

# Negócios Estrangeiros

Julho 2007

número 11.2

publicação semestral do  
Instituto Diplomático  
do Ministério dos Negócios Estrangeiros

Adriano Moreira  
António Barreto  
António Maria Alves Sameiro  
António Martins Barrento  
Armando Marques Guedes  
Carlos da Silva Motta  
Jorge Braga de Macedo  
José Gregório Faria  
Leonardo Mathias  
Luís Brites Pereira  
Luís de Oliveira Fontoura  
Luís Filipe Lobo-Fernandes  
Rui Marques



Ministério dos Negócios Estrangeiros

**i**  
Instituto Diplomático



**Revista *NegóciosEstrangeiros***  
**11.2**

**Revista *NegóciosEstrangeiros***  
**Publicação do Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros**

*Director*

Professor Doutor Armando Marques Guedes  
(Presidente do Instituto Diplomático)

*Directora Executiva*

Dra. Maria Madalena Requixa

*Conselho Editorial*

Dr. Francisco Pereira Coutinho (Instituto Diplomático/MNE), Dr. Jorge Azevedo Correia (Instituto Diplomático/MNE),  
General José Manuel Freire Nogueira (Presidente do Centro Português de Geopolítica),  
Dr. Nuno Brito (Diplomata/MNE), Professor Doutor Nuno Canas Mendes (Instituto Superior de Ciências Sociais  
e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa), Professor Doutor Vlad Nistor (Presidente do Instituto Diplomático  
do Ministério dos Negócios Estrangeiros Romeno)

*Conselho Consultivo*

Professor Doutor Adriano Moreira, Professor Doutor António Bivar Weinholtz,  
Professor Doutor António Horta Fernandes, Embaixador António Monteiro, General Carlos Reis,  
Professora Doutora Cristina Montalvão Sarmento, Professor Doutor Fausto de Quadros,  
Embaixador Fernando de Castro Brandão, Embaixador Fernando Neves, Embaixador Francisco Knopfli,  
Dr. Francisco Ribeiro de Menezes, Professor Doutor Heitor Romana, Professora Doutora Isabel Nunes Ferreira  
Professor Doutor João Amador, Professor Doutor Jorge Braga de Macedo, Dr. Jorge Roza de Oliveira,  
Professor Doutor José Alberto Azeredo Lopes, Embaixador José Cutileiro, General José Eduardo Garcia Leandro,  
Professor Doutor José Luís da Cruz Vilaça, Embaixador Leonardo Mathias, Dr. Luís Beiroco,  
Professor Doutor Manuel de Almeida Ribeiro, Embaixadora Margarida Figueiredo, Dra. Maria João Bustorff,  
Professor Doutor Moisés Silva Fernandes, Professor Doutor Nuno Piçarra, Dr. Paulo Lowndes Marques,  
Dr. Paulo Viseu Pinheiro, Dr. Pedro Velez, Professor Doutor Victor Marques dos Santos, Dr. Vitalino Canas.

*Design Gráfico*

Risco – Projectistas e Consultores de Design, S.A.

*Pré-impressão e Impressão*

Europress

*Tiragem*

1000 exemplares

*Periodicidade*

Semestral

*Preço de capa*

€10

*Anotação/ICS*

*N.º de Depósito Legal*

176965/02

*ISSN*

1645-1244

*Edição*

Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE)

Rua das Necessidades, n.º 19 – 1350-218 Lisboa

Tel. 351 21 393 20 40 – Fax 351 21 393 20 49 – e-mail: [idiplomatico@sg.mne.gov.pt](mailto:idiplomatico@sg.mne.gov.pt)

*Número*

11.2 . Julho 2007

# Portugal e as Relações Internacionais

Ciclo de Conferências co-organizado pela Sociedade de Geografia de Lisboa  
e pelo Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros



Maio de 2006 a Fevereiro de 2007

## ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

### COMISSÃO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA SOCIEDADE DE GEOGRAFIA DE LISBOA

João José de Freitas Ribeiro Pacheco, almirante, presidente  
Alexandre Daniel Cunha Reis Rodrigues, vice-almirante, vice-presidente  
António Emílio Barreto Ferraz Sacchetti, vice-almirante, vogal  
António Maria de Sá Alves Sameiro, vice-almirante, vogal  
João Jorge Botelho Vieira Borges, coronel, vogal  
Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia, major, vogal  
Maria Francisca Alves Ramos Gil Saraiva, assistente no ICSP, vogal  
Francisco José Laço Treichler Knopfli, embaixador, vogal  
Manuel Jorge Mayer de Almeida Ribeiro, professor doutor, vogal  
António Martins Pereira, coronel, vogal  
Carlos Martins Branco, coronel, vogal  
Carla Abreu, secretariado da direcção da SGL

### INSTITUTO DIPLOMÁTICO

Armando Marques Guedes, professor doutor, presidente  
Maria Madalena Requiça, coordenadora editorial

# Índice

## 11.2

Nota do Director	7
Introdução	9
I. Tema: “Portugal e as Relações Internacionais: um testemunho” Professor Doutor Adriano Moreira	15
II. Tema: “O Papel das Organizações Internacionais” Professor Doutor Armando Marques Guedes Embaixador José Gregório Faria	27 45
III. Tema: “O Ensino das Relações Internacionais” Professor Doutor Carlos da Silva Motta Professor Doutor Luís Filipe Lobo-Fernandes	59 79
IV. Tema: “Poder na Relação Externa do Estado” Dr. Luís de Oliveira Fontoura Embaixador Leonardo Mathias	91 133
V. Tema: “As Forças Armadas como instrumento de acção do Estado” Vice-Almirante António Maria Alves Sameiro General António Martins Barreto	145 161
VI. Tema: “A Cooperação para o Desenvolvimento” Dr. Luís de Oliveira Fontoura	175
VII. Tema: “Migrações e as Relações Internacionais” Professor Doutor António Barreto Dr. Rui Marques	191 205
VIII. Tema: “Política Económica Externa” Professor Doutor Jorge Braga de Macedo e Professor Doutor Luís Brites Pereira	223

Estatuto Editorial da *Negócios Estrangeiros*

Normas para os Autores





## Nota do Director

NA NEGÓCIOS ESTRANGEIROS 11.2 encontram-se coligidas as comunicações apresentadas e discutidas numa longa série de Colóquios que tive o gosto de co-organizar com a Comissão de Relações Internacionais da Sociedade de Geografia de Lisboa – e que nesta tiveram lugar.

Não posso deixar aqui de louvar o extraordinário trabalho levado a cabo pelo Almirante J. J. Ribeiro Pacheco e pelo Vice-Almirante A. Reis Rodrigues.

O acervo de autores e textos coligidos dispensam grandes comentários, tendo em vista a evidente qualidade que têm. Importa, em todo o caso, sublinhar a abrangência conseguida no que constituiu um ciclo cuja tónica esteve menos posta na importação de modelos, em preocupações de correcção ou lutas político-ideológicas, ou em protagonismos e ambições, e se viu mais focada no esforço de implantar, no nosso País, uma disciplina, com várias vertentes e âmbitos de aplicação, todavia pouco e mal conhecida.

*Professor Doutor Armando Marques Guedes*

*Director da Negócios Estrangeiros*

*Presidente do Instituto Diplomático*

*Professor da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*



## Introdução

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS são hoje um tema que abrange uma vasta gama de actividades humanas. Já vai longe o tempo que se restringiam às relações entre Estados, sendo a sua história feita entre potências europeias, que comungavam uma série de valores e regras de conduta a que se chama Direito Internacional.

A entrada dos mundos extra-europeus e, depois de 1945, a mundialização das trocas e das comunicações que permitem numa fracção de minuto conhecermos o que se passa do outro lado do mundo, levou a que vivamos nos nossos dias com a internacionalização dos problemas. Deixou de haver regiões, povos, governos ou acontecimentos, indiferentes para o resto da humanidade.

Nos dias que correm as nossas vidas estão cada vez mais dependentes de componentes externas em mutação acelerada, sendo indispensável uma ponderação continuada da temática das relações internacionais.

A consciência desta dinâmica das relações internacionais no mundo moderno levou a que a Sociedade de Geografia de Lisboa através da Comissão de Relações Internacionais e o Ministério dos Negócios Estrangeiros através do Instituto Diplomático organizassem entre Maio de 2006 e Fevereiro de 2007 um ciclo de conferências-debate sob o título «Portugal e as Relações Internacionais».

As reflexões realizadas passaram pela área do ensino e pelas relações internacionais como instrumento de acção do Estado no domínio diplomático, económico, militar e cultural, sem esquecer a sua ligação com as ONG's.

Espera-se que esta colectânea das conferências possa ter utilidade para aqueles que tenham que se bater pela promoção e defesa das melhores soluções para os interesses de Portugal e, de um modo geral, por aquelas que tragam paz e progresso ao mundo em que vivemos.

Presidente da Comissão  
de Relações Internacionais



Almirante João José  
de Freitas Ribeiro Pacheco

Presidente da Sociedade  
de Geografia de Lisboa



Professor  
Luís António Aires-Barros

Presidente do  
Instituto Diplomático



Professor  
Armando Marques Guedes



## I. Tema

---

“Portugal e as Relações Internacionais: um testemunho”

29 de Maio de 2006

Conferencistas:

Professor Doutor Adriano Moreira



### **Adriano José Alves Moreira**

Nasceu em Grijó, Macedo de Cavaleiros, a 6 de Setembro de 1922

Doutor pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, do qual foi Professor Catedrático, Director e Presidente do Conselho Científico

Doutor em Direito pela Universidade Complutense de Madrid

Professor da Universidade Católica Portuguesa

Professor do Instituto Superior Naval de Guerra – Lisboa

Professor da Universidade Católica do Rio de Janeiro

Professor da Universidade Aberta

Professor Emérito da Universidade Técnica de Lisboa

Doutor *Honoris Causa* pelas Universidades da Beira Interior, Aberta, Manaus, S. Paulo, Bahía, Brasília e Rio de Janeiro

Professor Honorário da Universidade de Santa Maria – Brasil

Curador da Universidade Cândido Mendes – Rio de Janeiro

Curador Honorário da Fundação Oriente – Lisboa

Presidente Honorário da Sociedade de Geografia de Lisboa

Fundador e Presidente da Academia Internacional da Cultura Portuguesa

Membro da Academia Brasileira de Letras, da Academia Pernambucana de Letras, da Academia Internacional de Direito e Economia de S. Paulo, da Academia de Marinha de Lisboa, da Academia Internacional da Cultura Portuguesa, da Academia das Ciências de Lisboa, da Academia de Ciências Morales y Políticas de Madrid e da Academia Portuguesa da História

Delegado de Portugal na ONU em 1957/58/59

Presidente Internacional do CEDI – Centro Europeu de Informação e Documentação

Membro do Instituto de Estudos Políticos de Vaduz

Membro do Movimento Paneuropa de Coudenhove-Kalergi

Director do Centro de Estudos Políticos e Sociais da Junta de Investigação Científica do Ultramar

Lançou o Movimento da União das Comunidades de Cultura Portuguesa e presidiu aos I (1964) e II (1966) Congressos dessas Comunidades, respectivamente em Lisboa e Lourenço Marques

Ministro do Ultramar (1961-1963)

Deputado entre 1979 e 1995

Presidente do CDS – Partido do Centro Democrático Social

Vice-Presidente da Assembleia da República (1991-1995)

