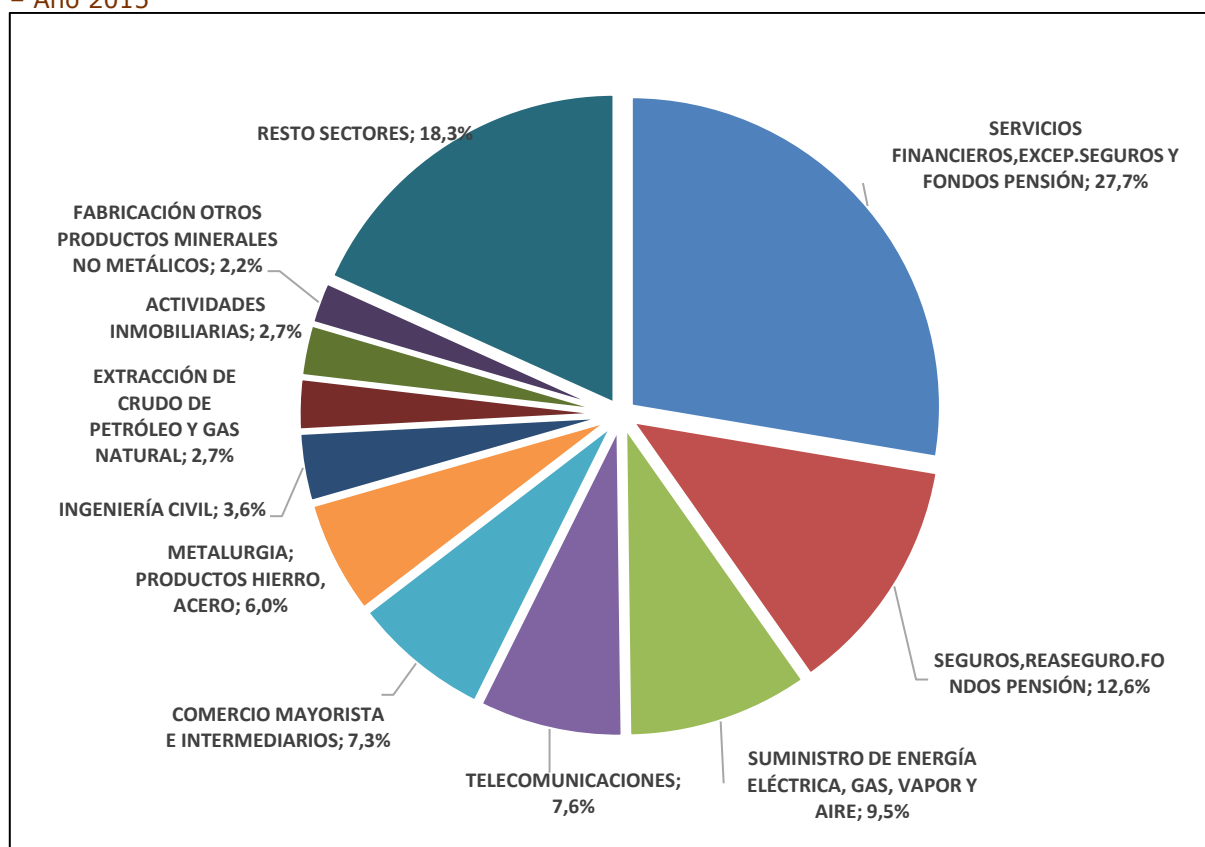


Más allá de esta aproximación cuantitativa, es interesante analizar la importancia relativa de la inversión española en cada uno de los países del área latinoamericana, información proporcionada por la Tabla 5.

En este sentido, el stock de IED española representó el 83,3% del total de IED mundial recibida por Venezuela en el año 2015, el 13,1% de la recibida por Bolivia, el 9,8% de Ecuador, el 8,3% de Brasil, el 7,6% de Argentina y el 7,5% de Chile. La IED española ha ejercido, en consecuencia, un papel muy relevante en la estructura productiva de determinadas economías latinoamericanas durante la segunda década del siglo XXI.

Desde el punto de vista sectorial, como muestra el Gráfico 3, la IED española en América Latina se ha dirigido de forma mayoritaria a actividades financieras y de seguros (40,3% del stock total invertido en la zona en 2015), con un aumento del interés inversor español por dicho sector desde el año 2007 (cuando suponía el 26,4% del stock de IED española en América Latina). A continuación, destaca la presencia inversora de España en suministro de energía eléctrica, gas y otros (9,5%) y telecomunicaciones (7,6%), si bien en ambos casos descendió la participación sobre el conjunto de inversiones españolas en el área (14,3% y 19,6% en el año 2007, respectivamente).

Gráfico 3. Stock de IED española en América Latina por principales ramas de actividad en destino – Año 2015



Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.



En términos de rentabilidad, contenidos en la Tabla 6, las inversiones dirigidas hacia las actividades financieras y aseguradoras han sido las más lucrativas, al concentrar el 55,2% de los resultados totales de la IED española en América Latina en el año 2015. En sentido inverso, otras actividades no obtuvieron resultados positivos, si bien en general su relevancia sobre el stock acumulado de inversión por España en la zona fue limitada en términos relativos.

Tabla 6. Stock y resultados de IED española en América Latina. Principales sectores de destino

Sector de destino de la inversión	Stock IED		Resultados	
	% total IED española en Latinoamérica		% total resultados IED española en Latinoamérica	
	2007	2015	2007	2015
64 SERVICIOS FINANCIEROS, EXCEP. SEGUROS Y FONDOS PENSION	24,29%	27,66%	40,02%	46,14%
65 SEGUROS, REASEGURO. FONDOS PENSION, EXCEPTO S. SOCIAL	2,12%	12,60%	2,20%	9,08%
35 SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, GAS, VAPOR Y AIRE	14,25%	9,54%	11,35%	8,11%
61 TELECOMUNICACIONES	19,58%	7,56%	12,13%	3,11%
46 COMER. MAYOR E INTERME. COMERCIO, EXCEP. VEHÍCULOS MOTOR	2,16%	7,25%	1,45%	0,09%
24 METALURGIA; FABRICACION PRODUCTOS HIERRO, ACERO	2,34%	5,96%	3,66%	-2,64%
42 INGENIERÍA CIVIL	1,72%	3,62%	1,72%	0,66%
06 EXTRACCIÓN DE CRUDO DE PETRÓLEO Y GAS NATURAL	8,63%	2,70%	9,91%	0,00%
68 ACTIVIDADES INMOBILIARIAS	0,37%	2,67%	-0,04%	17,53%
23 FABRICACIÓN DE OTROS PRODUCTOS MINERALES NO METÁLICO	3,90%	2,18%	4,86%	3,21%
52 ALMACENAMIENTO Y ACTIVIDADES ANEXAS AL TRANSPORTE	2,38%	1,96%	1,72%	2,65%
55 SERVICIOS DE ALOJAMIENTO	3,00%	1,69%	-0,15%	-1,96%
20 INDUSTRIA QUÍMICA	1,31%	1,68%	2,08%	4,99%
41 CONSTRUCCIÓN DE EDIFICIOS	1,40%	1,35%	1,32%	-0,52%
66 ACTIVIDADES AUXILIARES A LOS SERVICIOS FINANCIEROS	0,59%	1,22%	0,90%	1,85%
47 COMERCIO AL POR MENOR, EXCEPTO DE VEHÍCULOS DE MOTOR	1,05%	0,96%	0,87%	0,37%
43 ACTIVIDADES DE CONSTRUCCIÓN ESPECIALIZADA	0,92%	0,63%	1,01%	0,32%
10 INDUSTRIA DE LA ALIMENTACIÓN	0,33%	0,60%	0,23%	0,44%
RESTO SECTORES	9,68%	8,16%	4,77%	6,55%

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Por ámbitos geográficos, las inversiones españolas en actividades financieras y de seguros se han localizado en su mayor parte en México y Brasil; en las de información y comunicaciones, en Brasil; en las industrias manufactureras de Brasil y México; y en los suministros energéticos de Chile y Brasil, tal y como señalan Cerón et al. (2014).

2. Patrones empresariales: principales rasgos, determinantes y estrategias desarrolladas

Diversos análisis se han realizado acerca de los determinantes de las inversiones españolas en el exterior, a destacar los correspondientes a Ramírez, Delgado y Espitia (2004), Ramírez, Delgado y Espitia (2006), Gordo y Tello (2008), Martínez Martín (2011), Martí, Alguacil y Orts (2013), Fariñas y Martín Marcos (2013). Estos estudios destacan el papel de los atractivos de localización de los mercados, con una distinción entre países desarrollados y en desarrollo y, dentro de estos, de América Latina. Puede encontrarse



una síntesis amplia de estos estudios en Myro (2014a) y Myro (2014b). Sus conclusiones pueden resumirse en que las empresas españolas con mayores ventajas de tamaño, rentabilidad y productividad han capitaneado el rápido proceso de acceso a los mercados exteriores a través de la exportación y la IED. Las compañías de mayor tamaño, con activos tecnológicos propios, imagen de marca y una más dilatada experiencia de exportación, se han encauzado con preferencia a aquellos mercados menos desarrollados, con superior dimensión y perspectivas de crecimiento, y con mejores mercados circundantes, en los que lograr beneficios más elevados de sus ventajas competitivas. Las grandes compañías han dirigido sus inversiones a un mayor número de países y han alcanzado los mercados más lejanos y desconocidos.

Hay que destacar que en este proceso América Latina ha tenido un papel muy destacado. En estos momentos, en los países latinoamericanos se localiza casi un tercio del stock de la IED de empresas españolas en el exterior y fue el destino más relevante en el auge reciente de la inversión de las empresas españolas en el exterior. Así, en el primer bienio de fuertes inversiones de empresas españolas en el exterior (1999-2000) a América Latina se dirigieron más de 56.000 millones de euros, lo que supuso el 61% del total de la IED de España en el exterior y el 98,8% de la dirigida a destinos de los mercados emergentes. En esta etapa los protagonistas de estas inversiones fueron las grandes empresas. Chile y Argentina, y en menor medida México, fueron los primeros países donde la presencia española se destacó.

Respecto a los principales determinantes y estrategias seguidas por las empresas españolas en América Latina en este trabajo se resumen los resultados de los estudios realizados por la Cátedra Global Nebrija Santander en internacionalización de empresas⁶.

Sobre esta base, los motivos principales de las empresas españolas para implantarse en los países de América Latina se relacionaron con el potencial de sus mercados internos (tanto en lo relativo a su tamaño como al dinamismo económico). En particular, el crecimiento de las clases medias, con los servicios básicos que demandan, y la necesidad de mejorar sus infraestructuras abrió numerosas oportunidades de negocio.

Los factores asociados a la seguridad jurídica y la estabilidad macroeconómica, aspectos en los que muchos países latinoamericanos mejoraron desde comienzos del siglo XXI, también fueron relevantes, como en el resto de destinos, para que las empresas españolas se instalasen en América Latina.

En este sentido, de acuerdo con el estudio realizado por Gonzalo Solana (2017) sobre localización de las empresas españolas en el exterior, los factores que más determinantes para elegir su localización en el exterior por parte de las empresas españolas están relacionados con la búsqueda de mayor eficiencia de la compañía mediante la internacionalización, así como disponer de un marco político institucional seguro y un entorno empresarial apropiado. En América Latina estos factores son muy importantes, pero en términos diferenciales se constata que América Latina fue el destino en el que para las empresas españolas los factores asociados al tamaño y potencial de mercado destacaron como los más relevantes en estas decisiones.

Por otro lado, la proximidad cultural ha sido un aspecto crucial en la relevancia que tiene América Latina en las inversiones realizadas por empresas españolas en el exterior. La disposición de un mismo idioma ha facilitado este proceso, especialmente para las

⁶ Disponibles en el sitio web de la [Cátedra Global Nebrija Santander en Internacionalización de empresas](#).



compañías de menor dimensión. No obstante, en los estudios realizados se constata que, en numerosas ocasiones, se confunde la cercanía con la identidad cultural, lo cual es fuente potencial de conflictos y problemas.

Dentro de América Latina existen situaciones económicas y políticas muy diversas, que explican que los procesos de entrada en estos mercados sean muy diferentes. No obstante, en la mayoría de los mismos ha sido habitual, sobre todo entre las empresas de menor dimensión, recurrir a la figura del socio local, en al menos los primeros años del desarrollo de su actividad, y a la constitución de filiales o a la adquisición de empresas, frente a fórmulas más complejas, como son las *joint ventures*, los cuales han sido tradicionalmente menos habituales. Los empresarios españoles han recurrido en numerosas ocasiones a llegar a un acuerdo con un socio local, lo que les ha permitido conocer mejor y más rápidamente las singularidades locales y ha facilitado las relaciones con distintos agentes e instituciones, aunque a veces estos acuerdos han generado problemas pasado el tiempo. Por ello, las compañías resaltan la importancia de evaluar con mucho cuidado y con tiempo el perfil del socio local y su compromiso empresarial a largo plazo.

La mayoría de estas operaciones de inversión han sido financiadas con recursos propios de las compañías. Las operaciones de implantación en otros países requieren mucho tiempo de maduración y hay que asumir los costes hundidos existentes. Por ello es preciso reducir, en la medida de lo posible, los costes financieros.

Otro aspecto destacado en las estrategias de internacionalización de las empresas españolas en América Latina es el uso bastante generalizado de estructuras mixtas y locales en la organización de las distintas áreas o departamentos de las empresas, en los que según pasan los años prevalece el personal local sobre los españoles expatriados.

Respecto a los principales obstáculos encontrados por las empresas españolas en el proceso de implantación en América Latina, destacan los relacionados con los trámites burocráticos soportados o con el funcionamiento de la Administración Pública correspondiente, la fuerte competencia o el elevado poder económico de determinados grupos empresariales locales, o la dificultad de encontrar personal cualificado en determinadas actividades. Sin duda, se trata de cuestiones que pueden resultar muy diferentes en cada país, y que exigen un proceso de información y conocimiento previo que puede derivar en tensiones, retrasos o, incluso, en suspender la operación de IED. Por ello, es muy importante que toda compañía comprenda estos obstáculos y los interiorice en su estrategia de estudio para instalarse en un país latinoamericano.

Por su parte, los resultados obtenidos por la mayoría de las empresas españolas presentes en América Latina han sido satisfactorios. La gran mayoría destacan que gracias a sus inversiones en América Latina han aumentado sus ventas, sus beneficios y su cuota de mercado. Pero los aspectos más resaltados por los empresarios españoles son el componente a largo plazo de estas inversiones, con claros beneficios en términos de la mejora de la reputación empresarial y unas mejores perspectivas de negocio futuro. Para las empresas españolas su presencia en América Latina ha aumentado su potencial de crecimiento, destacando las posibilidades que se derivan del aprovechamiento de determinados países de América Latina como plataforma para la expansión a terceros mercados. En particular, se comienza a vislumbrar el interés por alcanzar acuerdos estratégicos entre empresas españolas y de América Latina para el acceso conjunto a



otros mercados, aspecto de especial relevancia para entrar en ciertos mercados dinámicos como son los asiáticos.

En suma, las empresas españolas instaladas en América Latina resaltan su vocación de permanencia en la zona, su deseo de arraigo en la sociedad latinoamericana y su firme compromiso con la cultura y costumbres.

Por último, cabe destacar la existencia de instituciones de apoyo eficientes y de políticas comerciales apropiadas como aspectos relevantes del proceso de internacionalización de las empresas españolas hacia América Latina, sobre todo para las empresas de menores dimensiones.

Conclusión

Desde finales del siglo XX América Latina es un destino prioritario para la empresa española. De hecho, a pesar de la moderación experimentada durante los años de crisis económica vividos en España entre finales de la década pasada y mediados de la actual, y de las sombrías perspectivas manifestadas por la UNCTAD para el área, desde 2010 se revela un crecimiento notable de la presencia española, tanto por volumen de inversión como por el número de empresas allí instaladas. América Latina continúa siendo un destino prioritario para las inversiones de las empresas españolas, manifestando su compromiso con el desarrollo de este continente.

La IED española reciente es cuantiosa en América Latina (con particular presencia en Brasil, México, Venezuela, Chile y Argentina) y en ciertos sectores económicos. Algunas debilidades de la IED española se relacionarían con su excesiva concentración a escala sectorial, empresarial y geográfica.

Desde el punto de vista de los patrones y motivaciones para la implantación de las empresas españolas en América Latina, se constata el atractivo que estos mercados ofrecen por su dinamismo, impulsados por el crecimiento de clases medias y las necesidades de mejorar sus infraestructuras básicas. Todo ello, además, impulsado por la relevancia de la cercanía cultural para acometer las inversiones en dicho destino. También es importante resaltar la firme vocación de permanencia e integración de las compañías españolas en el contexto de cada país de América Latina en el cual se encuentran instaladas.

La IED española en América Latina se caracteriza por su mayor rendimiento relativo frente al obtenido en otras partes del mundo, algo reconocido y valorado por las empresas. Al tiempo, las compañías españolas han adquirido un conocimiento intangible y una experiencia internacional, que les permite abordar la expansión a otros mercados y mejorar su capacidad competitiva.

Ante ciertos obstáculos, las empresas españolas interesadas en la inversión productiva en América Latina deben recabar información y conocimiento previo, contactar con socios en destino, y acercarse a las instituciones y entidades de apoyo presentes en dichos países, capaces de aportar apoyo y ayudar en la tramitación burocrática requerida.

De cara a futuras investigaciones, sería interesante analizar las dinámicas de desinversión que se podrían estar produciendo en algunos destinos, patentes asimismo en los resultados negativos del stock de inversión. A tal efecto, cabría profundizar en la dimensión sectorial de la IED, así como en la influencia observada en otros países en



cuanto a la reversión de los procesos de deslocalización industrial, con la posible vuelta al país de origen de las inversiones exteriores (vinculado a la influencia de la Industria 4.0).

En última instancia, los intensos vínculos culturales y económicos entre América Latina y España abren numerosas oportunidades de colaboración entre las empresas de ambos países para afrontar los retos de la globalización y el acceso a otros mercados, figurando como una prioridad en las agendas políticas de los Gobiernos de ambas orillas del Atlántico.

Referencias

Alvarez, Elisa; Myro, Rafael y Vega, Josefa (2016). La inversión de las empresas españolas en el exterior ¿Se reinicia la gran ola expansiva? En: Papeles de Economía Española, No. 150, p. 2-19.

Cerón, Juan Antonio; García, Sofía; Salas, Álvaro y Vicéns, José (2014). [La aportación de las empresas españolas a las economías de Latinoamérica: un balance](#). En: Documentos Instituto Estudios Fiscales, No. 13/2014, p. 1-162.

Fariñas, José Carlos y Martín Marcos, Ana (2012). Multinacionales españolas y extranjeras: algunos rasgos comparativos. En: Economistas, No. 130, p.127-137.

Fouquin, Michel y Hugot, Jules (2016). [Two centuries of bilateral trade and gravity data: 1827-2014](#). En: Working Papers CEPII research center, No. 2016-14, p. 1-39.

Gordo, Esther y Tello, Patrocinio (2008). Determinantes microeconómicos de la decisión de localización de la inversión directa en el exterior de las empresas españolas. En: Boletín Económico del Banco de España, No. 9, p. 61-74.

Martí, Josep; Alguacil, Maite y Orts, Vicente (2013). [Where do foreign affiliates of Spanish multinational firms locate in developing and transition economies?](#) En: Department of Economics Working Paper, Universitat Jaume I, No. 2013/19, p. 1-30.

Martínez Martín, Jaime (2011). General equilibrium long-run determinants for Spanish FDI: a spatial panel data approach. En: Series, Vol. 2, p. 305-333.

Ministerio de Industria, Comercio e Industria (2017). [Registro de Inversiones Exteriores](#).

Myro, Rafael (2014a). Determinantes y efectos de la inversión directa española: una revisión de la literatura. En: Myro, Rafael (2014). España en la Inversión Directa Internacional. Capítulo 10. Madrid. Ed. Instituto Estudios Económicos, p. 378-439.

Myro, Rafael (2014b). España en la Inversión Directa Internacional. Madrid. Ed. Instituto de Estudios Económicos, 604p.

Ramírez, Marisa; Delgado, José Manuel y Espitia, Manuel (2004). Destino de las inversiones españolas: países industriales versus países en desarrollo. En: Revista de Economía Aplicada, Vol. XII, No. 34, p. 127-140.

Ramírez, Marisa; Delgado, José Manuel y Espitia, Manuel (2006). La internacionalización de las empresas españolas, 1993-1999; un estudio de los factores de localización. En: Moneda y Crédito, segunda época, No. 222, p. 167-214.



Solana, Gonzalo (2017). *La inversión de las empresas españolas en el exterior. Una decidida apuesta por la internacionalización*. Madrid. Mc Graw Hill, 148p.

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development (2017). [World Investment Report 2017](#). Nueva York y Ginebra. Ed. United Nations Publication, 232p.

INTENÇÕES E MOTIVAÇÕES DE MOBILIDADE INTERNACIONAL DE UMA COMUNIDADE DE ESTUDANTES DA UNIVERSIDADE DO ALGARVE

Margarida Viegas

mmviegas@ualg.pt

Professora-adjunta de Métodos Quantitativos Aplicados na Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo da Universidade do Algarve (ESGHT-UAAlg). É licenciada em Engenharia de Sistemas Decisionais pelo ISMA-COCITE e pós-graduada em Gestão Financeira pela UAlg e em Direção Estratégica e e-Business pela Universidade de Huelva. Possui mestrado em Estatística e Gestão de Informação pelo ISEGI-Universidade Nova de Lisboa e doutoramento europeu em Gestão e Economia de Pequenas e Médias Empresas pela Universidade de Huelva, que distinguiu a sua tese com a atribuição do *Premio Extraordinario de Doctorado*

Rita Baleiro

rbaleiro@ualg.pt

Doutorada e mestre em Estudos Anglo-Portugueses pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (UNL). É professora-adjunta na Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo da Universidade do Algarve. É membro integrado do Centro de Estudos Comparatistas da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, colaboradora do Centre for English, Translation and Anglo-Portuguese Studies da UNL e membro do Grupo de Pesquisa Turismo, Espaço e Urbanidades da Universidade Federal do Rio de Janeiro. É coeditora da revista *Dos Algarves: A Multidisciplinar e-Journal*, desde 2007.

Resumo

Neste estudo reúnem-se dados sobre a mobilidade de um grupo de estudantes do ensino superior público português com o objetivo de compreender como estes jovens perspetivam o seu futuro profissional e a hipótese de mobilidade internacional laboral e académica, numa época de crise económica e social. A partir dos dados de um inquérito por questionário aplicado a 425 estudantes da Universidade do Algarve, em 2016, analisa-se a sua predisposição para a mobilidade em função das suas perspetivas profissionais, características demográficas e competências linguísticas. Os resultados mostram que a maioria (69.6%) dos inquiridos considera a hipótese de vir a trabalhar no estrangeiro e que esta intenção é motivada pela descrença de vir a alcançar, em Portugal, um trabalho que proporcione estabilidade e segurança, boas condições remuneratórias e prestígio social. Enquanto a possibilidade de efetuar uma experiência académica internacional, considerada por 60.7% dos estudantes, não apresenta associação com a autoavaliação benevolente dos conhecimentos linguísticos, no caso da mobilidade laboral verifica-se que esta predisposição é maior entre aqueles que expressam uma maior confiança no seu domínio da língua inglesa.

Palavras chave

Mobilidade internacional; estudantes; Universidade do Algarve; crise económica; Portugal

Como citar este artigo

Viegas, M, Baleiro, R (2019). "Intenções e motivações de mobilidade internacional de uma comunidade de estudantes da Universidade do Algarve". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 1, Maio-Outubro 2019. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.1.9>

Artigo recebido em 16 de Janeiro de 2018 e aceite para publicação em 22 de Fevereiro de 2019





INTENÇÕES E MOTIVAÇÕES DE MOBILIDADE INTERNACIONAL DE UMA COMUNIDADE DE ESTUDANTES DA UNIVERSIDADE DO ALGARVE

Margarida Viegas

Rita Baleiro

1. A crise económica e financeira de 2008 e a mobilidade internacional dos estudantes universitários portugueses

No início da primeira década do século XXI, quando os portugueses ponderavam o tema da emigração em Portugal, o mais provável seria concluir que esse tipo de movimento migratório tivera o seu auge nos anos 50 e 60 do século XX e que no primórdio do século XXI o foco da atenção seria exatamente o movimento oposto: o da imigração. De facto, tal como refere Jorge Malheiros numa reflexão sobre este assunto, entre o começo da década de 1990 e os meados do primeiro decénio do século XXI, sucedia que quer para a classe política quer para a academia a emigração portuguesa havia adquirido “um estatuto de quase invisibilidade na abordagem dos fenómenos migratórios” (2011: 133). Tal sucedia pois Portugal beneficiava do estatuto de país economicamente próspero e estável para onde se ambicionava imigrar¹ e não de país de onde se pretendia emigrar.

A crise de 2008 veio todavia alterar este facto e quando, em 2016, realizámos este estudo, em Portugal ainda se sentiam os seus efeitos. De facto, a falência do banco de investimento Lehman Brothers, em 15 de setembro de 2008, desencadeou ao jeito do jogo da queda das peças do dominó o colapso da bolha especulativa no mercado imobiliário, por sua vez, potenciada pela enorme ampliação de crédito bancário e pela criação e aplicação de novos instrumentos financeiros. Em consequência, a suspensão de crédito provocou uma quebra aguda na produção industrial e no comércio internacional. Em Portugal, estes efeitos juntamente com as políticas de austeridade (subida de impostos, de preços, congelamento de ordenados, entre outras), a partir de 2010, levaram à erosão das oportunidades de emprego para todos, mas com impactos particularmente danosos nas camadas jovens, por serem estes os que em maior número estavam a iniciar o percurso profissional (ver Carneiro, Portugal & Varejão, 2014).