Membro do Conselho da Fundação Luís Molina da Universidade de Évora

Presidente do Conselho de Fundadores do Instituto D. João de Castro

Presidente da Assembleia Geral da Associação Portuguesa de Ciência Política

Presidente do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior desde 1998

**Principais Obras Publicadas:**

O Problema Prisional do Ultramar, Lisboa, 1953  
 Direito Corporativo, Lisboa, 1950  
 Imperialismo e Colonialismo da União Indiana, Lisboa, 1955  
 Política Ultramarina, Lisboa, 1956  
 Portugal e o Artigo 73 da Carta das Nações Unidas, Lisboa, 1957  
 A Jurisdição Interna e o Problema do Voto na ONU, Lisboa, 1958  
 Estudos Jurídicos, Lisboa, 1960  
 Ensaios, Lisboa, 1964  
 Ideologias Políticas, Lisboa, 1964  
 Os Fins do Estado, Lisboa, 1968  
 Sistemas Políticos da Conjuntura, Lisboa, 1968  
 Política Internacional, Porto, 1970  
 A Europa em Formação, Lisboa 1974; S. Paulo, 1976; Lisboa, 1987, 2004  
 A Comunidade Internacional em Mudança, S. Paulo, 1976  
 Legado Político do Ocidente, Rio, 1978; Lisboa, 1988  
 Ciência Política, Lisboa, 1979, 1983; Coimbra, 1996, 1997, 2003  
 Teoria das Relações Internacionais, Coimbra, 1996, 1997, 2002, 2005  
 A Batalha da Esperança, Lisboa, 1962  
 Partido Português, Lisboa, 1963  
 O Tempo dos Outros, Lisboa, 1971  
 Tempo de Vésperas, 1971, 1978, 1986, 2001  
 Saneamento Nacional, Lisboa, 1976, 1985  
 O Drama de Timor, Lisboa, 1977  
 O Novíssimo Príncipe, Lisboa, 1977, 1978, 1980, 2003  
 A Nação Abandonada, Rio e Lisboa, 1977  
 Condicionamentos Internacionais da Área Lusotropical, Recife, 1985  
 Comentários, Lisboa, 1990, 1992  
 Notas do Tempo Perdido, Matosinhos, 1996; Lisboa, 2005  
 Estudos da Conjuntura Internacional, Lisboa, 2000  
 Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – Cooperação, Coimbra, 2001  
 Lusotropicalismo: Uma Teoria Social em Questão, Lisboa, 1999  
 Terrorismo (coordenação), Coimbra, 2004

**Tem as seguintes Condecorações:**

Grã-Cruz de São Silvestre; Grã-Cruz de Cristo; Grã-Cruz do Cruzeiro do Sul; Cavaleiro Grã-Cruz da Ordem de África; Grã-Cruz da Ordem de Isabel, a Católica; Grande-Oficial do Infante D. Henrique; Grã-Cruz da Ordem Militar de Santiago da Espada; Royal Victorian Order; Medalha de Mérito Aeronáutico; Medalha Militar de Serviços Distintos Grau Ouro da Marinha; Medalha do Exército D. Afonso Henriques de 1.ª classe; Medalha da Defesa Nacional de 1.ª classe e Medalha de Mérito Cultural.



## A Diplomacia Portuguesa

POR MAIS DE uma vez tenho notado que Portugal foi sempre um país exógeno, isto é, necessitando de um apoio exterior à sua definição política e constitucional, para enfrentar a hierarquia das potências em cada data, e viabilizar o conceito estratégico nacional.

O facto de ter conseguido esta viabilidade de séculos, superando acidentes graves do percurso, teve apoio na excelência da sua diplomacia, talvez comparável à do Vaticano, esta a mais notável no exercício do *poder dos que não têm poder*, porque a palavra é o seu instrumento, o diálogo o método, a noção do tempo e do *a-tempo*, a moderadora das urgências.

Logo na fundação do Reino, vistas as diligências e conflitos com a Monarquia Leonesa, não se dispensou a negociação com Roma para viabilizar, legitimar, e dar consistência ao projecto por meio da imperativa palavra do Pontífice. O qual não foi fácil em consentir que se renunciasse ao seu objectivo de concentrar as forças cristãs numa *cadeia de comando* única, para levar a bom resultado a cruzada contra os infiéis muçulmanos que deviam ser vencidos e talvez expulsos.

De 1143, data da primeira oferta de submissão ao Papa, até 1179, quando Alexandre III emite a Bula *Manifestis probatum est*, foi desenvolvido um longo diálogo diplomático, no qual se destaca D. João Peculiar, este também interessado no reconhecimento da primazia da diocese de Braga, livre das pretensões de Toledo e Santiago.

Lembremos brevemente, pelo que respeita à Restauração de 1640, a acção decisiva e empenhada do Padre António Vieira que não hesitou em invocar o sebastianismo, nem em proclamar a confiança num V Império a haver, para lograr a mobilização interna e o reconhecimento externo da independência recuperada.

Nesta casa também é sempre oportuno recordar a intervenção de Luciano Cordeiro, a sua acção na data da Conferência de Berlim de 1885, os trabalhos justificativos dos interesses portugueses que lhe ficamos a dever, a projecção que depois conseguiu dar ao seu pensamento junto da sociedade civil, mobilizada para fundar a nossa Sociedade de Geografia e estruturar as intervenções que definiram o Império português de África, findo em 1974.

Em muitos dos longos anos da Monarquia portuguesa, o país viveu em regime de *cadeia de comando*, com o Rei no topo da hierarquia militar e naval, e o povo em armas ou para a independência, ou para lançar o Reino a longe pela navegação e consolidação das conquistas.

O fim do Império mudou radicalmente a definição dos elementos constitutivos do Estado português, a valoração desses elementos, a relação com a nova circunstância mundial, as capacidades da soberania, os termos do diálogo diplomático: é sobretudo desta novidade de hipóteses e de teses que tentarei ocupar-me.

A longa campanha ultramarina, que ao lado da intervenção militar exigiu uma mundializada campanha diplomática, foi ainda dirigida, desde a invasão de Goa até ao Alvor, segundo o conceito que definia a soberania renascentista com o elemento nuclear dos valores a preservar, tendo patentes como valores principais as definições das fronteiras geográficas, a inviolabilidade da jurisdição interna, a fidelidade vertical das populações ao Estado, a estratégia da política externa orientada pela arte de equilibrar poderes na ordem internacional. Dessa ordem internacional então já em mudança acelerada, mas com uma definição sistémica formalmente equilibrada pela referência ao euromundismo que colocava o centro proeminente de decisões no espaço ocidental, centro que nessa data de fim de modelo deslizava rapidamente para o desviacionismo americano.

Independentemente do regime político que estivesse em vigor, os interesses permanentes das potências, embora de conteúdo variável, não raro projectavam uma definição transnacional entre as diferentes forças políticas em exercício no interior de cada Estado, como que orientando as suas tendências e referências em direcção às diferentes perspectivas que presidiam à luta pela ocupação das sedes do poder constitucional. A responsabilidade suprema pela coordenação da política externa repousava num titular que de regra tinha a melhor cota de popularidade entre os eleitorados, podendo até sobreviver às mudanças circunstanciais do elenco governativo.

Este modelo apoiava-se num conjunto de valores partilhados pela população, valores culturais do tecido de solidariedade entre as gerações, valores identificadores da nacionalidade e do civismo activo, atitudes estratificadas e identificadoras das ameaças e dos seus históricos agentes, tendo confiança no vigor da ordem internacional estabelecida.

O cataclismo da última guerra de 1939-1945, que definitivamente colocou um ponto final na supremacia europeia, e levou os EUA à situação de superpotência sobrance, com impulsos unilateralistas induzidos pela solidão do estatuto, mudou

radicalmente os termos de referência, e determinou talvez a actual falta de novos termos de referência estáveis porque todo o panorama é de insegurança, de imprevisibilidade, de incerteza.

A tentativa unilateralista ficou reduzida à possibilidade de afectar poucas outras soberanias, que são poderes emergentes, como será o caso da China, da União Indiana, e da Rússia a lutar pela recuperação do passado estatuto.

A réplica ao desabar do mundo imperial euromundista implicou experiências de articulação das soberanias em crise, sem modelo observante geral, com tentativas no sentido de encontrar definições globalizantes na ONU, e com uma moldura formal em *grandes espaços* aglutinadores, de que a *União Europeia* oferece o exemplo que nos é mais próximo e talvez o mais estruturado. Todas as soberanias responsáveis pelo extinto império euromundista da frente atlântica – Inglaterra, França, Bélgica, Holanda, e Portugal – são membros da União, e por isso é talvez o modelo mais inspirador das meditações sobre o que mudou nos pressupostos da frente diplomática, das características emergentes, e do pressentido modelo final.

Em primeiro lugar, a adesão à União Europeia modificou profundamente a natureza da *fronteira geográfica*, que de barreira histórica passou a simples *apontamento administrativo* em vista da livre circulação de pessoas, capitais, e mercadorias.

Por outro lado, a *fronteira de segurança*, que durante os anos da guerra de África ainda foi valorada nos termos constitucionais da sua natureza sagrada cuja defesa estava a cargo da soberania, coexistiu com a *fronteira da NATO*. Esta ficava situada nas lonjuras dos rios Oder-Neisse, vigiando a segurança indispensável, além de outras razões, para a recuperação e desenvolvimento sustentado da Europa ameaçada pela URSS. Foi esta fronteira que se manteve entre 1974 até à queda do Muro de Berlim em 1989, e continua válida com o novo conceito estratégico da Aliança.

A *fronteira económica* é a da Comunidade, com a macroeconomia dependente do Banco Central Europeu, a *fronteira política* é a da União à espera de ser decidido o problema da Constituição, a *fronteira cultural* privativa é a da CPLP (1996).

Começemos por esta última fronteira, em direcção à qual se desenvolve uma diplomacia destinada a reformular as antigas afinidades subordinadas ao modelo colonial. De acordo com um estudo da London School of Economics (Eric Neumayer) sobre o Development Assistance Committee (DAC) da OCDE, os esforços de Portugal para ajudar a implantar ali a democracia de modelo da ONU foram sempre condicionados pela prioridade de refazer os laços com as antigas colónias: relação Estado a Estado, antes de dirigir as vistas para a situação das populações na área dos direitos humanos.

Esta tentativa tem levado a resultados positivos nas relações bilaterais. Todavia, a institucionalização das relações na CPLP, acto que teve a importante intervenção do Embaixador do Brasil José Aparecido de Oliveira, tem o desenvolvimento condicionado pelas reduzidas contribuições financeiras dos Estados membros, mas também por circunstâncias estruturais ainda não racionalizadas.

Entre estas circunstâncias salientemos o facto de cada um dos Estados membros pertencer a outros e diferentes *grandes espaços*, sendo variado o grau de interesses respectivo e por vezes duvidosa a coerência das pertenças: Portugal também pertence à União Europeia e à NATO, o Brasil enfrenta em Brasília o desafio da continentalidade e não pode descurar o MERCOSUL; Moçambique, país de serviços, não pode deixar de entrar na Comunidade Britânica; Timor é obrigado a dormir com o inimigo, redefinindo a atitude em relação à Indonésia que sacrificou o seu povo, e à Austrália que teve olhares sobretudo para o petróleo.

Por outro lado é certo que foi neste espaço da lusofonia que Portugal teve o seu maior êxito internacional, ao conseguir impor, em relação a Timor ocupado, a seguinte tese formulada pela Comissão Especial para Timor Leste da Assembleia da República, de que eu era Presidente nessa data: a Indonésia tem um conflito com a Comunidade Internacional, porque ocupou e integrou, cometendo um genocídio, um território que não pertencia à colonizadora Holanda, limite obrigatório das independências conduzidas pela ONU; Portugal não tem um conflito com a Indonésia, actua em nome da ONU, à qual a Indonésia deve submeter-se. Neste caso foi o massacre de Santa Cruz que funcionou como detonador da opinião pública mundial, mas a acção portuguesa foi essencial para que essa opinião se formasse e manifestasse dando apoio decisivo à libertação final de Timor.

Do lado deste objectivo institucionalizado na CPLP, derivou uma forma autónoma do mesmo interesse que se traduziu no facto de, já em 2005, o governo de Pequim ter delegado no governo de Macau o relacionamento com os países da lusofonia para *aproveitar a herança portuguesa*: a diplomacia portuguesa não vai poder ignorar este desenvolvimento.

A perda das fronteiras multicontinentais, e o regresso ao território peninsular que serviu de plataforma para a expansão, também exigiu uma reformulação da atitude histórica tradicional em relação à Espanha, correspondendo de resto às exigências do processo europeu. Estamos pela primeira vez em organizações comuns (ONU, NATO, União Europeia), a livre circulação fez crescer a perspectiva ibérica em vários domínios do mercado e das iniciativas empresariais. Mas, sobretudo, ao longo da

fronteira geográfica desenvolveram-se e aprofundam-se as zonas de trabalho transfronteiriças, com expressão mais estruturada, em vários textos, nas relações da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte com a Galiza.