Assim, se entre 2008 e 2013, em Portugal, a taxa de desemprego da generalidade da população quase duplicara, passando de 7.6% para 16.2% (ver tabela 1), no grupo etário “menos de 25 anos” registou-se uma alteração de 16.7%, em 2008, para 38.1 % em 2013. Em 2016, ano em que realizámos o nosso estudo, a mesma base de dados estimava que a taxa de desemprego jovem (inferior a 25 anos) era de 28.0%. Ou seja,

¹ Sobre o movimento de imigrantes para Portugal ver J.M. Malheiros & A. Esteves (2013). *Diagnóstico da população imigrante em Portugal: Desafios e potencialidades*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.



houve uma diminuição face aos anos precedentes, tal como aconteceu na zona euro, onde a taxa de desemprego recuou de 22.2% (em 2015) para 20.7% (em 2016).

Tabela 1. Taxa de desemprego em Portugal: Total e por grupo etário (%)

Anos	Grupos etários			
	Total	<25	25-54	55-64
2004	6.6	15.4	6.0	5.5
2005	7.6	16.2	7.2	6.1
2006	7.6	16.5	7.3	6.3
2007	8.0	16.7	7.8	6.5
2008	7.6	16.7	7.2	6.6
2009	9.4	20.3	9.2	7.6
2010	10.8	22.8	10.7	8.9
2011	12.7	30.2	11.9	10.8
2012	15.5	37.9	14.7	12.7
2013	16.2	38.1	15.5	13.7
2014	13.9	34.8	12.7	13.5
2015	12.4	32.0	11.2	12.4
2016	11.1	28.0	10.0	11.6

Fonte: Pordata (última atualização em 22.03.2017).

Sucede que mesmo quando os números do desemprego descem para a generalidade da população, a percentagem de desemprego jovem permanece alta, para além de que a maioria das oportunidades de emprego para os jovens correspondem fundamentalmente a empregos temporários (Silva & Abrantes, 2017: 1336). De facto, as investigações que analisaram o tema da empregabilidade e dos jovens, no caso português, assinalaram que, para além das taxas elevadas de desemprego, há crescentes desigualdades salariais (Carmo, Cantante & Alves, 2014) e muita precariedade (Alves, Cantante, Baptista & Carmo, 2011). Este último estudo realizado pelo Observatório das Desigualdades registou ainda que a precariedade não se circunscreve à questão laboral e afeta as múltiplas dimensões e setores da vida social dos jovens.

Neste quadro nacional, emigraram, entre 2010 e 2016, cerca de 96.000 portugueses por ano (sendo que o pico se registou em 2014, com a saída de 134.624 cidadãos portugueses).² Em função dos dados que recolhemos no portal do Observatório da Emigração (citando dados da Nações Unidas), sabemos que em 2015 a percentagem de emigrantes portugueses a viver na Europa era de 62%, ao passo que em 1990 havia sido de 53%. Para além deste repentino e elevado número de emigrantes, é de notar, tal como refere Jorge Malheiros, que esta vaga é distinta da dos anos 60 e 70 do século passado: (i) a Europa é agora um espaço de emigração diverso, pois é um espaço de livre circulação e (ii) "uma parte substancial desta emigração assume uma lógica temporária e não definitiva, facto que também é favorecido pelas possibilidades de livre circulação." (2011: 135).

² Ver "Estimativas das saídas totais de emigrantes portugueses, 2000-2015" no Observatório da Emigração, consultado em 18 de julho de 2017.



Tal como referimos, esta nossa investigação realizou-se em 2016, o ano em que a maior crise financeira, desde a grande depressão de 1929, ia no seu oitavo ano. Vivia-se um quadro de crise económica e de efeito das consequências da aplicação de medidas de austeridade impostas pela tríade do Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia, e todos estes fatores causaram implicações sérias nas vidas e na perspetiva de vida de muitos jovens licenciados portugueses: desânimo, precaridade laboral e desemprego (Cairns, 2015: 10; Cairns, 2017: 340).

São diversos os estudos que, no início do século XXI, registam o impacto da crise económica na vida dos jovens europeus (ver Cairns, 2017; Papadopoulos, 2014; Dietrich, 2013; Aassve, Cottini & Vitali, 2013; Bell & Blanchflower, 2011; Scarpetta, Sonnet and Manfredi, 2010). De facto, se durante os anos da crise económica, na Europa a taxa global de desemprego aumentou 3.3% entre 2007 e 2013, a percentagem de desemprego jovem sofreu ainda maiores agravamentos, atingindo o valor de 7.3 % na faixa etária 20-24 e 5.1 % na faixa 25-29 (ver OCDE, 2013). Ou seja, no Velho Continente a percentagem de jovens (20-24 anos) desempregados alcançou níveis superiores ao dobro da percentagem global de desemprego. Esta tendência registou-se em diversos países europeus (como, por exemplo, na República da Irlanda, na Grécia, no Chipre, na Espanha). A exceção assinalou-se apenas na Alemanha onde a taxa de desemprego jovem (20-24 anos) desceu 3.3% entre 2007 e 2012 (i.e. de 9.8% para 6.5%) (ver OCDE, 2013). Não obstante o impacto diferenciado da crise, os estudos previamente indicados revelam que na grande maioria dos países a mobilidade laboral internacional após o término das licenciaturas é uma das opções mais frequentes, mesmo que transitória.

Por mobilidade entendemos o movimento geográfico entre fronteiras, para países que não o de origem, com uma estada mínima de duas semanas (Kmiotek-Meier, Carignani & Vysotskaya, 2019: 32). Neste ponto, é também fundamental que reflitamos sobre a distinção entre mobilidade e emigração, para concluir que, na senda de King, Lulle, Morosanu e Williams (2016: 8), se verificou nos últimos anos uma alteração da terminologia, no sentido de se preferir o primeiro termo ao segundo. Esta mudança deve-se ao facto de mobilidade ser um termo politicamente mais neutro ao passo que emigração tem um extenso passado sendo, em muitos países, perspetivada como uma ameaça (King & Lulle, 2016: 30-31), implicando uma deslocação para um país onde se permanece por períodos de tempo mais longos, por vezes até definitivamente, enquanto que a mobilidade se caracteriza por ser um movimento mais transitório. Engbersen e Snel (2013) sugerem o termo “mobilidade líquida” para se referirem a este tipo de deslocações intrafronteiras, na Europa dos 28, que atualmente assume diversas formas (viagens de trabalho, estágios académicos/profissionais, programas de estudos, intercâmbios de vária ordem, entre outras). King, Lulle, Morosanu & Williams (2016: 9) observam uma tendência, na Europa, para a utilização do termo mobilidade quando se descrevem movimentos entre países europeus, pois este espelha melhor o lema da “liberdade de circulação”, utilizando-se o termo emigração para indicar deslocações para fora do espaço europeu.

Ainda neste ponto do trabalho cabe clarificar o conceito de juventude que, como as outras categorias relativas à idade (infância, meia-idade ou velhice), é mais uma categoria social e culturalmente construída e menos um conceito definido cronologicamente, já que sobre ele não há unanimidade. Por outras palavras, juventude/jovem é um conceito plástico,



contextual e situacional e acima de tudo relacional, já que se define em relação a (ou à transição entre) outra categoria etária (King, Lulle, Morosanu & Williams, 2016: 9).

Segundo os dados disponíveis na Pordata,³ 2012 registou o número mais elevado de mobilidade jovem, nas idades compreendidas entre os 15-19 anos, os 20-24 e os 25-29. De entre estas, a percentagem mais elevada corresponde à dos 25-29, sendo que a partir de 2012 se verifica uma tendência de diminuição dos números (ver tabela 2).

Tabela 2. Números da mobilidade portuguesa por faixa etária (2008-2015)

	Total	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65+
2008	20.357	1.251	4.393	5.377	3.124	1.512	868	237	7	0	0	0
2009	16.899	1.039	3.649	4.465	2.593	1.256	720	196	6	0	0	0
2010	23.760	1.460	5.127	6.276	3.644	1.765	1.013	277	8	0	0	0
2011	43.998	3.277	6.237	6.097	5.075	3.952	3.044	3.032	1.520	611	118	553
2012	51.958	4.378	10.563	11.022	7.184	5.383	3.753	3.505	1.579	990	248	510
2013	53.786	2,775	9.722	8.917	6.303	5.821	5.499	4.898	3.047	1.774	942	1.827
2014	49.572	2.661	8.776	8.122	5.596	5.250	5.159	4.588	3.040	1.723	964	.776
2015	40.377	2.705	7.266	8.146	5.601	4.189	3.652	3.147	1.878	1.048	290	356

Fonte: Pordata (última atualização em 28.10.2016).

No livro *Regresso ao futuro: A nova emigração e a sociedade portuguesa* (2016), os investigadores registam duas tendências: os que se deslocam para outros países europeus (os mais jovens e os menos escolarizados) e os que o fazem para fora da Europa (os menos jovens e mais qualificados). No mesmo estudo é referido que, genericamente, Angola, Moçambique, Brasil e Reino Unido são destino dos indivíduos mais qualificados e que, em 2015, o Reino Unido foi o país para onde emigraram mais portugueses: 32.3 mil (ver portal do Observatório da Emigração). Já o fluxo para Angola e Moçambique é mais apelativo para profissionais menos jovens e está muito associado a transferências de empregados de empresas portuguesas. Neste mesmo livro, desmente-se que Portugal tenha perdido meio milhão de pessoas para a emigração desde o início da crise, como por vezes referem os meios de comunicação (veja-se Santos, 2016). De facto, apesar de o INE contabilizar 485 128 saídas entre 2011 e 2014, muitas destas deslocações são inferiores a um ano (entre 2011 e 2016, este tipo de saída ascendeu de 56% para 63%). Não obstante este aspeto, bem como o regresso de alguns dos que haviam saído, a verdade é que os anos da crise financeira e económica assistiram a uma inédita saída de recém-licenciados. Foi neste contexto e perante estas evidências que realizámos este estudo.

Estruturámos o artigo em quatro secções. Nesta primeira, que corresponde também à introdução, apresentamos genericamente o contexto europeu e português nos anos da crise económica e financeira, no que respeita aos números do desemprego e da emigração, por ter sido neste período que aplicámos o inquérito por questionário. Ainda neste primeiro momento do artigo, referimos os principais estudos que analisaram os

³ Dados apurados em funções dos números disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).



efeitos da crise económica nos jovens europeus e definimos os conceitos de mobilidade e de juventude. No segundo momento, descrevemos os objetivos do estudo, o desenho da investigação, o instrumento de recolha de dados, o processo e o contexto de aplicação do inquérito por questionário. Posteriormente, apresentamos e comentamos os resultados e na secção quatro destacamos as principais conclusões e limitações deste estudo, bem como propomos possibilidades de investigações futuras.

2. Metodologia

2.1. Os objetivos do estudo

Com este estudo pretendemos analisar as perceções dos alunos da Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo da Universidade do Algarve (ESGHT-UAAlg), sobre o seu futuro profissional e as suas perspetivas de mobilidade internacional. Circunscrevemo-nos a esta escola por ser aquela com o mais elevado número de estudantes desta universidade pública (aproximadamente 2000 alunos). Assim, são objetivos desta investigação:

- ⇒ analisar as perspetivas profissionais, quer em termos gerais, quer relativamente ao mercado de trabalho nacional, e identificar em que aspetos estas se diferenciam;
- ⇒ averiguar a relação entre os vários aspetos profissionais considerados e a predisposição para a mobilidade laboral internacional;
- ⇒ caraterizar a predisposição para a mobilidade internacional, tanto laboral como académica, de acordo com as características demográficas e as competências linguísticas.

2.2. Desenho da investigação

A investigação realizada teve por base um desenho *ex-post-facto*, descritivo, utilizando-se como método de recolha de dados primários um inquérito por sondagem. O questionário foi elaborado para este estudo e as catorze questões nele incluídas, resultantes da investigação bibliográfica e da consulta de estudos similares, encontram-se agrupadas em quatro seções: perspetivas profissionais; mobilidade internacional (laboral e académica); conhecimentos linguísticos e caraterização demográfica (idade, género, curso, ano).

Relativamente às perspetivas profissionais, são utilizadas duas escalas tipo-Likert com as quais pretendemos aferir quer a importância que, em termos gerais, os inquiridos atribuem a determinados aspetos da vida profissional (1 - nada importante a 5 - extremamente importante), quer a classificação que lhes atribuem na perspetiva de um futuro trabalho em Portugal (1 - muito mau a 5 - muito bom). Os aspetos considerados são: oportunidades de emprego; estabilidade e segurança; condições remuneratórias; possibilidade de progredir na carreira; boa relação com colegas e superiores; flexibilidade de horário; trabalho que salvguarde a saúde e o bem-estar; trabalho com prestígio social.

Na secção relativa à mobilidade internacional os inquiridos deveriam indicar se já estudaram ou consideram vir a estudar no estrangeiro (mobilidade académica internacional), bem como se ponderavam a hipótese de vir a trabalhar no estrangeiro



(mobilidade laboral internacional). Em caso afirmativo deveriam hierarquizar os três países preferidos e em caso negativo deveriam indicar a influência que os recentes ataques terroristas, em cidades europeias, poderiam ter nessa decisão (nenhuma, pouca, muita). Solicitava-se ainda que identificassem familiares com experiência de emigração (atual ou passada), que associassem uma palavra ao vocábulo “emigração” e que expressassem o seu nível de concordância com a afirmação “Daqui a dois anos a crise terá terminado e a situação de emprego em Portugal será melhor do que hoje”, (1 - discordo completamente a 5 - concordo completamente).