Todavia, a adesão à Europa em 1986 é que produziu a mais importante incorporação, gradual, das perspectivas europeias nos temas da política externa e da segurança. Foi o reaparecimento, para as circunstâncias do tempo, da secular necessidade de um apoio externo, e foi uma decisão sem outra escolha.

O empenhamento político português tem um certo reconhecimento com a nomeação do Dr. Durão Barroso para a presidência da Comissão, o Estado procura estar presente em todos os centros de decisão para não ser apenas objecto das decisões alheias, mas o percurso tem reflexos internos que exigem articulação das políticas domésticas com o fluxo de efeitos vindos dos centros europeus.

Não está ultrapassado um modelo de política furtiva europeia, isto é, que se desenvolve sem informação apropriada da opinião pública, e sem participação dos Parlamentos. A questão de recusa da Constituição Europeia é um exemplo significativo. Por um lado a chamada *Convenção* não era uma Câmara Constituinte, mas isso não lhe evitou escrever, na introdução do longo texto, que os povos europeus lhe agradeciam tê-los dotado daquela Constituição.

Por outro lado, intérpretes defensores do texto sustentam que os resultados negativos dos referendos francês e holandês se devem a razões internas e não a razões do projecto, passando por cima das circunstâncias dessas razões internas serem também Europa. E talvez omitindo ponderar se os efeitos colaterais da globalização, mesmo na dimensão interna europeia, não causaram uma mensagem súbita de reacção à mudança que as populações receberam sem informação atempada e esclarecida sobre os procedimentos e as causas.

Tudo com efeito desagregador na relação dos governos com o seu eleitorado, com o poder político afectado por um fenómeno de *redundância*, visto pelos eleitores como incapaz de controlar os efeitos. Sem que os eleitores compreendam a evolução da soberania renascentista para soberania funcional ou cooperativa, sem processo de adaptação da opinião pública à transferência de competências soberanas, por exemplo na gestão da macroeconomia, e com o crescente sentimento de que o Estado evolui para Estado exíguo, isto é, sem capacidades para efectivar os objectivos que a longa história lhe atribui. A velha definição, não apenas conceitual, entre política interna e política externa está ultrapassada, e uma diplomacia pública de duas faces, interna e externa, é cada vez mais exigível.

Uma diplomacia pública, nova categoria a não confundir com uma diplomacia aberta à comunicação social, que ajude a valorizar: as participações portuguesas nos espaços internacionais para democratizar os regimes, designadamente no âmbito da CPLP e particularmente na Guiné-Bissau; a participação no voto favorável às Resoluções da ONU na área dos direitos humanos, na monitorização das eleições; o apoio às ONG, na promoção internacional do bom governo; sendo um membro fundador do Tribunal Penal Internacional, dar apoio às jurisdições internacionais; internamente, contribuir para a informação, coordenação, e decisão dos centros públicos e privados envolvidos.

Em Angola, a servir de exemplo, Portugal teve um destacado papel na negociação do fim da guerra civil, também agiu no sentido de se levantar o embargo cubano, e na linha de defesa dos Direitos Humanos e da Paz se tem afirmado, embora incidentalmente com decisões de contestável bom fundamento, como no caso do Iraque.

Mas a Cimeira de 2005, que reuniu na ONU 170 chefes de Estado e de Governo para reformular o estatuto da organização, colocou o país na primeira linha de defesa da *paz pelo direito* e da *implantação de um mundo sem medo*. Um objectivo que tem sido persistentemente servido pela cooperação das nossas Forças Armadas em vários dos antigos territórios coloniais, hoje Estados independentes e cooperantes.

Todas as profundas alterações que enumeramos implicam que o processo diplomático português, para honrar as seculares tradições, seja objecto de profunda meditação e reformulação.

Em primeiro lugar, note-se que a internacionalização de praticamente todas as actividades do Estado, e também da sociedade civil que evolui para transfronteiriça e transnacional, vai encontrando respostas sectoriais que dispersam internamente os centros de iniciativa e de resposta, afectando a capacidade de uma visão global dos desafios, das oportunidades, e dos envolvimentos. A necessidade de articular as respostas num centro regulador, e quando necessário decisor, é evidente, incluindo, repita-se, uma *diplomacia pública interna* que seja ouvida pela sociedade civil transfronteiriça e livre, mas cujas livres decisões não podem afastar-se das responsabilidades que fazem parte do exercício responsável da cidadania.

Resulta da conjuntura em mudança que as *redes da investigação e ensino* se desenvolvem e decidem, que as *redes das Ordens e Organizações Profissionais* crescem em função do mercado alargado, que as *empresas* se transnacionalizam por exigências da tecnologia, da competitividade, e da boa gestão, que os Ministérios tentam uma valência transfronteiriça, que as Forças Armadas se organizam para se articularem com os Estados Maiores internacionais.

Mas por isso mesmo a função coordenadora, o *observatório do risco global*, a decisão integradora, a responsabilidade pelos objectivos estratégicos assumidos, não dispensam nem *missões plurais e interdisciplinares*, nem *autoridade final unificadora*.

Tudo não apenas por imperativos da racionalização, mais exigente esta de eliminar desperdícios de esforços e recursos quando o Estado tende para exíguo: tudo sobretudo porque a frente diplomática é o mais sólido instrumento dos pequenos Estados que definitivamente não podem enfrentar de outro modo a explosão científica e técnica que apoia a globalização e transforma os exércitos das grandes potências em exércitos de laboratório, tornando progressivamente mais difícil guardar um lugar respeitado e participante na hierarquia das potências. Uma diplomacia eficaz é parte fundamental do poder dos que não têm poder. **NE**

Sociedade de Geografia de Lisboa

29/05/06





## II. Tema

---

### “O Papel das Organizações Internacionais”

22 de Junho de 2006

#### Conferencistas:

Professor Doutor Armando Marques Guedes

Embaixador José Gregório Faria

#### Moderador:

Professor Doutor Manuel de Almeida Ribeiro



**Professor Doutor Armando Manuel de Barros Marques Guedes**

Nasceu em Lisboa, em 1952.

Tem o curso de Administração do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (1975); o BSC em Social Anthropology, London School of Economics and Political Science, University of London (1976); Diplôme en Anthropologie Sociale, École des Hautes Études en Science Sociales, Paris (1978); M.Phil. in Social Anthropology, London School of Economics and Political Science (LSE), University of London (1980); obteve o grau de Doutor em Antropologia Cultural e Social, pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (1996); associação na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (2003); agregação em Direito (2005).

Foi adido cultural junto da embaixada de Portugal em Luanda, Angola, e acreditado como conselheiro cultural junto da mesma embaixada.

É presidente do Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros; professor associado com agregação em Direito na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Teve participações regulares, como docente (1999-2005), no Curso de Defesa Nacional, Instituto da Defesa Nacional.

Desenvolveu diferentes trabalhos de campo, no terreno, nas Filipinas (1979-1982); em Cabo Verde (2000); em São Tomé e Príncipe (2001) e em Angola (2002-2003).

É autor de cerca de cinquenta publicações na área das Relações Internacionais, Ciência Política, Direitos Africanos e Antropologia Jurídica e Política.

É membro de uma quinzena de associações e sociedades científicas nacionais e internacionais.

Participou em cerca de três centenas de conferências e colóquios, em Portugal e no estrangeiro, nas várias áreas em que tem trabalhado.



## As Organizações Internacionais de Hoje: de Onde e para Onde

DEIXEM QUE COMECE por uma asserção que é tão enfática quanto categórica: não faz nenhum sentido falarmos, hoje, de relações internacionais (sejam elas políticas, económicas, ecológicas, militares, ou de qualquer outra natureza) sem que tenhamos de fazer logo, de imediato, alusão a “organizações internacionais”. Dir-me-ão que dizer isto é afirmar uma banalidade. Não me parece. Ainda há uma curta centena de anos uma declaração deste tipo seria completamente absurda e despida de sentido. Por outras palavras, se a asserção com que comecei fôr verdadeira – e parece-me indubitável que sim – ela também é novidade. Ou seja, a afirmação será tudo menos trivial<sup>1</sup>.

Aproveitando a maré de asserções: as organizações internacionais são formas políticas próprias do Mundo moderno em globalização, ou pelo menos estão-lhe umbilicalmente ligadas. Respondem-lhe, resultam dele; vão mudando com ele; num mecanismo muitas vezes complicado de *feedback*, agem sobre esse Mundo moderno e ajudam-no a progredir. Radicam no contemporâneo.

Nada disto que acabei de dizer é particularmente novo, e não será difícil destriçar como e porquê o não é. As organizações internacionais modernas apareceram há pouco tempo, cerca de uma centena de anos. Quando despontaram, fizeram-no como reacção ostensiva e explícita a mudanças recentes no Mundo; e emergiram pela mão de políticos e de académicos preocupados com a gestação de entidades que soubessem dar resposta a desenvolvimentos verificados. Mais: como não podia deixar de ser, a evolução das organizações internacionais – e muita tem sido – tem-se pautado por movimentos de ajustamento e acomodação às transformações a que o Mundo tem vivido. Têm-se ido afeiçoando. Mais ainda: a maioria das vezes em que imputamos ineficácia às reformas levadas a cabo nas organizações internacionais que vêm de trás, fazêmo-lo

---

<sup>1</sup> Este é o texto de uma comunicação proferida a 22 de Junho de 2006 na Sociedade de Geografia de Lisboa, no âmbito de um Ciclo de Colóquios organizados pelo Instituto Diplomático e por aquela ilustre Sociedade. A comunicação foi apresentada em paralelo com uma outra, da autoria do Embaixador José Gregório Faria, sobre um tema conexo. Por razões de fidedignidade, mantive o tom coloquial da minha apresentação.

caracterizando as mudanças induzidas como insuficientes – e queremos com isso dizer insuficientemente adequadas à quantidade e à qualidade das mudanças que detectamos no sistema e na ordem internacional.

É assim difícil não chegar à conclusão – ela, aliás, é de tal maneira óbvia que, essa conclusão sim, redundaria em pouco mais do que numa asserção banal – segundo a qual nas organizações internacionais deparamos com um *produto moderno*, apenas inteligível no quadro maior das transformações políticas internacionais em curso no Mundo contemporâneo. O corolário é óbvio: para as compreendermos, por conseguinte, há que saber fazer um rastreio da sua articulação no contexto desses mesmos processos de transformação e mudança. Temos para tanto que conseguir apurar quais as traves-mestras, ou, se se preferir, as linhas de força, da ligação estreita das organizações internacionais às sucessivas conjunturas em que despontaram, se vêm afirmando, e têm vindo a modificar a sua fisionomia e o seu lugar estrutural.

Queria então esboçar isto mesmo, o quadro teórico que torna em simultâneo inteligível, de um lado, a criação-emergência das organizações internacionais e, de outro, os processos de transformação e mudança a que elas se têm visto sujeitas. Vou tentar fazê-lo com alusões de algum pormenor, num primeiro passo, ao que podemos com utilidade considerar como três dos principais constrangimentos distintivos que enformam e formatam as organizações internacionais “modernas” tal como hoje as conhecemos. Num segundo passo, irei dedicar alguma atenção à mecânica das alterações que elas têm sofrido.

Proponho-me, assim, tirar uma espécie de radiografia ou, talvez melhor, fazer um TAC, a estas organizações: determinar de maneira sistemática quais as traves mestras delas, tanto ao nível morfológico, como no plano fisiológico, se me é permitida uma metáfora. Mais ainda, tentarei mostrar como organizações deste tipo, que respondem a preocupações semelhantes, se adequam cada vez mais a novos ideais quanto à natureza das formas mais democráticas e mais “republicanas”, de participação política num Mundo cada vez mais globalizado, ou seja, cada vez mais interdependente. O que culmina, irei argumentar, em mudanças de fundo que as alteram de formas não inconsequentes.

Como é natural, serei pouco mais do que indicativo na minha breve apresentação. Gostaria assim de deixar claro que não vou tratar de todas as variantes de organizações internacionais existentes ou emergentes. A gama de variação é grande, responde em larga medida (seguramente por uma “pressão de racionalidade”) aos objetivos fun-

cionais a que cada organização se propõe, e não tentarei aqui abrangê-la; como irei insistir, parece-me também muitíssimo enganadora – por detrás das diferenças espreitam enormes semelhanças. Nem sequer nesta comunicação quereria (e gostaria de deixar clara esta salvaguarda) tratar em pormenor a progressão-transformação no tempo das organizações internacionais, ou da ideia de fundo que presidiu à sua gestação. Limite-me a traçar-lhes baias. É certo que não me coíbo, todavia, de esboçar o contraste, que me parece essencial, entre aquilo que apelido de organizações internacionais “clássicas”, de matriz liberal representativa, de base estadualista, e as novas formas emergentes, organizadas em rede e constituídas de baixo para cima, mais *grassroots*, se se preferir, formas emergentes gizadas segundo mecanismos de participação política muito mais directa e que são, por isso mesmo, menos “representativas” – mas nem por isso, quero sublinhar, menos eficazes.

1. Num primeiro grande passo começo então pelo primeiro destes três constrangimentos formatadores maiores. Faço-o em modo de enquadramento genérico. Progredirei como que de fora para dentro.

- (i) A primeira das condicionantes que quero referir é, no essencial, uma condicionante *estrutural e estruturante* muitíssimo genérica. Enunciá-la em termos históricos apresenta algumas vantagens em termos de clareza no que toca ao esclarecimento da sua progressão. Ecoando Tucídides e a sua celebrada obra sobre a Guerra do Peloponeso, John Locke e Thomas Hobbes notaram que o espaço que hoje apelidaríamos de “supra-Estadual”, se e quando pensado em termos das suas características políticas, constitui um domínio denotável como, no essencial, um regime anárquico. As implicações são as que seriam de esperar: uma incapacidade marcada para resolver, nesse domínio, tensões e conflitos de interesse entre Estados. A anarquia, aliás, explica bem mais do que as dificuldades de resolução de conflitos tendo em conta a ausência de uma estrutura formal de autoridade: explica também em larga medida a eclosão deles. E isto porque carece de uma entidade “soberana”. É precisamente essa a razão de fundo, insistem os bem conhecidos Realistas e neo-Realistas, um agrupamento que inclui sobretudo norte-americanos, pela qual em boa verdade há guerras: há-as, argumentam, devido precisamente à inexistência de instituições políticas, de um poder regulador, nesse “vácuo” supra-Estadual.

Vale a pena que nos detenhamos neste ponto preciso por alguns momentos. Talvez não seja exagerado asseverar que foi Kenneth Walz<sup>2</sup> quem a partir de Harvard, com o seu “neo-Realismo estrutural”, e por meio de um modelo por vezes tão radical como simplista, o teórico que melhor delineou o papel desta “anarquia internacional” na facilitação (chame-se-lhe assim) de guerras: por intermédio da sua célebre “third image of war”, e citando os dois autores a que aludi, Hobbes e Locke, Walz insistiu que, de par com a natureza territorial dos primatas e o egoísmo elementar dos Estados, a eclosão sistemática da guerra apenas seria explicável por recurso às características anárquicas de um “sistema internacional” em que estas várias entidades, centradas nelas próprias e constituídas por primatas, contraenam. Há guerras, deste ponto de vista, porque os Estados, e para Walz a forma Estado constitui o modelo último possível de coesão política (com a mais tarde chamada “tese da imutabilidade” do sistema internacional)<sup>3</sup>, estão condenados a viver num “meio ambiente anárquico”.

Como é óbvio, nada nos impede de discordar da perspectiva de Walz, e de o fazer com algum fundamento. Podemos argumentar, designadamente, com a Escola Britânica e, nomeadamente com o seu expoente maior, o australiano Headley Bull, que a “anarquia” se tem vindo orgânica e historicamente a esbater e que, em boa verdade, o “sistema internacional” se tem vindo a pouco e pouco a transmutar numa “sociedade internacional” menos anárquica e mais politicamente texturada, por assim dizer<sup>4</sup>. Ou poderemos ainda, com os Liberais, dar maior realce ao facto de que a evolução da tecnologia e os novos meios de comunicação começam a criar comunidade política “contratual” a níveis antes relegados para o espaço rarificado da supra-Estadualidade, e isso com consequências semelhantes: as de um cada vez mais marcado esbatimento da anarquia originária.

---

<sup>2</sup> Ver Kenneth Walz (1977), *Man, the State and War*, Columbia University Press, a obra em que este ponto é mais desenvolvido pelo autor.

<sup>3</sup> A frase foi primeiro usada, penso eu, em Andrew Linklater (1998). *The Transformation of Political Community. Ethical Foundations of the Post-Westphalia Era*, Cambridge, Polity Press.

<sup>4</sup> Designadamente no seu notável Headley Bull (1977), *The Anarchical Society. A study of order in world politics*, MacMillan, London.



O argumento que daqui resulta é forte. Com Robert Keohane e Joseph Nye, por exemplo, podemos aludir ao crescimento de formas de “interdependência complexa” no Mundo contemporâneo<sup>5</sup>; ou, como Adriano Moreira, podemos referir o facto de que vivemos no quadro de uma “anarquia madura”, que está historicamente mais ou menos prestes a desencadear uma “mudança de regime” no âmbito supra-Estadual.

Mas para já, basta de especulações: o fundamental para a minha argumentação aqui e agora é que mesmo nestas teorizações alternativas, algum anarquismo residual permanece, e disso ninguém parece discordar.

- (ii) O que me leva ao meu segundo ponto de caracterização do espaço internacional, ao segundo dos meus constrangimentos formatadores distintivos como lhes chamei. Neste segundo caso irei referir uma condicionante normativista. O seu nível de generalidade é muito menor que o do primeiro constrangimento a que fiz alusão.

Mais uma vez o farei com uma profundidade temporal de campo, por assim dizer, que me parece útil do ponto de vista da inteligibilidade. Trata-se de dar o devido realce à progressão, que me parece óbvia, fácil de constatar, e que nos tem vindo a trazer de uma ideia inicial de “reciprocidade”, aquele princípio baseado no pressuposto de uma *equivalência* hipotética (e desde a Paz de Westphalia, programática) entre entidades soberanas que, desde Hugo Grotius pautaria as relações entre Estados a contracenar num espaço anárquico, e à sua substituição por uma outra ideia (ou à sua *conjugação* com uma outra ideia) mais recente, a de uma “ordem pública”. Uma ordem essa que é só concebível num *espaço social e cosmopolita ordenado*, texturado à imagem e semelhança (ainda que uma semelhança tão-só remota e precária) de uma comunidade política em sentido estrito, ou “clássico”, se se preferir.

Repare-se que este segundo constrangimento formatador é bem mais complexo do que o primeiro. É nítido em que sentido o é. Não será difícil perceber que aquilo que subtende, ou melhor, que ordena, essa progressão de uma reciprocidade para uma ordem pública são os processos de integração mundial que genericamente apelidamos de *globalização*. Trata-se de um conceito discutível, é verdade; *ma non troppo*. Sem dúvida que podemos ter

---

<sup>5</sup> Robert Keohane e Joseph S. Nye (1977), *Power and Interdependence*, Harvard University Press.

legítimas hesitações senão sobre a *realidade*, em todo o caso sobre a *natureza intrínseca* dessa globalização: a globalização é um facto, mas podemos decerto interpretá-la de maneiras mais ou menos neutras ou benévolas. Podemos não acreditar na globalização, mas lá que ela existe, existe.

Algum cuidado vale mais uma vez a pena. Notemos, em todo o caso, que o espaço internacional não está a transformar-se, ou melhor, não está a transformar-se de *maneira linear*, de um espaço anáquico num espaço progressivamente mais texturado. Em primeiro lugar, note-se, há óbvios avanços e recuos no processo. Não se trata de uma procissão triunfal, sem crises; há-as e são muitas. Em segundo, as transformações que têm tido lugar não redundam numa metamorfose, em que um Mundo “Westphaliano” se alteraria para uma Mundo “pós-Westphaliano”. Bem pelo contrário. A nova ordem não substitui a velha: *acrecenta-se-lhe*. O bom modelo para as transformações em curso é mais “estatigráfico”, num sentido para-geológico, como disse Joseph Weiler, um jurista norte-americano actual e famoso<sup>6</sup>. Uma camada, por assim dizer, [Weiler chama-lhes “layers”], raramente é verdadeiramente substituída por outra; é antes sobreposta às outras, e vão todas elas coexistindo. Um ponto que nem sempre tomamos na devida linha de conta. Nada se perde, mas nem tudo se transforma: *quase tudo se acumula e continua a funcionar em paralelo*, com todas as implicações que isso tem ao nível da complexidade resultante do sistema internacional.

Deixem que me detenha de novo um segundo, desta feita neste *layering*, como Weiler o apelida. Um minuto de atenção mostra-nos como esta acumulação por camadas é muito real. Um só exemplo, mas que vale por todos: com a globalização, é certo, tem sido levada a cabo uma deslocalização acelerada, ao nível económico, financeiro, social, cultural, e até político; muitas das funções dos Estados se viram, em resultado, desterritorializadas; mais, entidades não-Estaduais de vários tipos emergiram e têm-se vindo a afirmar com cada vez maior profusão e vigor. Mas, em boa verdade, os Estados não desapareceram, *de certo modo bem pelo contrário*: nos finais do século XX e o início do XXI temos vindo a assistir a uma profusão de criação de novos Estados,

---

<sup>6</sup> Ver, e.g., em Joseph Weiler (1999), *The Constitution of Europe: “do the new clothes have an Emperor?”*, and other essays on European integration, Cambridge University Press, New York.

um crescimento sem grandes paralelos na história; e os Estados nunca foram tão fortes e pujantes como hoje são, embora tenham perdido muitos dos monopólios que antes tinham, como agentes únicos das relações internacionais (que num sentido limitado mas forte de facto em larga medida os Estados eram), têm sido forçados a contracenar com um número cada vez maior de outros actores internacionais. Note-se a estratigrafia em camadas. De par com a nova *rede de interdependências e da multiplicidade de entidades não-Estaduais* que a mundialização gera, coexiste ainda a *coleção de unidades Estatais* do tipo das do Mundo anterior.

O resultado está à vista. O sistema internacional cada vez se assemelha mais a uma espécie de *massa folhada* de entidades e sujeitos, em processos muitíssimo densos e intrincados de interação. Tanto significa, como é evidente, a necessidade de reconhecermos processos de integração a um nível mais alto de inclusividade. Soletta, ou pelo menos assim o esperamos, o aparecimento de uma regulamentação cada vez mais intensa do novo conglomerado emergente – e se ou quando não o faz, ou se não o faz a tempo, o que muitas vezes acontece, em todo o caso, exige-a.

É verdade que esta mecânica aparentemente inexorável de integração-transformação global, esta transmutação de uma reciprocidade formal e abstrata numa ordem pública material muito concreta *não* é uma total novidade. O facto, no entanto, é que está a acelerar a olhos vistos desde a implosão da antiga União Soviética e o conseqüente desmembramento do bloco que ela liderava.

Tem de ser neste enquadramento genérico, argumentaria eu, que podemos e devemos encarar a *visão* (uma visão em tantos sentidos idealista e perigosamente idílica, mas em tantos outros tão rica e tão fértil) do Presidente norte-americano Woodrow Wilson e dos justamente famosos *Fourteen Points* que apresentou em Versailles em 1919, no rescaldo da Grande Guerra de 1914-1918<sup>7</sup>. Devemos vislumbrá-la como constituindo uma réplica, por um lado, ao problema Lockiano e Hobbesiano da “anarquia” internacional. Podemos encará-la, por outro lado, enquanto uma resposta à complexidade

---

<sup>7</sup> Os célebres *fourteen points* de W. Wilson podem com facilidade ser consultados na Internet, bastando para tanto chamar a expressão num qualquer motor de busca. Para uma melhor contextualização do “idealismo” de Woodrow Wilson, é útil o esplêndido Margaret Macmillan (2003), *Paris 1919*, London.

e às exigências de democraticidade e legalismo institucional de uma política externa que, como liberal, Wilson queria mais ética e menos vinculada aos jogos de poder puros e duros das grandes potências.