Quanto aos conhecimentos linguísticos, solicitava-se aos inquiridos que indicassem o número de reprovações a unidades curriculares de línguas e a classificação obtida nas que concluíram. Deveriam ainda autoavaliar os conhecimentos de inglês, alemão e espanhol (insuficientes, suficientes, bons ou excelentes) e indicar a realização de algum exame de certificação de língua inglesa.

2.3. Recolha de dados e caracterização da amostra

Como referimos, a população alvo foram os alunos da ESGHT-UAAlg. Esta instituição localiza-se em Faro, capital de distrito da província do Algarve: a província mais a sul de Portugal e a região mais turística do país. A Universidade, uma das catorze universidades públicas portuguesas, nasce em 1979 e reúne duas instituições pré-existentes: a Universidade do Algarve e o Instituto Politécnico de Faro.

O questionário foi aplicado a uma amostra não probabilística, de conveniência, a 425 estudantes dos três anos das licenciaturas da ESGHT-UAAlg (Gestão, Turismo, Marketing e Gestão Hoteleira) (ver tabela 3). A aplicação decorreu em situação de sala de aula em dois momentos distintos: em janeiro 2016 e em junho 2016. Os dados recolhidos foram verificados individualmente e analisados através do programa SPSS vs. 23.

Tabela 3. Distribuição dos alunos inquiridos por licenciatura e por ano da licenciatura

Curso	Total de alunos inquiridos		Alunos / Ano		
	N.º Alunos	% Alunos	1.º	2.º	3.º
Gestão	143	33.6	33.3%	26.92%	44.71%
Turismo	121	28.5	31.43%	33.08%	14.12%
Marketing	72	16.9	13.81%	21.54%	17.65%
Gestão Hoteleira	89	20.9	21.43%	18.46%	23.53%

3. Apresentação dos resultados⁴

3.1. Caracterização dos alunos inquiridos

A idade média dos alunos inquiridos é de 22 anos, não se registando diferenças significativas entre os vários cursos (tabela 4). Para os primeiros anos, a idade média é, para todos os cursos, de 21 anos e para os segundos é de 22 anos em Gestão e Turismo e de 21 em Marketing e Gestão Hoteleira. Não se regista igualmente a existência de

⁴ Todos os testes apresentados são realizados com um nível de significância de 5%.



diferenças significativas em ambos os casos (testes de Kruskal-Wallis com $p=0.51$ e 0.50 , respetivamente).

Tabela 4. Idade média por curso

Curso	Idade média	Kruskal-Wallis	
		X ²	p
Gestão	22	6.13	0.11
Turismo	22		
Marketing	21		
Gestão Hoteleira	21		

Quanto aos terceiros anos, os alunos da licenciatura em Gestão apresentam uma idade média acima da média global e significativamente superior à dos cursos de Turismo e Gestão Hoteleira (tabela 5).

Tabela 5. Idade média por 3.º ano do curso

Curso (3.º ano) ($\bar{X}=24$)	Idade média	Kruskal-Wallis		LSD
		X ²	p	
Gestão	25	9.96	0.02	Gestão $\neq$ Tur; GH
Turismo	22			
Marketing	24			
Gestão Hoteleira	23			

Apesar de fraca (V de Crámer=0.2), há uma associação entre o género dos estudantes e a licenciatura frequentada ($\text{Chi-square}=17.68$; $p=0.001$), destacando-se o curso de Gestão por ser o único a apresentar uma maioria de alunos do género masculino. Todas as restantes licenciaturas são maioritariamente frequentadas por estudantes femininas, registando-se a percentagem mais elevada no curso de Turismo (ver tabela 6).

Tabela 6. Distribuição dos alunos inquiridos por licenciatura e por género

Curso	Género	%
Gestão	Feminino	45.5%
	Masculino	54.5%
Turismo	Feminino	69.2%
	Masculino	30.8%
Marketing	Feminino	65.3%
	Masculino	34.7%
Gestão Hoteleira	Feminino	52.8%
	Masculino	47.2%

3.2. Perspetiva profissional e predisposição para a mobilidade laboral internacional



No contexto da sua vida profissional futura, os fatores mais valorizados pelos alunos, quer em termos globais quer em cada um dos cursos, são as oportunidades de emprego e a possibilidade de progredir na carreira, seguidas pela estabilidade e segurança e, só em quarto lugar, pelas condições remuneratórias. Os mesmos aspetos, quando avaliados na perspetiva da vida profissional em Portugal, apresentam todos valores significativamente inferiores. Entre eles, os mais bem classificados dizem respeito à boa relação com colegas /superiores e à salvaguarda da saúde e do bem-estar (tabela 7).

Tabela 7. Valorização de aspetos profissionais

Perspetiva vida profissional futura	Valores médios		Teste t amostras emparelhadas	
	Geral (4.41)	Portugal (3.24)		
			t	p
Oportunidades de emprego	4.54	3.19	25.30	0.00
Estabilidade e segurança	4.29	3.30	17.44	0.00
Condições remuneratórias	4.21	2.97	20.49	0.00
Possibilidade de progredir na carreira	4.43	3.13	23.12	0.00
Boa relação com colegas e superiores	4.19	3.70	10.93	0.00
Flexibilidade de horário	3.69	3.17	10.61	0.00
Trabalho que sal guarde a saúde e o bem-estar	4.17	3.49	13.68	0.00
Trabalho com prestígio social	3.30	2.96	6.99	0.00

Ao passo que nenhum destes aspetos, quando avaliados na perspetiva do futuro profissional, apresenta associação com a predisposição para a mobilidade laboral internacional, o mesmo não acontece quando são concretizados relativamente a um futuro profissional em Portugal. Nesta perspetiva, deteta-se a existência de relações de dependência entre aquela predisposição e a avaliação dos aspetos "Estabilidade e segurança", "Condições remuneratórias e "Trabalho com prestígio social" (respetivamente: $X^2=10.81$, $p=0.03$; $X^2=14.64$, $p=0.06$; $X^2=12.95$, $p=0.01$), verificando-se que, quanto mais baixa é a classificação que os inquiridos lhes atribuem, maior é a percentagem dos que dizem ponderar a possibilidade de vir a trabalhar no estrangeiro.

Apesar de não se registar a existência de associação entre a possibilidade de mobilidade e o género dos alunos, constata-se que, ao contrário dos resultados encontrados por Cairns (2017), em que apenas 35% dos estudantes portugueses afirmam querer sair do país, a maioria (69.6%) dos nossos inquiridos consideram essa possibilidade, facto que se observa tanto para as raparigas (66.8%), como para os rapazes (73.2%). Já no estudo de Cairns (2017: 342), são as estudantes do género feminino quem mais consideram a mobilidade internacional (57% versus 43%).

Analisando a predisposição para a mobilidade laboral internacional de acordo com as idades dos estudantes, verifica-se que esta é maior nos alunos mais jovens (tabela 8).

Tabela 8. Mobilidade laboral por idade

Faixas etárias ($X^2=8.73$; $p=0.00$)	Possibilidade de trabalhar no estrangeiro
--	--



	Sim	Não
< 25 anos	71.7%	28.3%
≥ 25 anos	51%	49%

(% linha)

Mais concretamente, é naqueles que se encontram entre os 20 e os 24 anos que esta predisposição é mais expressiva, sendo esta a faixa etária que, de acordo com a OCDE (2013), sofreu o maior agravamento na taxa de desemprego entre 2007 e 2013 (tabela 9).

Tabela 9. Mobilidade laboral por faixas etárias

Faixas etárias ($X^2=9.80$; $p=0.02$)	Possibilidade de trabalhar no estrangeiro	
	Sim	Não
< 20 anos	69.7%	30.3%
20-24 anos	74.8%	25.2%
25-29 anos	51.9%	48.1%
> 29 anos	50%	50%

(% linha)

Apesar de, em todos os cursos, a maioria dos alunos indicar que pondera a possibilidade de vir a trabalhar no estrangeiro, a aplicação do teste Chi-quadrado indica que estas variáveis não são independentes. Não obstante a associação entre elas ser fraca (V de Crámer=0.23), pode concluir-se que os alunos de Gestão indicam uma menor predisposição para uma experiência laboral internacional, pois são os que registam uma maioria menos expressiva (tabela 10). A esta situação poderá não ser alheio o facto de este ser o curso da ESGHT que, de acordo com dados da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (2016), regista o menor nível de desemprego (5.5%).

Tabela 10. Mobilidade laboral por curso

Curso ($X^2=22.30$; $p=0.00$)	Possibilidade de trabalhar no estrangeiro	
	Sim	Não
Gestão	56.7%	43.3%
Turismo	80.2%	19.8%
Marketing	64.8%	35.2%
Gestão Hoteleira	79.5%	20.5%

(% linha)

Quer para estes cursos, quer para a generalidade dos alunos inquiridos, os países preferenciais são o Reino Unido (32.8%), os EUA (12.3%) e a Alemanha (10.6%), países não tão fortemente afetados pela crise económica de 2008, similarmente ao constatado por Cairns (2017: 344). Face a estes países, e de acordo com a tipologia apresentada



por Hemming, Schlimbach, Tilmann, Nienaber, Roman e Skrobanek (2019: 49), Portugal classifica-se como um país “beneficiário da mobilidade”, apresentando uma reduzida capacidade de produção de capital humano⁵ mas beneficiando largamente do desenvolvimento desse capital nos jovens que experienciam mobilidade.

Confrontando os resultados com os referidos por Cairns (2017: 343), verificamos que os nossos inquiridos, ao ponderarem o país de destino preferencial, aparentam dar uma menor importância ao facto de nele se falar inglês (54.0%), valor bastante inferior ao indicado pelo autor acima referido (87%).

Uma das questões do questionário requeria aos alunos que associassem, livremente, um vocábulo à palavra “emigração”. Todas as palavras que os alunos registaram são positivas: “oportunidade” (22.6%), “trabalho” (8.4%) e “vida melhor” (8.1%), o que pode ser entendido como sinal de uma postura otimista face à perspectiva de sair de Portugal.

Dos 128 (30.1%) alunos que não consideram a possibilidade de vir a trabalhar no estrangeiro, a maioria são do género feminino (62.5%), têm menos de 25 anos (81.3%) e frequentam, na sua maior parte (47.7%), o curso de Gestão. A preocupação com os recentes atentados terroristas não é um fator relevante para esta opção pois a esmagadora maioria (82%) afirma ser este um fator com pouca ou nenhuma influência.

Quando questionados sobre a sua concordância com a afirmação “Daqui a dois anos a crise terá terminado e a situação de emprego em Portugal será melhor do que hoje”, verifica-se que apenas 17% dos alunos acreditam que a situação de crise e desemprego virá a resolver-se num futuro próximo, resultado inferior aos 21.6% obtidos por Lobo, Ferreira e Rowland (2015), para os residentes em Portugal acima dos 15 anos.

3.3. Predisposição para a mobilidade académica internacional

A área dos Estudos sobre Migrações ocupa-se da análise da circulação transfronteiriça de jovens que frequentam ou frequentaram, recentemente, o ensino superior. Dentro desta cabe o campo de investigação em Mobilidade Internacional de Estudantes (MIE), que analisa as deslocações dos jovens, quer para estudar numa universidade estrangeira quer para realizar um estágio fora do seu país. De um modo geral esta mobilidade é realizada ao abrigo de programas de mobilidade europeus como por exemplo o Erasmus da Comissão Europeia (ver Gonzalez, Mesanza & Mariel, 2011 e Oborune, 2013, por exemplo). Um outro foco de análise das investigações em MIE são aqueles estudantes que optam por estudar fora do país por períodos de tempo mais longos dos que possibilitam os programas das agências europeias. Nestes casos, os estudantes contam com a ajuda dos pais e/ou da família mais próxima ou viajam financiados por si mesmos já que frequentemente optam por trabalhar antes de estudar no estrangeiro (ver por exemplo Altbach & Knight, 2007 e Smith, Rérat & Sage, 2014).

De acordo com o relatório da International Organisation for Migration (2018), a mobilidade académica internacional dos estudantes aumentou globalmente de cerca de 3.9 milhões em 2011 para 4.8 milhões em 2017.

⁵ Hemming, Schlimbach, Tilmann, Nienaber, Roman e Skrobanek (2019: 46) definem capital humano como um conjunto de competências que contribuem para a produtividade laboral e no qual os indivíduos podem investir.



No caso do presente estudo constata-se que a maioria (60.67%) dos alunos inquiridos considera a possibilidade de vir a estudar no estrangeiro, o mesmo se verificando em cada um dos cursos. Apesar da fraca associação (V de Crámer=0.16), o teste Chi-quadrado indica, todavia, que a predisposição a estudar no estrangeiro não é independente do curso, verificando-se que os alunos de Gestão são os que se apresentam menos propensos a encarar uma experiência estudantil internacional (tabela 11); o mesmo sucedendo com os alunos da faixa etária mais elevada (tabela 12).

Tabela 11. Mobilidade estudantil por curso

Cursos ($X^2=11.00$; $p=0.01$)	Possibilidade de estudar no estrangeiro	
	Sim	Não
Gestão	50.7%	49.3%
Turismo	61.0%	39.0%
Marketing	68.6%	31.4%
Gestão Hoteleira	70.1%	29.9%

(% linha)

Tabela 12. Mobilidade estudantil por idade

Faixas etárias ($X^2=6.10$; $p=0.01$)	Possibilidade de estudar no estrangeiro	
	Sim	Não
< 25 anos	63.1%	36.9%
≥ 25 anos	45,1%	54.9%

(% linha)

Embora com fraca associação ($\Phi=0,25$), observa-se ainda que, dos alunos que afirmaram considerar a possibilidade de vir a trabalhar no estrangeiro, a maioria (68.5%) também pondera a possibilidade de estudar além-fronteiras (tabela 13).

Tabela 13. Mobilidade estudantil/profissional

Trabalhar no estrangeiro ($X^2=24.91$; $p=0.00$)	Estudar no estrangeiro	
	Sim	Não
Sim	68.5%	31.5%
Não	42.5%	57.5%

(% linha)

3.4. A mobilidade internacional e as línguas

Relativamente à autoavaliação que os estudantes fazem dos seus conhecimentos em Línguas, verifica-se que somente no Inglês se regista uma maioria (70.5%) de avaliações



nos níveis bom e excelente, sendo essas percentagens de 44.3% e 3.6% no caso do Espanhol e do Alemão (tabela 14).

Tabela 14. Autoavaliação de conhecimentos de Inglês, Alemão e Espanhol

Autoavaliação conhecimentos	Inglês	Alemão	Espanhol
Insuficientes	5%	78.2%	13.8%
Suficientes	24.5%	18.2%	41.9%
Bons	48.0%	3.6%	34.8%
Excelentes	22.5%	0.0%	9.5%

(% coluna)

Analisando por curso as autoavaliações efetuadas em cada uma das línguas, observa-se, para o inglês e o alemão, a existência de uma associação, embora fraca, entre estas duas variáveis (coeficiente de contingência, respetivamente, de 0.23 e 0.37). No caso do inglês, a maior parte das avaliações posiciona-se no bom, registando-se uma maior percentagem de bons e excelentes nos cursos de Gestão Hoteleira e Turismo (tabela 15).

Tabela 15. Autoavaliação conhecimentos linguísticos de Inglês por Curso

Curso	Autoavaliação conhecimentos <u>Inglês</u>			
	Insuficientes	Suficientes	Bons	Excelentes
Gestão	6.3%	33.8%	47.2%	12.7%
Turismo	6.7%	17.6%	46.2%	29.4%
Marketing	2.8%	25.0%	43.1%	29.2%
Gestão Hoteleira	2.3%	18.2%	55.7%	23.9%

(% linha)

O alemão não regista qualquer avaliação como excelente, classificando-se a maioria no insuficiente. Mais uma vez, é nos cursos acima referidos que se encontram os melhores resultados (tabela 16).

Tabela 16. Autoavaliação a Alemão por Curso

Curso	Auto-avaliação conhecimentos <u>Alemão</u>		
	Insuficientes	Suficientes	Bons
Gestão	92.1%	5.7%	2.1%
Turismo	59.7%	31.9%	8.4%
Marketing	95.8%	2.8%	1.4%
Gestão Hoteleira	67.0%	31.8%	1.1%

(% linha)



Quanto às reprovações às disciplinas de Línguas, verifica-se que a grande maioria (79.4%) dos alunos inquiridos, quer em termos globais (tabela 17), quer em cada um dos cursos (tabela 18), nunca reprovou.

Tabela 17. Reprovações a unidades curriculares de Línguas

Unidades curriculares de Línguas	
Nunca reprovou	79.4%
Reprovou 1 vez	10.6%
Reprovou 2 vezes	5%
Reprovou mais de 2 vezes	5%

(% coluna)

Apesar de ser fraca a associação entre o curso e o número de reprovações (Coef. Contingência=0.29), a aplicação do teste Chi-quadrado indica que as variáveis não são independentes o que nos leva a concluir, com base na tabela de contingência abaixo (tabela 18), que é nos cursos de Turismo e Gestão Hoteleira que se regista uma maior frequência de duas ou mais reprovações.

Tabela 18. Reprovações a Línguas por Curso

Curso ($X^2=17.73$; $p=0.04$)	Situação relativamente às disciplinas de Línguas			
	Nunca reprovou	Reprovou 1 vez	Reprovou 2 vezes	Reprovou mais de 2 vezes
Gestão	89.9%	7.2%	1.4%	1.4%
Turismo	74.5%	12.7%	7.3%	5.5%
Marketing	87.5%	9.4%	0.0%	3.1%
Gestão Hoteleira	62.8%	14.0%	11.6%	11.6%

(% linha)

A esmagadora maioria (91%) dos alunos declara nunca ter realizado nenhum exame de certificação de língua inglesa. Apesar da existência desta certificação ser independente do curso frequentado ($X^2=4.29$; $p=0.23$), observa-se que é entre os alunos de Gestão Hoteleira que se regista maior percentagem de certificações (tabela 19).

Tabela 19. Certificações de Língua inglesa

Cursos	Certificação língua inglesa	
	Não	Sim
Gestão	92.1%	7.9%
Turismo	92.4%	7.6%
Marketing	93.1%	6.9%
Gestão Hoteleira	85.4%	14.6%

(% linha)



Analisando a relação entre a predisposição para a mobilidade laboral internacional e as línguas, foi detetada a existência de associação, embora fraca ($\Phi=0.18$), unicamente para a autoavaliação à língua inglesa, observando-se uma maior predisposição para esta experiência entre os alunos que melhor avaliam os seus conhecimentos nesta língua (tabela 20).

Tabela 20. Mobilidade laboral / Auto-avaliação Inglês

Auto-avaliação a inglês ($X^2=24.44$; $p=0.00$)	Possibilidade de trabalhar no estrangeiro	
	Sim	Não
Insuficiente-Suficiente	52.4	47.6
Bom-Excelente	76.8	23.2

(% linha)

Quanto à mobilidade estudantil internacional, não foi detetada a existência de associação entre a predisposição para estudar no estrangeiro e a confiança dos alunos nas suas competências linguísticas, para nenhuma das línguas consideradas (Inglês: $X^2=4.13$; $p=0.25$; Alemão: $X^2=0.09$; $p=0.96$; Espanhol: $X^2=1.34$; $p=0.72$).

4. Conclusões

Os aspetos do trabalho mais valorizados pelos estudantes inquiridos, tanto em termos globais como em cada um dos cursos, são as “oportunidades de emprego” e a “possibilidade de progredir na carreira”, seguidas pela “estabilidade e segurança” e, só em quarto lugar, pelas “condições remuneratórias”.

Os mesmos aspetos, quando avaliados na perspetiva de um futuro profissional em Portugal, apresentam todos valores significativamente inferiores. Entre eles, os mais bem classificados dizem respeito à “boa relação com colegas /superiores” e à “salvaguarda da saúde e do bem-estar” não se encontrando estes, no entanto, entre os aspetos de maior importância para os nossos inquiridos.

Apesar de, relativamente ao mercado de trabalho nacional, todos os aspetos serem pior classificados, apenas a baixa expectativa relativa aos fatores “estabilidade e segurança”, “condições remuneratórias” e “trabalho com prestígio social”, tem influência na predisposição para a mobilidade laboral internacional.

Ao contrário dos resultados encontrados por Cairns (2017), a maioria (69.6%) dos estudantes inquiridos afirma considerar a possibilidade de vir a trabalhar no estrangeiro, facto que se observa tanto para as raparigas (66.8%), como para os rapazes (73.2%) e sendo esta predisposição superior naqueles que se encontram entre os 20 e os 24 anos, precisamente a faixa etária que, de acordo com a OCDE (2013), sofreu o maior agravamento na taxa de desemprego entre 2007 e 2013. Dos destinos citados como preferenciais, a maioria (54%) é de língua inglesa, surgindo em primeiro lugar o Reino Unido. A esta preferência poderá não ser alheio o facto de esta ser a única língua em que se regista uma maioria (70.5%), de avaliações nos níveis bom e excelente.



Considerando o facto de que os principais vocábulos, associados à palavra emigração, têm uma conotação positiva ("oportunidade", "trabalho", "vida melhor"), e tendo em conta que as palavras que escolhemos são esclarecedoras da visão que detemos sobre dada realidade, é possível concluir que, para os estudantes inquiridos, a perspetiva da mobilidade é fundamentalmente positiva e promissora de quase tudo aquilo que um jovem deseja quando termina uma licenciatura: uma oportunidade para arranjar um trabalho que lhe proporcione uma vida melhor.

O mesmo otimismo não se manifesta quando questionados relativamente à evolução do emprego em Portugal, sendo apenas 17% dos inquiridos a perspetivar uma evolução positiva para os próximos dois anos, resultado inferior aos 21.6% obtidos por Lobo, Ferreira e Rowland (2015), para os residentes em Portugal acima dos 15 anos.

Para os alunos que não consideram a possibilidade de vir a trabalhar no estrangeiro (30.1%), a preocupação com os recentes atentados terroristas não é um fator relevante, pois a esmagadora maioria (82%) afirmou ser este um fator com pouca ou nenhuma influência nessa decisão.

Tal como se verifica relativamente à mobilidade laboral, a maioria (60.67%) dos alunos inquiridos considera a possibilidade de vir a estudar no estrangeiro, sendo igualmente nos alunos mais velhos (25 ou mais anos) e no curso de Gestão que se verifica uma menor apetência por este tipo de experiência estudantil. Apesar de fraca, regista-se uma associação entre estes dois tipos de mobilidade sendo que, dos alunos que ponderam uma experiência profissional internacional, a maioria (68.5%) considera igualmente a possibilidade de estudar no estrangeiro. Ao passo que a predisposição para uma experiência académica internacional não apresenta qualquer relação com os conhecimentos linguísticos dos alunos, no caso da mobilidade laboral verifica-se que esta predisposição é maior entre os alunos que expressam uma maior confiança no seu domínio da língua inglesa.

Apesar de a maioria dos nossos inquiridos demonstrar predisposição para a mobilidade internacional laboral e académica, de acordo com Kmiotek-Meier, Carignani e Vysotskaya (2019: 32), muitos jovens europeus estão ainda relutantes em realizar este tipo de experiência quer seja para fins académicos ou profissionais. Na verdade, apesar de, no contexto europeu, a mobilidade poder ser entendida como um instrumento para ultrapassar desigualdades e para garantir os objetivos de coesão social e territorial da União Europeia (Hemming, Schlimbach, Tilmann, Nienaber, Roman & Skrobanek, 2019: 45), há autores que alertam para o facto de, pelo contrário, a mobilidade contribuir potencialmente para a manutenção das desigualdades, pois o indivíduo que se desloca encontra-se muitas vezes numa posição de desvantagem devido, por exemplo, à desvalorização das suas competências académicas (Bilecen & Van Mol, 2017: 1246).

Apesar da natureza essencialmente exploratória e descritiva do presente estudo, consideramos que este pode contribuir para um melhor conhecimento das expectativas profissionais dos estudantes universitários e das suas perspetivas de mobilidade internacional.

Dada a natureza não probabilística da amostra utilizada, o estudo apresenta limitações no que se refere à leitura dos resultados, que não devem ser extrapolados fora do contexto em análise. A ampliação do estudo a outras unidades de ensino, e com recurso



à amostragem aleatória, permitiria uma leitura generalizável a todos os jovens universitários portugueses. A segunda limitação a destacar diz respeito à utilização de dados de corte transversal, o que inviabiliza analisar a evolução das variáveis consideradas. Dada a sua natureza dinâmica, e as alterações entretanto ocorridas no quadro socioeconómico nacional, teria especial interesse aprofundar a investigação numa perspetiva longitudinal.

No entanto, esta investigação permite oferecer dados que poderão servir como ponto de partida para a realização de estudos nos quais se avalie a relação entre a decisão de mobilidade profissional, e/ou académica, internacional e o conhecimento/domínio de línguas estrangeiras.

Referências bibliográficas

- Aassve, A., Cottini, E. & Vitali, A. (2013). Youth prospects in a time of economic recession. *Demographic Research*, 29: 949–962.
- Altbach, P. G., & Knight, J. (2007). The internationalization of higher education: Motivations and realities. *Journal of Studies in International Education*, 11: 290–305.
- Alves, N.A., Cantante, F., Baptista, I. & Carmo, R.M. (2011). *Jovens em transições precárias. Trabalho, quotidiano e futuro*. Lisboa: Editora Mundos Sociais / CIES-IUL.
- Bell, D.N.F. & Blanchflower, D.G. (2011). Young people and the Great Recession. *Oxford Review of Economic Policy*, 27(2): 241–267.
- Bilecen, B. & Van Mol, C. (2017). Introduction: International academic mobility and inequalities. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(8): 1241-1255.
- Cairns, D. (2015). International student mobility in crisis? Understanding post-diploma mobility decisionmaking in an economic crisis context. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 79: 9-25.
- Cairns, D. (2017). Exploring student mobility and graduate migration: Undergraduate mobility propensities in two economic crisis contexts. *Social & Cultural Geography*, 18(3): 336-353.
- Carmo, R. M., Cantante, F. & Alves, N.A. (2014). Time projections: Youth and precarious employment. *Time & Society*, 23(3): 337–357.
- Carmo, R. M. & Cantante, F. (2014). Desigualdades, redistribuição e o impacto do desemprego: Tendências recentes e efeitos da crise económico-financeira. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 77: 33–51.
- Carneiro, A., Portugal, P. & Varejão, J. (2014). Catastrophic job destruction during the Portuguese economic crisis. *Journal of Macroeconomics*, 39: 444–457.
- Dietrich, H. (2013). Youth unemployment in the period 2001-2010 and the European crisis: Looking at the empirical evidence. *European Review of Labour and Research*, 19(3): 305-324.
- Engbersen, G. & Snel, E. (2013). Liquid migration: Dynamic and fluid patterns of post-accession migration flows. In B. Glorius, I. Grabowska-Lusinska e A. Kuvik (Eds.). *Mobility in Transition: Migration Patterns after EU Enlargement*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 21–40.