Talvez por isso mesmo, pela fraqueza desta última razão, ou pela insuficiência da resposta oferecida ao poder do poder, o projecto Wilsoniano em larga medida falhou – em todo o caso, esta é a objecção mais comum que com os benefícios da retrospectão tem sido esgrimida à estratégia de “Paz Perpétua” incipiente de Wilson. Ou pelo menos falhou em tudo o que se não prendia com o seu potencial multiplicador, a sua capacidade de fazer germinar uma descendência: como é bem sabido, nem os EUA entraram na Sociedade das Nações instaurada, nem esta funcionou a contento de ninguém, nem o objectivo último do exercício, o garantir que conflitos generalizados se não repetiriam, foi logrado.

Porém, longe de morrer, o projecto deixou uma herança. E trata-se de uma herança rica.

- (iii) O que me traz ao meu terceiro ponto, ao terceiro dos constrangimentos formatadores de que falei. Desta feita, a condicionante para que quero chamar a atenção é de natureza sobretudo *funcional*, ou *configuracional* se se preferir. Diz respeito, em todo o caso, às dimensões da eficácia política da modelização utilizada. É, por conseguinte, mais casuístico e menos abrangente do que os outros dois a que aludi.

De novo vejo vantagens num esforço de rastreio-redimensionamento genealógico das escolhas feitas e dos modelos seguidos. Sem embargo de antecedentes mais ou menos óbvios, o papel “construtivista” das organizações internacionais e do Direito Internacional – distingamo-lo assim do que era o funcionamento muito mais modesto dos “antepassados” daquilo que o voluntarioso e ilustre Presidente e académico norte-americano congeminara – foi aí então tornado explícito em 1919, pela mão de Woodrow Wilson; e é decerto esse o grande berço das organizações internacionais modernas. Houve decerto antecedentes de peso, de Impérios à *Respublica Christiana* medieval, a novos Impérios e organismos interessantes como o foram as *Triples Ententes*, as *Ententes Cordiales*, os Concertos da Europa, ou a Cruz Vermelha, para só dar alguns exemplos mais óbvios. Mas nada como o que então despontou com a célebre *League of Nations*. Foi um novo tipo de instituição que apareceu, num domínio (o domínio internacional) que

conhecíamos mal e em que tinham uma origem cada dia mais patente tantos dos dissabores cada vez mais dolorosos e mais destrutivos e ameaçadores com que nos defrontávamos. Tratou-se, no fundo, de uma réplica-resposta performativa que visava, como mínimo, assegurar a criação de espaços comuns de diálogo, uma espécie de entidades para-Parlamentares que dessem voz às unidades constitutivas do espaço internacional maior. Passou-se, num ápice, do internacional para o global, pelo menos no plano dos quadros de referência. As Nações Unidas vieram no fundo confirmá-lo.

Talvez valha a pena esmuiçar um bocadinho mais este meu terceiro constrangimento distintivo formatador, devido ao papel chave que nele tiveram as preferências estruturais de fundo que ordenaram o *design* de origem das organizações internacionais contemporâneas, ou melhor, o seu *design* “clássico”. As raízes das organizações internacionais modernas clássicas são raízes jurídico-políticas, ou éticas. Ou seja, são no essencial normativas, porque as carências nesses planos foram diagnosticadas por Wilson e pelo célebre Coronel House como motivos para o descalabro; e também decerto porque o Presidente norte-americano via o *balance of power* como sendo, para além de insuficiente, um mecanismo imoral<sup>8</sup>. A solução encontrada foi a de tentar criar um espaço de discussão pública e comum, num modelo democrático clássico. Dar-lhe raízes normativas que entrosassem o jurídico-político no ético, na boa tradição iluminista, versão Kantiana. Trata-se de inventar raízes que contivessem uma boa dose de idealismo: daí advém, porventura, a força e a fraqueza que em simultâneo exibem.

Como bom liberal que era, Wilson achava imprescindível adensar a densidade política e a densidade jurídica do quasi-vácuo anárquico que tão caro saíra ao Mundo do início do século XX. Do seu ponto de vista, Wilson queria “domesticar” a anarquia existente, “civilizando” um espaço internacional que estava em *deficit* de institutos jurídicos e instituições políticas. A invenção-transposição está à vista, tanto o desenho inicial como depois na actuação das organizações criadas, pelo menos nos seus primeiros tempos mais áureos, os poucos que teve: foi a essa visão que a Sociedade das Nações

---

<sup>8</sup> *Idem*, op. cit.. Para uma discussão destas opções de Wilson no quadro do “excepcionalismo norte-americano”, ver o clássico de Henry Kissinger (1995), *Diplomacy*, Little, Brown & Company.

tentou responder; tal como, alíás, desde 1945, o tem feito (ou tem tentado fazer) a Organização das Nações Unidas, o sucedâneo criado sob a égide e batuta do Wilsoniano assumido que era o então Presidente Franklin Delano Roosevelt. A visão foi inventar uma solução Kantiana inovadora para um vácuo anárquico antigo: projectar no Mundo uma espécie de Lumières internacionais. Passar do internacional Westphaliano para o global Kantiano<sup>9</sup>.

Sem querer aqui alongar-me demais sobre outros exemplos, não quero deixar de sublinhar que a ONU não foi caso único no que diz respeito aos constrangimentos actuantes sobre o contexto de emergência, estabilização, e consolidação que lhe deu azo. Podemos ir mais longe: não será abusivo asseverar que as organizações internacionais obedeceram a este modelo genérico que lhes estava, para o bem e para o mal, como que inscrito no ADN: o abarcar a *Humanidade* como um todo.

É bem verdade que várias outras entidades de algum modo semelhantes foram sendo criadas depois da Conferência de S. Francisco, em 1945. Mas a diversidade que aparentam exhibir, é, de certo modo, enganadora. Não é precisa muita atenção para o verificar. Com o evoluir da intrincação das coisas internacionais, algumas das novas organizações têm sido regionais, outras “temáticas”. Trata-se, no essencial, de entidades estatais, no duplo sentido em que são instituições “inventadas” pelos Estados, e de que estes constituem os seus únicos membros. Mesmo quando o seu *design* de origem por uma ou outra razão destoa da “norma”, a verdade é que os papéis que preenchem são, *grosso modo*, papéis convergentes.

O andar da carruagem foi rapidíssimo: com o evoluir das coisas foram primeiro aparecendo aqui e ali, e depois explodindo em catadupa, organismos múltiplos e entidades variadíssimas e cada vez mais superficialmente distintos entre si. As pressões sistémicas não deixam porém margem para grandes variações: sejam quais forem as suas veleidades iniciais, as entidades que vão emergindo e o *modus operandi* que utilizam tornam-se rapidamente em actores internacionais muitíssimo *canónicos*, ocupando com velocidade crescente – e com eficácia variável, como não podia deixar de ser – o espaço internacional “anárquico” e rarefeito a que antes aludi, “domesticando-o”.

---

<sup>9</sup> Para este ponto ver, por todos, Henry Kissinger, *op. cit.*

Embutindo o internacional no global, para reter a imagem de uma mudança de paradigma.

2. No que precedeu, tentei um esboço da operação de três níveis de constrangimentos os quais, argumentei, circunscrevem aquilo que as organizações internacionais modernas são e o seu *modus operandi*. Contra este pano de fundo, gostaria de formular algumas considerações sobre uma questão de maior actualidade, uma questão que quero suscitar na sequência do rastreio geral de enquadramento que acabei de esquissar. Com o intuito de pôr em evidência algumas das dimensões mais *nevralgicas* da progressão globalizante das organizações internacionais que apelidei e “clássicas” no Mundo moderno, e com vista a trazer à superfície várias dos escolhos e das dificuldades com que essa evolução tem vindo a esbarrar, propunha-me perder alguns minutos com um segundo grande passo do meu raciocínio.

De maneira muito sucinta, vou debruçar-me sobre o processo de reforma das Nações Unidas. Um exemplo, apenas, mas um exemplo, argumento, que vale por todos. O exercício não é de maneira nenhuma gratuito: dar-me-á a oportunidade de pôr no seu devido relevo aquilo a que tenho vindo a fazer alusão, a saber a imprescindibilidade de perceber a mecânica da progressão das organizações internacionais se quisermos tornar minimamente inteligível o Mundo internacional contemporâneo e designadamente os processos da globalização. Vai deixar-me fazê-lo contra o pano de fundo da insuficiência que notei exibem em fazer frente eficaz ao poder do poder. E ir-me-á permitir pôr em evidência a importância de uma sintonização política e jurídica de pormenor entre estas organizações e a evolução das conjunturas internacionais em que elas se inserem.

Começo então pelas Nações Unidas. A organização foi desenhada em início-meios dos anos 40 do século passado. Passaram entretanto seis dezenas de anos, quase três gerações. E quase tudo se alterou. A ordem bipolar apareceu e desvaneceu-se. A União Soviética implodiu. Uma reordenação que visava reconstruir a paz por intermédio de um novo sistema internacional reordenado depois de 1945 teve de lidar com factos inesperados. E eram factos de peso. A Alemanha e o Japão – os grandes derrotados, e por isso mesmo os subalternizados da Segunda Guerra Mundial – tinham-se na viragem do século XXI tornado em potentes. A preponderância norte-americana acentuava-se mais uma vez. Novas potências emergentes – a China, a Índia, e o Brasil, entre outras – apareceram; a Europa, tantos séculos dilacerada por guerras, começava a integrar-se. As descolónizações dos anos 50, 60 e 70 tinham multiplicado por três o cômputo total

de Estados; os muitos processos aceleradíssimos de integração global, a ocorrer um pouco por toda a parte, pareciam não parar. Tudo precisava de mudar muitíssimo para se manter igual.

Uma reconfiguração de fundo da organização ela mesma das Nações Unidas urgia. Uma reorganização, por um lado, económico-financeira: os norte-americanos, cujo empenhamento na ONU foi decrescendo à medida que a sua preponderância internacional aumentava, pagam desde há muito tempo pouco e tarde as suas “cotas”. A organização, em resultado, vive depauperada. Por outro lado, é urgente uma reconfiguração estrutural do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Alguns Estados – a China, a Índia, o Brasil, a Alemanha, e o Japão, à cabeça – reivindicam cada vez mais um assento permanente no Conselho, quando não também direitos de veto quanto às decisões deste. Mais, muitos são os que convivem mal com uma distribuição de lugares que em 1945 fazia mais sentido do que hoje; um só veto americano e três europeus – a França a Grã-Bretanha e a Rússia é hoje menos inteligível do que o era há meio século. E se a posse de armas nucleares foi decisiva para a entrada da China como membro permanente do Conselho, porque não então o Paquistão, a Índia, Israel ou até a Coreia do Norte? E o peso económico não seria um critério preferível para uma inclusão no clube de elite?

Em Setembro de 2005 três grandes agrupamentos se tinham formado entre os Estados membros da organização no que diz respeito à reforma pretendida. Um deles, o chamado G4 (porque se tratava de um grupo que incluía a Alemanha o Japão, o Brasil e a Índia) foi constituído a exigir para cada um desses quatro membros um assento permanente e direitos de veto. Um segundo grupo de Estados membros, um agrupamento auto-intitulado *Uniting for Consensus*, contrapôs-se-lhes: impulsionado pela Itália, um agrupamento de *like-minded States* (que incluíam potências regionais “anti-hegemónicas”, como a Argentina, Paquistão, e a China”) apareceu com uma agenda alternativa de reforma do Conselho de Segurança. A contraproposta (disso se tratou) equacionada por este segundo agrupamento foi a de um aumento do número de membros do Conselho para vinte cinco, todos eles reelegíveis. Um terceiro grupo, mais difuso, congregou à volta de numerosos países africanos o projecto assimétrico (é difícil encontrar outro termo) de que as Nações Unidas intensificassem as suas características “assistenciais”, e dedicassem pelo menos 50% do seu orçamento à ajuda pública ao desenvolvimento. Os três grupos não lograram uma concertação eficaz. A tão ambicionada reforma da ONU, compreensivelmente, falhou. Bastou a quem a não queria deixar tranquilamente correr o marfim e esperar que o desacordo inviabilizasse mudanças sérias. E também é certo



que, de uma reforma geral de início projectada, se passou de maneira imperceptível a simples planos para remodelar e restituir o Conselho de Segurança e só ele. O poder dos poderosos, sobrepôs-se (ou pelo menos em parte logrou continuar a fazer frente) à capacidade dialógica do fórum iluminista “clássico” imaginado. Poderosos, entendido tanto como aqueles que têm *hard power*, como aqueles outros que, de maneira mais *soft*, se limitam a conseguir mobilizar votos e apoios.

É verdade que nem tudo foi frustrado na reforma projectada para finais de 2005. Algumas vitórias parciais houve, designadamente no que toca à criação de entidades orgânicas novas como o Conselho dos Direitos do Homem (em substituição de uma mera Comissão), à gestação de uma *Peacebuilding Commission*, a um foco acrescido na ajuda pública ao desenvolvimento e, em termos mais genéricos e difusos, à instalação, na mesa de discussões, de uma nova agenda global. Mas tudo isso se viu mitigado em relação ao que eram as ambições originárias. Para de novo só dar um exemplo: o novo Conselho dos Direitos do Homem inclui membros como Cuba e não conta com outros como os Estados Unidos da América... Pouco senão mais do mesmo.

A impressão, dolorosa, é a de que uma “domesticação” da anarquia supra-Estadual só é possível num cenário catastrófico de um pós-guerra em que um agrupamento absolutamente dominante a imponha. A ultrapassagem do internacional puro e duro não é fácil. Um ponto que a “crise constitucional europeia” recente parece corroborar. Queria fazer-lhe uma alusão muitíssimo rápida, e queria fazê-lo num quadro interpretativo consentâneo com o modelo que proponho. Talvez aqui a linha divisória – o lugar de alinhamento das “forças de bloqueio”, se se quiser – seja (e em parte certamente que o é) económica, ou seja aquela que separa os países mais proteccionistas (como a França e pelo menos dois dos Estados do Benelux) daqueles outros, com à cabeça o Reino Unido, que preferem favorecer economias de mercado. Talvez seja antes o anti ou o pró-americanismo. Ou talvez a divisão passe por uma separação entre Estados que são estruturalmente pró-Directório e os outros. Ou ainda talvez redunde numa distinção entre “a bicicleta” franco-alemã e o resto.

Mas sempre os Estados contra a “supranacionalidade”, ou o internacional contra o global... Um mote revisitado. Não quero deixar de pôr estas minhas hesitações em perspectiva, regressando ao que afirmo no início desta minha comunicação. Basear as organizações internacionais nos Estados, como Wilson o fez, foi sem dúvida um gesto de realismo, e reflectiu porventura a convicção do Presidente norte-americano de que, se as “nações” e os “povos” eram as reais unidades de conta das comunidades políticas,

só nos Estados estes se viam verdadeiramente “representados”. Não tardaria porém muito para que as insuficiências e os déficits nesta visão se tornassem patentes para muitos, aqueles marcados por uma leitura mais “republicana” (no sentido etimológico da expressão) da natureza intrínseca da democraticidade das comunidades políticas e portanto da legitimidade jurídico-normativa, amparados pela mecânica sistémica emergente num Mundo cada vez mais complexo na sua interdependência crescente e cada vez mais multifacetada. E não tardou que, em resultado disso, as organizações clássicas comesçassem a ver despontar, ao seu lado, entidades que dão corpo a formas novas – e por vezes muitíssimo mais directas – de participação política, em resposta a um *Zeitgeist* e a uma dinâmica internacional em rápida mudança.

Um muito breve apontamento histórico, mostra bem, aliás, até que ponto o estudo das organizações internacionais exprime – melhor, vai exprimindo – esse espírito do tempo. Vejamo-lo cronologicamente. Logo depois do pós-Guerra o foco das análises e interpretações levadas a cabo foi colocado nas formas como as organizações internacionais afectavam o comportamento dos Estados. Era o que interessava aos analistas e, quase sem excepção, era nesses termos que as coisas eram encaradas. De início estas organizações eram por conseguinte conceptualizadas como meras entidades externas com que os Estados tinham de contar. Aquilo que apelidei de “modelo clássico”, e que naturalmente ainda perdura.

Os anos 60 trouxeram, como novidade, uma atenção nova quanto ao impacto das políticas e estruturas “domésticas” sobre a resposta dos Estados relativamente às instituições multilaterais. Tudo isso iria ser desformalizado em resposta a acontecimentos que apontavam com clareza para insuficiências destas modelizações meramente externalistas. O enredo adensava-se. Novas parcelas se vinham acrescentar às conceptualizações empreendidas sobre as características da anarquia originária e, inevitavelmente, quando às maneiras de a equacionar e, eventualmente, “desanarquizar”.

Mudanças não tardaram. Uma outra camada viria acrescentar-se no que diz respeito à tónica dos estudos empreendidos, mas desta vez num sentido como que contrário. Com o intuito de melhor entender a alteração, retomemos-lhe o contexto. Ao contrário do que tinha sido o caso na Coreia dos anos 50, a guerra do Vietname, sobretudo a parte dela que teve lugar nos anos 70, ocorreu no essencial fora dos quadros definidos pelas Nações Unidas. As instituições de Bretton Woods passaram decénios a lograr disciplinar comportamentos económicos mundiais até que, em 1971, os EUA decidiram unilateralmente deixar cair o padrão-ouro e todo o tabuleiro se alterou. No início dos

anos 70 assistiu-se também à emergência da OPEP, uma organização que veio alterar as regras de um jogo regulado durante decénios pelos mercados e só de maneira remota e indirecta por organizações e instituições internacionais.

O resultado foi a emergência de teorizações inovadoras quanto aos chamados *regimes internacionais*<sup>10</sup>, regularidades comportamentais muito mais difusas do que as organizações, resultantes de regras, normas e consensos positivos e negativos (muitos deles tácitos) partilhados em larga escala. As organizações internacionais tornaram-se, aos olhos de políticos e analistas, apenas num dos ingredientes de um enorme nexo deles, como parte de um gradiente, por assim dizer. De novo os enquadramentos analíticos, como não podia deixar de ser, replicavam de maneira estreita as modificações políticas conjunturais entretanto ocorridas “no chão”.

Um padrão que iria continuar. Estudos empreendidos mais perto de nós têm vindo a focar atenção nas várias e fascinantes maneiras como as instituições internacionais fazem diferença no que diz respeito à formatação dos comportamentos dos actores políticos internacionais, sobretudo de um lado os mais importantes e, de outro, aqueles que ao invés menos peso têm no sistema internacional. A tendência mais recente, porventura numa espécie de regresso às origens, (mas de maneira muito mais criteriosa do que antes era o caso), têm vindo a abordar as organizações e outras instituições internacionais como em simultâneo *objectos* de escolhas estratégicas e *constrangimentos* actantes sobre os comportamentos dos actores internacionais. E por aí andamos.

Parece-me evidente que tais inovações na conceptualização-quadro em cujos termos encaramos hoje em dia as organizações internacionais e as compreendemos, bem como as modalidades inovadoras das novas “organizações” emergentes – muitas delas organizadas mais como redes do que como verdadeiras “instituições”, a maioria dessas redes descentradas relativamente aos Estados e propondo-se-lhes como alternativas – alteram profundamente as nossas perspetivações. Trata-se de mudanças que significam transformações decerto não-despiciendas do processo de criação-consolidação de “organizações internacionais”, se quisermos insistir na manutenção desta terminologia. Soletram uma visão nova da representação e participação política democrática, cujos contornos ainda entrevemos mal, e cujas consequências temos dificuldades em conseguir prever com um mínimo de plausibilidade. Alteram tudo, sem dúvida, acres-

---

<sup>10</sup> O tema dos chamados “regimes internacionais” tem sido tratado numa bibliografia de tal maneira extensa que seria espúrio tentar aqui mais do que referi-la.

centando novas camadas aos nossos esforços e forcejos de domesticação da anarquia. Mas em boa verdade ainda não sabemos como o alteram.

Gostaria de concluir com uma palavra otimista e de esperança. Parece-me indubitável que as organizações internacionais tenham vindo para ficar. Como também me parece claro que os Estados não estão a desaparecer. Cada vez mais se irá doravante jogar no quadro da tensão entre estes dois tipos de entidades políticas ao nível mais macro. No entanto, uma integração cosmopolita maior – talvez afim daquela a que Kant aludiu – parece-me ser inevitável. Antes saibamos bem gerir as duplas identidades que o desenrolar dessa tensão incontrolável potencia de maneira tão patente. **NE**

#### BIBLIOGRAFIA

BULL, Headley (1977), *The Anarchical Society. A study of order in world politics*, MacMillan, London.

KEOHANE, Robert e NYE, S. Joseph (1977), *Power and Interdependence*, Harvard University Press.

KISSINGER, Henry (1995), *Diplomacy*, Little, Brown & Company.

LINKLATER, Andrew (1998), *The Transformation of Political Community. Ethical Foundations of the Post-Westphalia Era*, Cambridge, Polity Press.

MACMILLAN, Margaret (2003), *Paris 1919*, London.

WALZ, Kenneth (1977), *Man, the State and War*, Columbia University Press.

WEILER, Joseph (1999), *The Constitution of Europe: "do the new clothes have an Emperor?"*, and other essays on European integration, Cambridge University Press, New York.

**Embaixador (Quiteres) José Gregório Faria**

Nasceu em Louriçal do Campo, Castelo Branco, em 1939.

É licenciado em Direito pela Universidade de Lisboa.

Iniciou a sua carreira diplomática em 1963 como Adido de Legação, na Secretaria de Estado.

Foi promovido a cônsul de 3.ª classe em 1965, tendo sido terceiro e segundo-secretário de legação na embaixada em Berna.

Esteve em comissão de serviço na Comissão Interministerial de Cooperação Económica Externa, e colocado na Delegação de Portugal da EFTA e do GATT, em Genebra.

Foi promovido a primeiro-secretário de embaixada em 1973.

Foi chefe de gabinete do Secretário de Estado do Comércio Externo e Turismo e, depois, do Ministro da Economia.

Passou a conselheiro de embaixada em 1974, tendo sido colocado na situação de disponibilidade, por conveniência do serviço para ocupar o lugar de adjunto do gabinete do Secretário-Geral da EFTA, em Genebra.

Colocado na Secretaria de Estado foi chefe da Repartição Europa e América, da Direcção-Geral dos Negócios Políticos.

Foi promovido a ministro plenipotenciário de 2.ª classe em 1980, tendo sido adjunto do director-geral dos Negócios Políticos; promovido a ministro plenipotenciário de 1.ª classe em 1983, esteve colocado na embaixada em Dublin, com credenciais de embaixador; foi director-geral dos Negócios Económicos; director-geral das Comunidades Europeias.

Foi promovido a embaixador em 1987, tendo sido director-geral dos Negócios Políticos-Económicos; representante permanente de Portugal junto do Conselho do Atlântico Norte, em Bruxelas (1989); representante permanente de Portugal junto do Conselho do Atlântico Norte e da União da Europa Ocidental (1993); representante permanente de Portugal junto da União Europeia, em Bruxelas.

Foi embaixador em Londres.

Foi agraciado com diversas condecorações nacionais.



## Organizações Internacionais

CABENDO AO SR. Prof. Marques Guedes tratar os aspectos mais conceptuais, pensei na minha intervenção complementar dar uma breve ideia dos maiores desafios e dificuldades que algumas das principais organizações internacionais enfrentam hoje, deixando intencionalmente de parte, os aspectos relacionados com os traços mais salientes das suas respectivas estruturas institucionais e do modo como funcionam.