International Organisation for Migration (2018). *Global Mobility Indicators*. Berlim: Global Migration Data Analysis Centre [Consultado em fevereiro 2019]. Disponível em https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf

Gonzalez, C. R., Mesanza, R. B. & Mariel, P. (2011). The determinants of international student mobility flows: An empirical study on the Erasmus programme. *Higher Education*, 63: 412-430.

Hemming, K., Schlimbach, T., Tilmann, F., Nienaber, B., Roman, M. & Skrobanek, J. (2019). Structural framework conditions and individual motivations for youth mobility: A macro-micro level approach for different European country-types. *Migration Letters*, 16(1): 45-59.

King, R. & Lulle, A. (2016). *Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

King, R., Lulle, A., Morosanu, L. & Williams, A. (2016). *International Youth Mobility and Life Transitions in Europe: Questions, Definitions, Typologies and Theoretical Approaches*, Working paper 86, University of Sussex, Sussex Centre for Migration Research [Consultado em fevereiro 2019]. Disponível em <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/61441/1/mwp86.pdf>

Kmiotek-Meier, E., Carignani, S. & Vysotskaya, V. (2019). Why is it so hard? And for whom? Obstacles to intra-European mobility. *Migration Letters*, 16(1): 31-44.

Lobo, M. C., Ferreira, V. S. & Rowland, J. (2015, 7 de maio). Emprego, mobilidade, política e lazer: Situações e atitudes dos jovens numa perspectiva comparada. [Relatório Apresentado à Presidência da República]. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa/ OPJ. Observatório Português da Juventude. [Consultado em setembro 2017]. Disponível em http://www.igfse.pt/upload/docs/2015/RoteirosdoFuturo_EstudoJovens2015.pdf

Malheiros, J. (2011). Portugal 2010: O regresso do país de emigração? *JANUS.NET: e-Journal of International Relations*, 2: 133-142.

Oborune, K. (2013). Becoming more European after Erasmus? The impact of the Erasmus programme on political and cultural identity. *Epiphany*, 6: 182-202.

OCDE (2013). *OECD Employment outlook 2013*. Paris: OECD Publishing.

Papadopoulos, O. (2014). Youth unemployment discourses in Greece and Ireland before and during the economic crisis: Moving from divergence to 'contingent convergence'. *Economic and Industrial Democracy*, 37(3): 1-23.

Peixoto, J., Oliveira, I.T., Azevedo, J., Marques, J.C., Góis, P., Malheiros, J. & Madeira, P.M. (Orgs.) (2016). *Regresso ao futuro: A nova emigração e a sociedade portuguesa*. Lisboa: Gradiva.

Santos, N. (2016, 8 de fevereiro). Como a emigração está a tramar o PIB. *Expresso online*. [Consultado em novembro 2017]. Disponível em http://expresso.sapo.pt/blogues/blogue_keynesiano_gracas_a_deus/2016-02-08-Como-a-emigracao-esta-a-tramar-o-PIB.

Scarpetta, S., Sonnet, A. & Manfredi, T. (2010). Rising youth unemployment during the crisis: how to prevent negative long-term consequences on a generation? OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 106, Paris, OECD.



Silva, S. M. & Abrantes, P. (2017). Growing up in Europe's backyard: Researching on education and youth in Portuguese poor suburban settings. In William T. Pink e George W. Noblit (Eds.). *Second International Handbook of Urban Education*. Londres & Berlim: Springer, 1335-1349.

Smith, D., Rérat, P., & Sage, J. (2014). Youth migration and spaces of education. *Children's Geographies*, 12: 1-8.

Notas e Reflexões

A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NA EURORREGIÃO GALIZA-NORTE DE PORTUGAL¹

Vera Ferreira

veralsf.vf@gmail.com

Doutoranda em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (Portugal) e investigadora júnior no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, onde integra o Núcleo de Estudos sobre Ciência, Economia e Sociedade. Mestre em Relações Internacionais (Especialidade de Estudos da Paz e da Segurança) pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (2017), com a dissertação “Migrações climáticas e segurança humana”. Licenciada em Relações Internacionais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (2015).

Introdução

Após séculos de desconfiança e rivalidade, as relações de cooperação territorial – e, mais concretamente, de cooperação transfronteiriça – entre Portugal e Espanha caracterizam-se, na atualidade, por um dinamismo crescente. Com efeito, desde a segunda metade da década de 1970, tem-se assistido a uma evolução e consolidação paulatina destas relações. O estabelecimento de Eurocidades, Eurorregiões, Comunidades de Trabalho e Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial ao longo do Espaço Transfronteiriço de Espanha e Portugal² ilustra bem essa vitalidade.

De acordo com Araújo e Varela (2014: 807), “a cooperação territorial surge como um objetivo político para promover o desenvolvimento e a coesão a nível local, regional, nacional ou mesmo transnacional”. Neste contexto, a Eurorregião Galiza-Norte de Portugal destaca-se pela sua “longevidade institucional” (Araújo e Varela, 2014: 805), pelo que merece ser objeto de uma reflexão mais aprofundada. Alguns autores referem mesmo que “o território conjunto constituído pela Galiza e a Região Norte é

¹ O presente texto é resultado de um dos estudos do projecto de investigação ‘Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal’, coordenado pelo Professor Doutor Luís Moita, no âmbito da unidade de investigação OBSERVARE da Universidade Autónoma de Lisboa, beneficiando de financiamento da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, com a referência UID/CPO/04155/2013

² O Espaço Transfronteiriço de Espanha e Portugal abrange 37 NUT III (Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos) de ambos os lados da fronteira.



[provavelmente] o espaço transfronteiriço mais bem definido da Europa” (Pardellas e Padín, 2017: 32).

Situada no noroeste da Península Ibérica, a Euroregião Galiza-Norte de Portugal inclui a Região Norte de Portugal (que integra as NUT III do Alto Minho, Cávado, Ave, Alto Tâmega, Tâmega e Sousa, Terras de Trás-os-Montes, Douro e Área Metropolitana do Porto) e a Comunidade Autónoma da Galiza (constituída pelas províncias de Pontevedra, Ourense, Corunha e Lugo), ocupando uma superfície de 51 mil km².

Na perspetiva de Cancela (2013: 89-90), para além dos elementos tangíveis (como a construção de pontes e a requalificação das vias de comunicação), a aproximação entre o Norte de Portugal e a Galiza é portadora de um extraordinário património intangível, designadamente a criação de um contexto que encorajou a cooperação entre diversos atores político-administrativos e socioeconómicos, numa tentativa de fundar um território socialmente e economicamente atrativo e coeso e de reduzir o seu carácter periférico (relativamente aos principais centros políticos e económicos) – originando, no fundo, uma verdadeira Euroregião.

Segundo a conceção de Medeiros (2010: 6), uma “Euroregião” pode ser definida como

uma região ou sub-região, normalmente como um área inferior a 200.000 km², que se estende para além das fronteiras que separam um ou mais países Europeus e que: (i) está a ser alvo de uma estratégia de desenvolvimento comum, com carácter de atuação permanente e reforçado, e que conte com uma importante participação e colaboração de vários atores dos níveis local ao regional, e em particular da sociedade civil. [...] (ii) o efeito barreira em todas as suas dimensões é bastante reduzido, permitindo a passagem intensa de fluxos transfronteiriços que ajudem a estruturar o território e a proporcionar efeitos socioeconómicos positivos em ambos os lados da fronteira; (iii) a partilha de equipamentos sociais e culturais seja uma realidade; (iv) se verifique uma cooperação intensa e em rede entre principais os polos de investigação, centros urbanos e entidades empresariais transfronteiriças.

Como sublinham Varela *et al.* (2015: 82-83), com a entrada de atores subnacionais nas relações internacionais

gera-se um novo espaço paralelo aos espaços diplomáticos formais e centrais, criando uma rede que é formal, mas também periférica e paradiplomática, em que as interdependências e a cooperação se enriquecem a si próprias, multiplicando e, em alguns casos, produzindo impactos através de iniciativas sucessivas de cooperação transfronteiriça, inter-regional e territorial.



Deste modo, a adoção do conceito de “paradiplomacia” remete para “o estudo do relacionamento externo de atores sociais distintos dos poderes centrais dos Estados nacionais” (Curto *et al.* 2014: 115). Por conseguinte, para além da contextualização e caracterização da cooperação entre a Região Norte e a Galiza, pretendemos igualmente compreender se a Eurorregião Galiza-Norte de Portugal se apresenta como um ator relevante nesta diplomacia não-estatal.

Assim, em primeiro lugar serão explicitados os fatores que motivaram a cooperação entre o Norte de Portugal e a Galiza; em segundo lugar, serão identificadas as etapas de institucionalização da cooperação transfronteiriça entre as duas regiões; de seguida, serão evidenciadas as áreas estratégicas de cooperação, bem como as iniciativas e projetos implementados na Eurorregião; posteriormente, proceder-se-á a uma avaliação da cooperação entre a Região Norte e a Galiza, antecipando alguns desafios para o futuro; finalmente, procuraremos aferir se é possível falar de uma paradiplomacia da Eurorregião Galiza-Norte de Portugal.

Fatores que motivaram a cooperação entre o Norte de Portugal e a Galiza

Historicamente, a convivência e os intercâmbios entre o Norte de Portugal e a Galiza têm beneficiado da contiguidade geográfica e das afinidades culturais e linguísticas (Cancela, 2010: 152). Ademais, tal como explicam Trillo e Lois (2011: 129), “a procura de benefícios pelas diferenças de salário, os preços da habitação, solo, matérias primas, produtos manufaturados ou atividades de ócio explicam movimentos transfronteiriços diários ou frequentes, o que só pode ocorrer em áreas afetadas pela fronteira”. Não obstante, existem outros fatores de cariz político e institucional que favoreceram esta cooperação.

A transição democrática de Portugal e Espanha na segunda metade da década de 1970 influenciou decisivamente a reorientação das respetivas políticas externas, o que impulsionou a cooperação transfronteiriça entre os dois Estados. Com efeito, em 1977 foi assinado o *Tratado de Amizade e Cooperação entre Portugal e Espanha*, com o propósito de “fortalecer os vínculos de amizade e solidariedade que existem entre os dois países”. Considerava-se que o reforço da cooperação entre os Estados ibéricos e a prossecução de uma prática de boa vizinhança contribuiriam para a paz e segurança internacionais, assim como para o “desenvolvimento harmonioso das relações que decorrem de um património histórico e cultural partilhado”. Pretendia-se, portanto, estimular relações económicas mutuamente vantajosas – especialmente nos sectores da indústria, comércio, mineração, agricultura, pesca, transportes e turismo –, desenvolver novas áreas de cooperação e “promover a proteção e aproveitamento racional dos recursos naturais de uso comum” (Artigos 3.º, 4.º e 7.º).

Revela-se imprescindível assinalar, igualmente, a descentralização do Estado espanhol (na sequência da aprovação da Constituição de 1978), que conduziu ao estabelecimento de comunidades autónomas. Efetivamente, a Galiza é, desde 1981, uma Comunidade Autónoma, cujos poderes políticos emanam do seu Estatuto de Autonomia. Possui as suas próprias instituições políticas – um Parlamento, um Governo Regional e um Presidente – e o seu território está dividido em províncias e municípios.

Por outro lado, para Pardellas e Padín (2017: 12), “o processo de integração europeia constituiu um ponto de inflexão na história das fronteiras”, desde logo, pela abolição das



barreiras fronteiriças e pela participação no mercado único europeu (que permite a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais). Portugal e Espanha aderiram à então Comunidade Económica Europeia em 1986, e em 1988 e 1990 ratificaram, respetivamente, a *Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais* (de 1980), de acordo com a qual os Estados signatários se comprometiam a “facilitar e a promover a cooperação transfronteiriça entre as comunidades ou autoridades territoriais sob a sua jurisdição” (Artigo 1.º). Por conseguinte, entende-se por cooperação transfronteiriça

qualquer tipo de concertação visando o reforço e o desenvolvimento das relações de vizinhança entre as comunidades ou autoridades territoriais sob a jurisdição de duas ou mais Partes contratantes, bem como a celebração de acordos e de concertações que se mostrem úteis à consecução desse fim (Artigo 2.º).

Além disso, a Política de Coesão da União Europeia – cujo principal objetivo consiste em reduzir as disparidades económicas, sociais e territoriais entre regiões (Artigo 174 do *Tratado de Funcionamento da União Europeia*) – tem vindo a incentivar a cooperação regional, designadamente no que concerne à cooperação transfronteiriça. Destaca-se, neste âmbito, o INTERREG. Esta iniciativa comunitária consiste num conjunto de programas financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, que visam fomentar a cooperação entre regiões da União Europeia. Iniciado em 1989, encontra-se atualmente no seu quinto período de programação (2014-2020)³.