Nesta ordem de ideias, seleccionei, de entre as vastíssimas possibilidades de escolha, a ONU, dada a sua natureza global e, dentro das organizações regionais, preferi, na área da defesa e segurança, a NATO e a OSCE. Por fim, a União Europeia preencherá o lugar das organizações regionais de cooperação económica e financeira.

**As Nações Unidas** Cobrem um vasto espectro de acções, como convêm aos seus objectivos e abordagens, designadamente, em relação aos direitos humanos; à solução pacífica dos conflitos; à segurança colectiva ou, ainda, à procura da justiça, dentro da alçada da lei internacional; ao controlo dos instrumentos de guerra, quer dizer, o desarmamento e o controlo dos armamentos; ao controlo da proliferação e instalação de armas de destruição massiva; à promoção do bem-estar económico e do progresso social (padrões de saúde, bem-estar, juventude, envelhecimento, cooperação em matérias de educação, ciência e cultura, o combate aos narcóticos, drogas, crime, etc..

Por isso, na impossibilidade de cobrir tão vastas áreas, parece-me que a forma de melhor resumir o essencial sobre o que há a dizer sobre as Nações Unidas será referir as reformas da Organização presentemente em discussão.

Os debates concentram-se na discussão de um Relatório do Secretário-Geral designado “In larger Freedom”, que cobre um ambicioso conjunto de propostas que configuram a maior e mais ambiciosa reforma da ONU, desde a sua criação em 1945.

Em termos gerais, as propostas incidem sobre:

- o desenvolvimento e o combate à pobreza (denominado este capítulo *Freedom from want*)
- a segurança (*Freedom from fear*)

- os direitos humanos (*Freedom to live in dignity*)
- e, finalmente, um capítulo dedicado à maquinaria institucional, incluindo a muito falada reforma e alargamento do Conselho de Segurança.

Tanto quanto sei, Portugal tem, genericamente, apoiado a reforma das Nações Unidas, considerando o Relatório do Secretário-Geral, como a base preferencial do trabalho.

Favorecemos, assim, uma reforma global, abrangente e que não se esgote na questão do alargamento do Conselho de Segurança.

Achamos, no entanto, que, na medida em que o alargamento do Conselho de Segurança equivale, de certo modo, a um acto refundador da organização, é necessário, que se gere um largo consenso para aprovar a sua reforma.

Pela mesma ordem de razões, consideramos que não se devem tomar decisões apressadas ou impor prazos artificiais.

Por outro lado, no caso de impasse sobre o alargamento do Conselho de Segurança, os restantes aspectos relacionados com a reforma não devem ser penalizados, impedindo-os de avançar na base dos seus próprios méritos.

Em suma, é muito importante a credibilização do segmento dos direitos humanos (subscrevendo, por isso, a proposta do Secretário-Geral para a criação do Conselho dos Direitos do Homem), bem como o acordo sobre a definição de terrorismo (que é fundamental para se poder concluir a Convenção Global sobre Terrorismo) e o tratamento do Desenvolvimento numa perspectiva integrada. Finalmente, conviria não esquecer, também nesta perspectiva, a revitalização dos trabalhos da Assembleia Geral, e o reforço do ECOSOC.

Portugal endossaria, ainda, o conceito da chamada “responsabilidade de proteger”, isto é, permitir a intervenção da comunidade internacional na protecção de civis, mas só no caso de uma manifesta incapacidade voluntária ou involuntária de um estado pôr cobro, no seu território, a situações extremas (casos de genocídio, violações repetidas e em larga escala dos direitos humanos, extermínios, etc., etc.).

Por outro lado, o eventual uso da força deve ter por base um conjunto de princípios orientadores da acção do Conselho de Segurança para que se possa estabelecer um consenso dentro da comunidade internacional, definindo os parâmetros para a sua autorização pelo Conselho.

Quanto às questões de Desenvolvimento, a abordagem deve ser integrada, estabelecendo-se um equilíbrio entre os seus três pilares, quer dizer, o económico, o social e o ambiental.



Em conclusão, tanto ou mais importante que o alargamento do Conselho de Segurança, que parece querer dominar a Agenda, são muito relevantes as melhorias dos métodos de trabalho e a criação de regras para tornar a acção do Conselho mais transparente e efectiva e o reforço dos contactos com as organizações regionais.

**NATO** Volto-me agora para uma das organizações regionais dentro da área da segurança e defesa, isto é, aquelas em que a orientação militar e política visa oferecer protecção contra agentes externos. Todas as organizações deste tipo foram a resposta a situações particulares da Guerra-Fria. A sua base constitutiva assenta mais num sentimento de desconfiança e hostilidade do que propriamente na pretensão de desenvolver relações amigáveis e de cooperação entre os países.

A mais organizada e estável aliança militar é, como se sabe, a NATO, que tem provado ter vitalidade e ambição muito para além das contingências da Guerra-Fria. Com efeito, não só resistiu à evolução da História mas tem mesmo alargado a sua composição, recebendo no seu seio os membros do ex-Pacto de Varsóvia e mesmo da ex-URSS.

Como se recordam, muitos pensaram que, depois da implosão da URSS e do Bloco soviético, a Organização seria daí em diante um dispendioso anacronismo e que grande parte do remanescente das suas missões poderia ser transferida para outras organizações, designadamente para ONU, a OSCE ou para a UEO.

Porém, a crise dos Balcãs, dos anos 90 e as fraquezas e inconsistências das possíveis respostas da Europa e das Nações Unidas mostraram a necessidade de dispor de outros instrumentos quando se tratava de ter mais decisivas intervenções militares, como foram os casos, por exemplo, da Bósnia e da expulsão da Sérvia do Kosovo.

Paralelamente, tem sido considerável o trabalho feito pela NATO para procurar adaptar-se aos desafios do século XXI, e isto, tanto em termos de capacidades militares como em termos de debate político.

A ideia agora é a de ter forças projectáveis para teatros de operações longe das suas fronteiras, através de:

- a criação da chamada NATO Response Force, de uma nova estrutura de comandos e de novos compromissos sobre capacidades.

Quanto ao reforço do debate político, existem duas posições principais entre os aliados. Por um lado, alguns países, nomeadamente os EUA pretendem com esta

ideia, fundamentalmente, preservar o papel da NATO enquanto fórum de debate transatlântico em matérias de segurança e defesa, defendendo que esse debate entre aliados não pode estar limitado só às questões onde a Aliança se encontra directamente envolvida, por exemplo, o Médio Oriente, ou Afeganistão, ou Irão. Por outro lado, outros aliados (FR – BE – GRE) consideram existir um *deficit* real de debate político no processo global de tomada de decisão respeitante a operações, faltando desta forma um entendimento uniforme quanto aos objectivos políticos a prosseguir relativamente a cada missão. A grande maioria dos Aliados acha que seria vantajoso um reforço do debate em cada uma das vertentes assinaladas.

Relativamente às novas missões da NATO, têm-se estas desenvolvido no quadro de três modelos de parcerias, a saber:

- a Parceria para a Paz, o diálogo Mediterrâneo e a chamada iniciativa de cooperação de Istambul (que envolve a generalidade dos países do Golfo Pérsico).

A *Partnership for Peace* – P.f.P. foi a primeira a ser criada e tem sido seguida como modelo para as demais. Pela sua particular importância, a Rússia e a Ucrânia desenvolvem cada uma o seu diálogo específico com a NATO, no âmbito de quadros próprios de debate e cooperação, respectivamente, o Conselho NATO/Rússia e a Comissão NATO/Ucrânia.

A par das parcerias, a NATO tem ainda contactos com diferentes organizações: a União Europeia, com a qual tem um diálogo institucionalizado e um quadro de cooperação designados Arranjos Berlim +), com a OSCE, com o Conselho da Europa e mais recentemente com a ONU e com a OUA.

Quanto à primeira avaliação sobre a importância das parcerias parece haver abertura para uma evolução do quadro existente que possibilite uma adaptação das instituições e mecanismos já existentes, embora preservando o carácter específico de cada uma, concretamente a sua vertente regional.

Acerca ainda do reforço do diálogo e da cooperação da NATO com essas organizações internacionais presentes nas áreas de actuação da Aliança, podem vir a estender-se a outras como é já o caso do Conselho de Cooperação do Golfo, previsto na Iniciativa de Cooperação de Istambul, bem como em outras áreas de interesse estratégico, como é o caso do Mediterrâneo e da África.

Mais especificamente, no caso da futura cooperação da NATO com a África, pensa-se que a sua atitude pode assentar nas seguintes linhas de orientação:

Primeiro, deixar às instituições e aos próprios países africanos a responsabilidade de desenvolverem as suas capacidades no domínio da gestão de crises. A NATO e a comunidade internacional devem estar, no entanto, disponíveis para apoiar aquele esforço. Depois, a NATO deve privilegiar o seu relacionamento directamente com a UA ou com as organizações regionais que apoiam a UA, num espírito de abertura e de disponibilidade para responder positivamente aos pedidos de apoio que lhe apresentem. Haveria ainda vantagem que o referido apoio seja enquadrado por um diálogo político, à semelhança do que ocorre com a NATO e outras organizações.

Relativamente ao seu futuro possível alargamento, o assunto só será tratado pela NATO em 2008 e sê-lo-á, certamente, tendo em conta os princípios gerais que têm sido seguidos em relação aos anteriores alargamentos, isto é:

Primeiro, o de abertura para considerar a pretensão de qualquer país europeu que possa contribuir para a segurança da área euro-atântica (art. 10 do Tratado de Washington).

Segundo, a adesão deve implicar o preenchimento de requisitos, essencialmente, em matéria de reformas do sector da defesa mas incluindo, também, áreas como a dos direitos humanos, estado de direito, liberdade económica, etc., etc..

Por último, a necessidade de articulação do eventual processo de adesão com a União Europeia, na medida em que a adesão à NATO só fará sentido numa perspectiva de integração nas estruturas europeias (v. os exemplos das Croácia – Albânia – Macedónia – Montenegro – Ucrânia – Geórgia).

**OSCE** Como se recordarão, em meados dos anos 70, a NATO e o Pacto de Varsóvia encararam institucionalizar uma *détente* que, apesar de tímida, ia emergindo. Facto curioso, neste particular, estas organizações não se voltaram para o quadro das Nações Unidas. Tentaram, antes, em 1975, uma solução regional, através da Conferência de Cooperação e Segurança na Europa (o chamado Processo de Helsínquia).

Depois de terminada a Guerra-Fria foi uma modernizada NATO, conjuntamente com a OSCE, agora transformada de Conferência em Organização, em 1995, que se propuseram gerir os desafios da paz e segurança motivados pela transição que estava a ter lugar dentro dos países da Europa Central e de Leste.

Estabeleceu-se, então, uma coexistência e uma divisão de trabalho com a NATO, que levou a OSCE a especializar-se sobretudo em questões relacionadas com liberdades

individuais e direitos humanos, enquanto a NATO, graças, designadamente, à manutenção da sua estrutura militar integrada monopolizou as questões de segurança.

Hoje, a OSCE atravessa, de certo modo, uma crise devido às posições que a Rússia vem assumindo quanto ao papel e influência que acha deviam caber à Organização.

Com efeito, ao negociar o Acto Final de Helsínquia, em 1975, a então URSS pretendeu sobretudo ver reconhecido o *status quo* na Europa, tal como resultara da 2.ª Guerra Mundial. Para isso, teve de aceitar por imposição do Ocidente, a inclusão de princípios sobre liberdades individuais e direitos humanos que, desde logo, conferiram à então OSCE um certo “*droit de regard*” sobre assuntos internos de todos os Estados participantes.

Inicialmente, durante muito tempo, falou-se no equilíbrio entre os três “cestos” (*basquets*) mas que mais não era do que uma certa expressão retórica, por parte dos países ocidentais que pretendiam que a dimensão humana (3.º *basquet*) não ficasse prejudicado pelo interesse atribuído pelos países do Pacto de Varsóvia aos aspectos militares de segurança (o 1.º *basquet*) e sendo certo que os aspectos económicos da segurança (o 2.º *basquet*) sempre andaram um tanto a reboque dos outros dois.