Etapas de institucionalização da cooperação transfronteiriça entre a Galiza e o Norte de Portugal

Recorrendo à sistematização de Cancela (2010), é possível distinguir duas fases na institucionalização da cooperação entre a Região Norte e a Galiza: uma fase informal, de 1981 a 1991, e uma fase formal, que o autor situa entre 1991 e 2008, mas que pode ser prolongável até à atualidade. Deste modo, a fase informal caracterizou-se pelos contactos preliminares entre a Junta da Galiza e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N) – os dois principais atores e dinamizadores dos processos de cooperação –, que culminaram na celebração de Jornadas Técnicas entre a Galiza e o Norte de Portugal (em 1988 e em 1990). A partir das II Jornadas Técnicas, constatou-se a necessidade de estabelecer uma estrutura que favorecesse a continuidade, coerência e incremento da cooperação transfronteiriça, enquadrada num programa de trabalho estruturado a nível funcional e institucional (CTGNP, 2019).

Principiou, assim, a fase formal de cooperação. Com efeito, em outubro de 1991, o Presidente da Junta da Galiza, Manuel Fraga Iribarne, e o Presidente da CCDR-N, Luís

³ No âmbito do INTERREG V-A Espanha-Portugal (POCTEP) 2014-2020, a estratégia de cooperação territorial entre os dois Estados assenta nos seguintes objetivos temáticos: reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação; melhorar a competitividade das pequenas e médias empresas; promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos; preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos; e reforçar a capacidade institucional.



Braga da Cruz, assinaram o *Acordo Constitutivo da Comunidade de Trabalho Galiza-Região Norte de Portugal*. Neste acordo reconhecia-se que “a cooperação transfronteiriça é um dos meios mais eficazes para assegurar a aproximação das populações fronteiriças, a superação das dificuldades que comporta toda a fronteira e o impulso ao desenvolvimento das zonas fronteiriças”. Nesse sentido, a fundação da Comunidade de Trabalho Galiza – Norte de Portugal (CTGNP) visava reforçar as relações de boa vizinhança, “com a tripla finalidade de contribuir para o desenvolvimento de ambas as regiões, para a construção europeia e para melhorar a situação das populações fronteiriças”. Assim, através da atuação de Comissões Setoriais, a Comunidade de Trabalho privilegiaria o desenvolvimento económico e o desenvolvimento rural; os transportes, as comunicações e o turismo; a cultura, a educação e a inovação; a agricultura e a pecuária; o meio ambiente e o ordenamento do território.

Em 2006, este Acordo foi adaptado, de modo a integrar as disposições da *Convenção entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça entre Instâncias e Entidades Territoriais (Convenção de Valência)*, assinada em 2002. A referida Convenção tem por objeto “promover e regular juridicamente a cooperação transfronteiriça entre instâncias territoriais portuguesas e entidades territoriais espanholas” (Capítulo I, Artigo 1.º). Deste modo, em 2006 foi assinado o *Convénio de Cooperação Transfronteiriça entre a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte de Portugal e a Junta da Galiza*, que desde então tem vindo a reger o funcionamento da CTGNP. De acordo com as disposições plasmadas no Convénio (Capítulo Primeiro, Artigo 3), a ação da CTGNP deveria centrar-se nos seguintes âmbitos de cooperação: desenvolvimento económico; transportes e comunicações; agricultura, meio ambiente, recursos naturais e ordenamento do território; pesca; saúde e assuntos sociais; desenvolvimento local; administração regional e local; educação, formação e emprego; investigação científica e universidades; cultura, património e turismo.

Também em 2006, e com o objetivo de eliminar os obstáculos à cooperação territorial, a União Europeia criou instrumentos de cooperação territorial dotados de personalidade jurídica – os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial⁴. Perante este cenário, em 2008 foi fundado o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial Galiza-Norte de Portugal (GNP-AECT), através do *Convénio de Cooperação Territorial Europeia entre a Xunta de Galicia e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte* – inaugurou-se uma nova etapa histórica na cooperação transfronteiriça entre o Norte de Portugal e a Galiza, designada por cooperação de “segunda geração” (Cancela, 2010: 155).

Segundo Cancela (2010: 151), esta cooperação pressupõe “o aprofundamento e a institucionalização da cooperação e a renovação do compromisso político da Junta da Galiza e da CCDR-N para com este empreendimento comum”. O GNP-AECT iniciou funções em 2010 e tem como missão facilitar e promover a cooperação territorial entre a Galiza e o Norte de Portugal em diversas áreas de atuação, produzindo um espaço eurorregional cada vez mais integrado. Deste modo, o GNP-AECT assume como principais objetivos: fomentar e simplificar as relações transfronteiriças; ampliar a competitividade do território e do tecido empresarial; promover as transferências de competências, conhecimento e inovação; desenvolver o acesso a sistemas de transportes básicos; incrementar a coesão social e institucional da Eurorregião; assegurar um

⁴ Regulamento (CE) N.º 1082/2006.



desenvolvimento sustentável; racionalizar os equipamentos transfronteiriços, incentivando a sua utilização conjunta. No fundo, trata-se de um agente encarregue de estabelecer pontes de comunicação, investimento e convergência entre instituições, empresas e cidadãos de ambos os lados da fronteira (GNP-AECT, 2019).

Por conseguinte, atualmente coexistem dois instrumentos institucionais no espaço de cooperação eurorregional: a CTGNP, que atua enquanto entidade política e estratégica, e o GNP-AECT, que funciona enquanto executor efetivo dos projetos de cooperação (Cancela, 2013: 97).

Áreas estratégicas de cooperação, iniciativas e projetos

No que diz respeito às medidas que consolidam as relações entre o Norte de Portugal e a Galiza, verifica-se que o GNP-AECT implementa um plano anual de atividades e está atualmente a executar o Plano de Investimentos Conjuntos (PIC) para o período 2014-2020 (Quadro 1).

Quadro 1 - Plano de Investimentos Conjuntos da Eurorregião Galiza Norte de Portugal 2014-2020, com os seus respetivos eixos de atuação e prioridades estratégicas

Eixos	Prioridades estratégicas
Investigação e transferência de conhecimento	Consolidação e potenciação de polos de investigação; Potenciação da transferência de resultados para o setor produtivo.
Competitividade e emprego	Atração de investimento produtivo; Fomento da internacionalização económica da Eurorregião.
Qualidade do meio ambiente e património	Valorização e proteção do património natural e cultural; Valorização do sistema urbano policêntrico; Promoção da eficiência dos recursos ambientais.
Capacitação institucional ao serviço da cidadania	Promoção da cooperação transfronteiriça entre administrações públicas como instrumento eficaz para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

Fonte: elaboração própria com dados do PIC.

O PIC previa a elaboração de uma Estratégia de Especialização Inteligente eurorregional, que se concretizou em 2015, com a adoção da Estratégia de Especialização Inteligente Transfronteiriça Galiza-Norte de Portugal (RIS3T). O RIS3T enquadra-se na nova Política de Coesão 2014-2020 da União Europeia, que impulsiona o desenvolvimento económico através do apoio à investigação e à inovação, tendo em vista uma especialização económica competitiva de cada região. Nesse sentido, o RIS3T Galiza-Norte de Portugal define seis áreas estratégicas de colaboração: i) aproveitamento da energia proveniente da biomassa e do mar; ii) potenciamento da competitividades das indústrias agroalimentar e biotecnológica; iii) reforço da competitividade do sector industrial (indústria 4.0); iv) fomento da competitividade das indústrias de mobilidade; v) modernização das indústrias turísticas e criativas, incluindo o recurso às TIC; vi) desenvolvimento de soluções avançadas para uma vida saudável e um envelhecimento ativo.



Avaliação da cooperação entre o Norte de Portugal e a Galiza e desafios para o futuro

Mediante um conjunto de entrevistas realizadas com representantes da CCDR-N e do GNP-AECT, é possível afirmar que o impacto global da Eurorregião Galiza-Norte de Portugal é deveras positivo.

Contudo, no que concerne à perceção da população da fronteira relativamente à Eurorregião, os representantes da CCDR-N e do GNP-AECT reconhecem que existe uma dificuldade em comunicar os resultados das ações empreendidas. Tal não tem invalidado, contudo, a participação ativa da população da Eurorregião nas iniciativas e programas lançados pelo GNP-AECT. Consta-se, em suma, que “a cidadania está muito a favor da Eurorregião”, até porque, se pensarmos em cidades como Valença e Tui – separadas apenas por 3 km –, o quotidiano das populações é vivido de ambos os lados da fronteira.

No que diz respeito à avaliação do impacto global das ações realizadas, verifica-se que esta tem sido maioritariamente de base qualitativa (sobretudo entrevistas). Segundo os representantes da CCDR-N e do GNP-AECT, a avaliação é dificultada porque no mesmo território concorrem várias políticas, sendo difícil isolar os resultados que decorrem de cada uma (e, consequentemente, dos instrumentos de cooperação transfronteiriça). Na perspetiva dos entrevistados, revela-se premente delinear indicadores de avaliação de impacto territorial de natureza transfronteiriça, com o intuito de selecionar os programas que têm mais significado a nível do território, avaliar os seus efeitos e reformulá-los (se assim se justificar).

Finalmente, relativamente aos desafios para o futuro, constata-se que a principal fragilidade da cooperação entre a Região Norte e a Galiza é de carácter institucional e deriva da assimetria de competências entre a Comunidade Autónoma da Galiza – governada por uma Junta mandatada politicamente e que detém autonomia e orçamento para aplicar políticas – e a Região Norte – em que a CCDR-N representa um governo central (não é uma entidade legal *per se*), não possuindo, por isso, autonomia para uma intervenção política de maior alcance. Tal significa que muitas das questões associadas à cooperação transfronteiriça têm de ser tratadas diretamente com o Governo de Portugal, o que pode constituir uma desvantagem, na medida em que existe um maior distanciamento de Lisboa face às especificidades da cooperação entre a Região Norte e a Galiza.

Conclusão: será possível falar de uma paradiplomacia da Eurorregião Galiza-Norte de Portugal?

No que se refere à coordenação das relações externas da Região Norte com as prioridades da política externa portuguesa (definidas pelo poder central), constatou-se, na sequência das entrevistas efetuadas, que convivem duas dinâmicas paradoxais:

- i) Existe uma dependência face ao poder central, resultante da carência de autonomia por parte da CCDR-N. No entanto, “há determinadas experiências que são vividas pelas áreas que sofrem o impacto da fronteira que não são imediatamente visíveis, de forma alguma, para pessoas, entidades e organismos que pensam do ponto de vista central – há um distanciamento muito grande”. A entrevistada conclui, assim, que “a



regionalização pode ser defensável a vários níveis, mas do ponto de vista da resolução de interesses de natureza transfronteiriça é um elemento óbvio". Na sua opinião, tal propiciaria uma interlocução idêntica entre a Região Norte e a Galiza, bem como a concretização de ações que já foram pensadas e orçamentadas, mas cuja execução tem vindo a ser obstaculizada.

- ii) Verifica-se uma vontade explícita de autonomia na condução das relações de cooperação da Eurorregião. Nas palavras da representante da CCDR-N, "muitas das ações que nós fazemos até acabam por descrever pretensões, desejos e intenções mais sentidos do ponto de vista do território, quer ao nível dos municípios, por exemplo, quer ao nível das NUTS III, e não tanto de cima para baixo". Já ao nível da estratégia de internacionalização, a Eurorregião participa em redes que "não se inscrevem numa lógica central". A entrevistada acrescenta ainda que essa atuação se pauta pelo reconhecimento da "importância que estas ações têm no âmbito da nossa própria Eurorregião, autonomamente, de acordo com o nosso interesse e daquilo que nós percebemos como sendo um interesse [...] de projetar a região, ainda que com os constrangimentos institucionais que tenhamos".

Em suma, é possível concluir que o dinamismo e vitalidade que caracterizam os processos de cooperação transfronteiriça na Eurorregião Galiza-Norte de Portugal não se traduzem numa verdadeira diplomacia não-estatal, ou paradiplomacia. Efetivamente, ainda que em alguns fóruns europeus entre regiões a Região Norte e a Galiza se apresentem enquanto Eurorregião, atuando de um modo concertado, tal não significa que a Eurorregião constitua um ator unitário ou um agente de internacionalização autónomo. Pelo contrário, a inserção internacional Eurorregião continua dependente das políticas externas dos Estados português e espanhol.

Referências bibliográficas

Agência Galega de Inovação; Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2015). *Estratégia de Especialização Inteligente Transfronteiriça Galiza-Norte de Portugal (RIS3T)*.

Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves; Varela Álvarez, Enrique José (2014). "Redes de Cooperação Transfronteiriça, Parcerias e Desafios da Governação Local". *Race*. 13(3): 803-828.

Cancela Outeda, Celso (2010). "Panorama de la cooperación territorial en la eurorregión Galicia-Norte de Portugal". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*. 56(1): 149-165.

Cancela Outeda, Celso (2013). "Galicia and North Portugal: from cross-border suspicion to euroregional cooperation". *The Journal of Cross Border Studies in Ireland*. 8: 89-102.

Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal (CTGNP) (2014). *Plano de Investimentos Conjuntos da Euro Região Galicia-Norte de Portugal 2014-2020*.

Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal (CTGNP) (2019). "Período anterior a creación formal da Comunidade de Trabalho". [Consultado em 23 de fevereiro de 2019]. Disponível em http://galicia-nortept.xunta.es/gl/comunidade_traballo.



Curto, Helena Santos; Moita, Luís; Brito, Brígida Rocha; Quintas, Célia; Galito, Maria Sousa. "Cidades e Regiões: a Paradiplomacia em Portugal". *Janus.net*. 54(2): 114-122.

Decreto do Governo n.º 29/87 de 13 de Agosto. Diário da República n.º 185. Série I. Lisboa.

Junta da Galiza; Comissão de Coordenação da Região Norte. *Acordo Constitutivo da Comunidade de Trabalho Galiza – Região Norte de Portugal*, assinado no Porto, a 31 de outubro de 1991.

Medeiros, Eduardo (2010). "Euro-Meso-Macro: as novas regiões no espaço ibérico e europeu". *Actas do XII Colóquio Ibérico de Geografia*, 6 a 9 de outubro de 2010, Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Pardellas, Xulio X., Padín, Carmen (2017) "La Euroregión Galicia-Norte de Portugal y los Modelos de Cooperación Transfronteiriza". *Polígonos. Revista de Geografía*. 29: 11-35.

Secretaria de Estado de Cooperação Territorial (2006). *Resolução de 18 de abril de 2006 (Convénio de Cooperação Transfronteiriça entre a Comissão de Desenvolvimento Regional do Norte de Portugal e a Junta da Galiza)*, assinado em Santiago de Compostela, a 24 de fevereiro de 2006.

Resolução da Assembleia da República n.º 13/2003 de 1 de Março. Diário da República n.º 51. Série I-A. Lisboa.

Resolução n.º 59-A/78 Tratado de Amizade e Cooperação entre Portugal e Espanha, assinado em Madrid, a 22 de novembro de 1977.

Trillo Santamaría, Juan Manuel; Lois González, Rubén C. (2011). "La frontera como motivo de atracción: una breve mirada a las relaciones Galicia-Região Norte". *Geopolítica(s)*. 2(1): 109-134.

Varela, Enrique J.; Cancela, Celso; Cordal, Constantino (2015) "The Consolidation of the Euro-regional Territory and Its Consequences: The Case of the Galicia-North Portugal Euro-region".

Como citar esta Nota

Ferreira, Vera (2019). "A cooperação transfronteiriça na Euroregião Galiza-Norte de Portugal". Notes, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 1, Maio-Outubro 2019. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.1.01>

Recensão Crítica

Sá, Tiago Moreira de; Soller, Diana (2018). *Donald Trump: O Método no Caos*. Alfragide: Publicações Dom Quixote, 227 páginas

Patrícia Caetano

a53710@campus.fcsh.unl.pt

Licenciada em Estudos Europeus pela Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa em 2017 com distinção de mérito. Mestranda em Ciência Política e Relações Internacionais, especialização em Dinâmicas Regionais na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2º ano.

Uma história antiga como tempo: Um jacksoniano na Casa Branca

As presidenciais americanas de 2016 foram marcadas por vários acontecimentos atípicos. O primeiro e mais importante deles foi a vitória de um candidato com promessas singulares e com um percurso honorífico que nada tinha que ver com política, mas, sim com negócios. Ao contrário da sua opositora democrata, Hillary Clinton, cuja vida política esteve sempre no cerne da sua carreira, Donald Trump, pelo lado dos Republicanos, empresário e *self made man*, tinha promessas populistas e difíceis de concretizar – entre elas o facto de edificar um muro em toda a fronteira com o México e fazer o México pagá-lo.

Foi com um certo espanto¹ que os próprios EUA e o mundo receberam a sua vitória em Novembro de 2016. Como tinha chegado um demagogo à Casa Branca? Como é que os EUA, o país da liberdade, deixa algo assim acontecer? Eram exemplos das questões que se ouviam nas ruas, nos media e claro entre o eleitorado. Começaram imediatamente a surgir testemunhos de *insiders* e em poucos meses vários livros chegaram às livrarias. Tais como o provocador FIRE AND FURY por Michael Wolff e até mesmo A HIGHER LOYALTY por James Comey ex-director do FBI despedido por Donald Trump. O que faltava ao estado da arte que surgia era compreender a figura Trump, as suas acções – que muitos consideravam aleatórias e sem fundamento – e a sua visão política, muito mais do que limitar-se a descrever as *mirabolantes façanhas* que ocorriam em DC. É, neste contexto, e suprimindo esta lacuna, que *Donald Trump: O Método no Caos* por Tiago Moreira de Sá – doutorado em História das Relações Internacionais e especialista

¹ <https://www.scientificamerican.com/article/explaining-donald-trump-s-shock-election-win/>
https://www.washingtonpost.com/gdpr-consent/?destination=%2fpolitics%2felection-day-an-acrimonious-race-reaches-its-end-point%2f2016%2f11%2f08%2f32b96c72-a557-11e6-ba59-a7d93165c6d4_story.html%3f&utm_term=.154915d3cea7
www.abc.net.au%2Fnews%2F2016-11-09%2Fdonald-trump-wins-us-election-defeats-hillary-clinton%2F8006776&usq=AOvVaw2vepkEhm1hdA2Ji0E7Vobr



em política norte-americana – e Diana Soller – doutorada em Estudos Internacionais e bolsista Fullbright – surge. A obra insere-se na tendência explicativa do fenómeno Trump, procurando deter uma visão imparcial e sem preconceitos alicerçando-se a movimentos sociais próprios da sociedade americana. Uma das primeiras obras em língua portuguesa sobre o tema e uma das mais importantes para o estado da arte quer nacional quer internacional.

A chegada de Trump

Para entender a ascensão de Trump, a presente obra, delimita-se em quatro capítulos. O primeiro deles procura compreender: Porquê Trump?, contextualizando espaço-temporalmente. E os outros em enquadrá-lo na visão das relações internacionais confrontando-o com as suas limitações e dinâmicas regionais.

Os autores começam por plantear três questões mestre que irão conduzir o livro. São elas:

Como é que Donald Trump – alguém que põe em cheque a “narrativa fundadora” – tem grande aceitação pelo eleitorado americano?

Como foi possível aos media e eleitorado “diabolizar” a figura ao passo de tentar compreender *porquê* ?

Como é possível haver espanto ao chamar à vitória “imprevisível”?

Desde modo, os autores começam por ir ao encontro dos preconceitos criados pelos media e sociedade e discutiam-nos. A grande tese do livro debruça-se sobre a possibilidade de traçar Trump como um candidato expectável e com método. É, então, possível determinar que houve condições conjecturais e estruturais para a sua eleição.

Se alguns afirmam que os EUA deixaram de ter um presidente como referência para o mundo livre e nação essencial para temas como multilateralismo e organizações internacionais², *Donald Trump: O Método no Caos* começa por traçar quando é que os EUA começaram assim a ser vistos e como nem sempre assim o foi. Antes de mais parte para a compreensão do populismo jacksoniano, pelo qual teoricamente Donald Trump se alinha. Enfatizando questões como o contexto de crise no qual toma sempre forma – identitária, social e económica – combinada com narrativas de um passado glorioso que não existiu. Exposição patente, tal como os autores referem, no discurso inaugural de aceitação de presidência mas também discurso que ainda domina a retórica Trump³, *make America great again*. Ainda no primeiro capítulo os autores voltam a focar a questão da sociedade americana alicerçada numa mitologia cívica – tal como referem também autores como Adam Smith em *A Identidade Nacional* – contudo, dão primazia a esta questão aquando combinada com os princípios jacksonianos (honra, igualdade, individualismo, espírito financeiro, coragem e perseverança, nacionalismo e o complexo de inferioridade). Isto permite antever alguma retórica do ora presidente dos Estados Unidos, seja pelo individualismo ou sobreposição da vertente económica e financeira às causas humanitárias. Os autores propoem, então, compreender Trump pela significativa

² Almeida, G., 2018. Isto não é bem um presidente dos EUA. 1st ed.: Prime Books

³ Veja-se, por exemplo, o discurso de Trump em Tampa, em 31 de Julho de 2018.



parte da população que se alinha pelos princípios jacksonianos mas também pela comunidade folk.

A comunidade folk é para Moreira de Sá e Soller um elemento basilar para a vitória de Donald Trump. Esta comunidade tinha as razões essenciais para receber o candidato republicano de braços abertos – eram elas o seu isolamento geográfico, fraco poder económico e repressão social. Donald Trump era o expoente máximo de um *self made man*, de um verdadeiro americano. Alguém com os ideais roubados pela Administração Obama que começava a utilizar o Estado como uma figura interventiva e dava primazia a questões sociais e a minorias.

Donald Trump: O Método no Caos defende também que a crise do partido republicano era propícia a um candidato como Trump. A “inexistência de uma narrativa coerente” pós Ronald Reagan, o legado de George W. Bush e a vitória de Obama deixaram o partido republicano quebrado e sem rumo, no dilema de compactuar com Trump e “vender a alma ao diabo” ou “denunciar o presidente como um falso republicano”, isto são tudo razões apontadas pelos autores para emergência de Trump dentro do próprio partido e do leque de candidatos.

Segundo Moreira de Sá e Soller foram estas as condições para que Trump conseguisse o sucesso eleitoral de 2016, *i.e.*, o ressurgimento folk, crise política, económica e identitária.

Trump e as dinâmicas internacionais

A nível da política externa e relação com os outros países os autores optam por dividir em duas partes, por um lado o enquadramento teórico da visão de Trump e por outro a análise de Trump antagonicamente com a Europa, Ásia e Médio Oriente.

Começam, então, por dar ênfase ao tal pregado pelos media que a Administração Trump seria imprevisível. Nisto, como algo basilar para desconstruir o pensamento Trump, definem o porquê dessa percepção. A instabilidade do staff da Casa Branca e os consecutivos despedimentos da Administração Trump juntando-se ao conjunto de ideias do presidente, criam a ideia de que Trump acaba por não ter um rumo ideológico. O que os autores advogam não ser verídico.

A nível da política externa Moreira de Sá e Soller defendem que Trump tem se afastando da estratégia internacional de Obama e tentando criar algo novo, sublinhando que as estratégias clássicas se encontravam desactualizadas, uma política externa jacksoniana. Este realismo jacksoniano com tendência “pessimista, proteccionista” e com a bandeira da eficiência económica, leva a uma visão prática das relações EUA-Mundo. Essa visão, defendem os autores, fez o mundo ver uma mudança radical nos EUA que abandonam alguns dos princípios pelos quais era símbolo (internacionalismo, liberalismo, obrigações democráticas para com o mundo).

Para mais, traçam quatro pontos que Trump tem como definidos aquando a Política Externa: 1) Que tragam resultados económico-sociais para os EUA; 2) Tornar novamente os EUA numa “República Comercial”; 3) Fazer face às potências: China e Rússia; 4) Isolamento do “Eixo do Mal”, Irão e Coreia do Norte.



Após a análise dos objectivos da Administração Trump, bem como da sua política jacksoniana, Moreira de Sá e Soller advogam que Trump é um presidente revisicionaista. Para o actual presidente o declínio dos EUA começou quando estes se imiscuem na ordem internacional nos anos 40 do século XX. Coloca o seu slogan “America First” como estandarte da sua política, essencial para compreender a persona, e para traçar uma política da Administração. Concluindo, deste modo, que os EUA não abdicam da sua posição na política mundial, apenas a transferem para um outro espectro político.

Relativamente às regiões, as estratégias mudam um pouco, ignorando o modelo de convergência – que tinha primazia, por exemplo, na relação com a Europa – e adopta vias realistas. Perfilha a estratégia *carrots and sticks* com a Coreia do Norte e declara guerra ao “Islão Radical”.

Conclusão

O Método no Caos é inovador, na medida compreensiva e no enquadramento teórico que proporciona a Trump e respectiva Administração. O enquadramento histórico permite-nos traçar o rumo que levou à eleição de um candidato com características populistas e jacksonianas mas também oferece uma visão ampla de como a sociedade americana compreendeu este fenómeno.

A nível da dos silêncios é de destacar a relação Trump com os seus parceiros NAFTA, nomeadamente a questão do México e do Canadá. E ainda as dinâmicas regionais que poderá alterar – ou tentar – na América do Norte, particularmente na fronteira sul dos EUA com o México. Poderia ainda ter havido menção à relação EUA com a América Latina como um todo, uma vez que o caso de Cuba continua em aberto após os avanços da Administração Obama e a relação com os países da América do Sul como parceiros económicos ou ainda a Colômbia com a guerra ao narcotráfico, na qual os EUA sempre desempenharam um papel fundamental.

Em suma, uma obra fundamental para compreender um dos maiores eventos da política americana da segunda década do século XXI, com peso e medida na teoria e visão pragmática do mundo.

Como citar esta Recensão Crítica

Caetano, Patrícia (2019). Sá, Tiago Moreira de; Soller, Diana (2018). *Donald Trump: O Método no Caos*. Alfragide: Publicações Dom Quixote, 227 páginas. Recensão Crítica, JANUS.NET e-journal of International Relations, Vol. 10, Nº. 1, Maio-Outubro 2019. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.01.1>