A queda do Muro de Berlim, em finais de 1989, teve as consequências que se sabe para a URSS e depois para a Rússia: a implosão do Pacto de Varsóvia, a reunificação da Alemanha dentro da NATO, o desmembramento da URSS e o conseqüente alargamento da NATO e da União Europeia a países que claramente pertenceram à antiga esfera de influência da URSS. Tudo isto, do ponto de vista da Rússia, invertia os dados do problema.

O caso das recentes eleições na Ucrânia foram, talvez, a gota de água que fez ultrapassar o limiar da tolerância relativamente a todo este processo.

Chegou-se assim a uma situação que a Rússia considera extremamente desequilibrada, devido à importância dada hoje à dimensão humana (3.º *basquet*) em comparação com as restantes dimensões.

Na verdade, graças à monitorização das eleições e à acção das Missões OSCE no terreno, criou-se um direito a uma verdadeira e legitimada intromissão nos assuntos internos dos Estados membros, enquanto os aspectos militares se circunscrevem hoje a uma mera rotina. Como se sabe, nessa área impera a NATO.

Quer tudo isto dizer, que a Rússia já não encontra na OSCE interesse particular, preferindo, possivelmente, tratar directamente ou com a NATO ou com a União Europeia, através dos canais directos, entretanto, criados para o efeito.

Como sempre nestes momentos, há quem advogue um imediato diálogo construtivo, mas qual, perguntar-se-á se o que a Rússia pretende é o enfraquecimento substancial da dimensão humana, exactamente o que a maioria dos países recusa encarar?

As discussões e consultas continuam, mas a verdade é que a OSCE constitui hoje uma parte integral das estruturas de segurança, no amplo contexto euro-atlântico e, por consequência, a política da Rússia na OSCE, dificilmente se pode separar das suas relações com a União Europeia, a NATO, o G8, etc.. Em suma, o relacionamento bilateral com os países que fazem parte daquelas organizações não deixariam de ressentir-se.

**União Europeia** Para não ser excepção, também neste caso a vastidão do tema obriga a concentrar as observações sobre o que de mais actual está na mesa, isto é, primeiro o debate sobre o futuro da Europa após a recusa francesa e holandesa do Projecto de Tratado Constitucional Europeu, e, depois, sobre as reformas económicas e o processo de alargamento.

Acerca do Tratado Constitucional, o Conselho Europeu decidiu não se precipitar e tomar tempo para reflexão, tentando aproveitar a pausa para encontrar uma leitura comum para as causas profundas da crise europeia e delinear possíveis saídas.

Todos parecem concordar que a crise é profunda e pode ser duradoura.

As causas abundam: o fim da Ordem de Ialta e as mudanças na estrutura atlântica puseram em causa muitas premissas da integração europeia, já que fora ao seu abrigo que o processo pôde prosperar e avançar; depois, seguiram-se as consequências que decorrem da prioridade dada à estabilização do Centro e do Leste Europeu; as fracturas no eixo franco-alemão e a crise de liderança europeia que, em parte, delas decorreu e os novos imperativos da globalização.

Hoje, não chegam, pois, remédios paliativos e soluções de mero ajustamento. A nova situação é diferente e as soluções que se vão procurando encontrar têm de ter isso em conta.

O Projecto de Tratado Constitucional, como se sabe, tentou ser a resposta para enfrentar os novos condicionalismos. Mas era um projecto polémico. Muitos viam o texto aprovado como uma peça perigosamente radical, designadamente devido ao cunho federalista que apresenta. Talvez a esse respeito se devesse ter dado algum matiz às críticas, porque visto mais de perto, o que se encontra por detrás da linguagem, quase agressivamente federalista, são soluções predominantemente intergovernamentais, como

se prova pela recusa de aceitar o voto maioritário na Política Externa; na exigência da unanimidade em relação à harmonização fiscal; e a unanimidade imposta no processo de ratificação do Tratado, além de muitos outros inevitáveis compromissos.

Em todo o caso, há quem agora prefira tirar proveito da situação, para reduzir o texto e o âmbito do Tratado, retirar-lhe a linguagem polémica e a complexidade técnica que tem a estrutura adoptada, e tentar reforçar algumas políticas, sobretudo, as relativas à segurança, justiça e luta contra o terrorismo.

Para além do impasse sobre o Tratado outras áreas requerem urgente atenção e que não estão dependentes de quaisquer procedimentos de ratificação, como, por exemplo, o processo da reforma económica correntemente identificada com a chamada Agenda de Lisboa.

Com efeito, talvez os mais graves problemas que a Europa enfrenta sejam os da perda de competitividade e a necessidade de abrir mais possibilidades de investir em projectos com efeito positivo no crescimento, como, por exemplo, na investigação aplicada, nas novas fontes de energia ou nos projectos industriais de futuro.

Uma terceira ordem de problemas que a União Europeia enfrenta está relacionada com a forma de eventualmente continuar os alargamentos da União sem, por outro lado, ficar paralisado, como agora está a acontecer.

A este propósito, sublinham alguns sectores a necessidade de ter em conta que as opiniões públicas de certos países estão inquietas com o ritmo e dimensão do processo de alargamento e esperam que seja tida em devida conta a capacidade de a União assimilar novos membros, argumentando com o facto de o dito processo ter sido previsto como uma forma de exportar a estabilidade europeia para a sua vizinhança e não, como agora começa a ser vista, como uma perigosa maneira de importar instabilidades para o seio da União Europeia.

Fala-se, hoje, para ultrapassar essas dificuldades, de parcerias privilegiadas como sucedâneo de adesões de pleno direito. Alguns vão mesmo ao ponto de sugerir que em futuras adesões, os novos membros não tenham todos os direitos, ficando excluídos do direito de voto em certas matérias e prevendo a exclusão dos benefícios de certas políticas.

Em conclusão, perante a fluidez e imprevisibilidade da situação presente, há que tentar ultrapassar as dificuldades para, pelo menos, colocar em perspectiva o futuro da Europa. Para tal há que:

Ultrapassar o dilema do alargamento versus aprofundamento; resolver o actual impasse constitucional; delinear as áreas onde se poderão estabelecer as chamadas

cooperações reforçadas; avançar na agenda da competitividade, das reformas económicas e do emprego; tentar ajustar o papel da Europa no Mundo, trazendo-a para uma plataforma articulável com a globalização geral.

Passada em revista de forma necessariamente selectiva e casuística (é sempre difícil eleger 4/5 organizações num universo de largas dezenas), como conclusão, queria apenas dizer que enquanto os Estados têm vivido muitas vezes preocupados com os seus próprios interesses nacionais, as organizações internacionais continuam empenhadas em promover o entendimento entre as nações nos mais distintos domínios, dando assim uma poderosa contribuição para fazer do mundo num lugar mais interdependente e pacífico.

Ajudaram à tomada de consciência sobre os diferentes tipos de desafios globais com que estamos hoje confrontados e sobre as possibilidades e limites da cooperação que preconizam. Tem, igualmente, sido relevante a sua acção sobre como sensibilizar as pessoas para a necessidade de pensar e agir na cena internacional.

Com efeito, a sua acção, sobretudo a partir dos finais da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial leva muitos especialistas a considerar que não foi a Guerra-Fria mas antes o aprofundamento das interacções internacionais que têm desde então tido uma influência central na cena internacional.

Apesar do quadro pouco animador, de um mundo cheio de rivalidades e divisões, creio haver razões para ter em conta os resultados positivos a que têm chegado as organizações internacionais. Não se pode estar à espera de que o seu funcionamento atinja um alto grau de perfeição. Os progressos serão sempre relativos mas, nem por isso, menos tangíveis na melhoria das relações humanas para além das fronteiras nacionais. **NE**





### III. Tema

---

#### “O Ensino das Relações Internacionais”

13 de Julho de 2006

#### Conferencistas:

Professor Doutor Carlos da Silva Motta

Professor Doutor Luís Filipe Lobo-Fernandes

#### Moderador:

Coronel João Vieira Borges



**Professor Doutor Carlos César Lima da Silva Motta**

Nasceu em Águeda, em 1948.

Depois da frequência do IST, licenciou-se em História, na Universidade Clássica de Lisboa. É *Docteur en Sciences Historiques*, pela *Université Catholique de Louvain, Faculté de Philosophie et Lettres*, com equivalência ao grau de doutor em História, concedida pela Universidade Nova de Lisboa.

Foi investigador com larga pesquisa realizada nos arquivos portugueses, belgas, britânicos e francês. Foi «aluno-visitante» do *Afrika-Studie Centrum* da Universidade de Leiden (Holanda). Participou em inúmeras reuniões científicas internacionais.

Desempenhou várias funções na função pública com destaque para secretário do Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores, assessor do Ministro Adjunto do Primeiro-Ministro e da Juventude e esteve colocado no gabinete do Ministro da Educação e foi director da Direcção de Serviços de Relações Internacionais do Ministério da Educação.

Foi membro do Conselho Nacional da Unesco e do CDCC do Conselho da Europa em representação do Ministério da Educação.

Foi professor na Universidade Lusíada no Departamento de Relações Internacionais que dirigiu.

Desempenha actualmente as funções de professor catedrático na Universidade Lusíada de Lisboa.

É autor de várias obras nas áreas de relações internacionais, ciência política e história.

É membro de diversas associações.



## O Ensino das Relações Internacionais

### (Resumo da intervenção oral)

1. O DOMÍNIO DAS Relações Internacionais, como campo de estudo distinto na área do conhecimento científico terá surgido, eventualmente, a partir da Primeira Grande Guerra Mundial, quer na Europa quer nos Estados Unidos da América, num ambiente de consolidação de um “sistema”, de uma “nova ordem internacional”, de segurança colectiva que pudesse garantir a paz, dentro de uma perspectiva predominantemente idealista.

Com o fracasso do modelo construído a partir da Sociedade das Nações, cuja mais notória reflexão crítica surge com o hoje clássico *The Twenty Years Crisis. 1919-1939 ...*, de Edward H. Carr, aprofundar-se-iam os estudos científicos das Relações Internacionais, sobretudo, após a Segunda Grande Guerra Mundial, prevalecendo as visões realistas, onde avulta Hans Morgenthau. Surge, todavia, nesse aprofundamento dos estudos e do ensino das Relações Internacionais uma fértil produção de autores, com divulgação internacional, como Raymond Aron, A. Toynbee, Pierre Renouvin, W. Lippman, Morton Kaplan, Karl Deutsch, Kenneth Waltz, Jean-Baptiste Duroselle, entre muitos outros.

Com a década de 60, aprofunda-se a pluralidade das abordagens, aí se salientando nomes como o de James Rosenau, ou obras marcantes como *Paix et Guerre entre les Nations*, de Raymon Aron. A pluralidade das abordagens incorpora temas relacionados com novos estudos sobre o desenvolvimento económico e social, bem como a emergência e afirmação de novos actores internacionais.

Da década de 70 à de 80 proliferam várias tendências e o debate teórico enriquece-se com as contribuições tradicionalistas, modernistas, realistas, sistémicas. Neomarxistas, como Samir Amin ou Immanuel Wallerstein, e neo-realistas, como Kenneth Waltz, ganham relevo, tendo este último proposto uma “síntese” entre as propostas realistas e os modelos sistémicos. A imensa torrente de propostas e interpretações, testemunhando a complexidade das realidades, desagua em J. Rosenau e na sua obra *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity* (Princeton, 1990).

2. É com algum atraso relativo que o ensino das Relações Internacionais, começa a ter lugar em Portugal na década de 70. Salvo algumas honrosas excepções o mundo intelectual português viveu arredado deste movimento, cabendo o lugar pioneiro ao Professor Adriano Moreira.

Destaca-se, assim, a Universidade do Minho com o seu primeiro Bacharelato em Relações Internacionais, em 1975, progredindo para a Licenciatura em 1978. Também o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade Técnica de Lisboa, abre a sua Licenciatura em Relações Internacionais em 1982 e, no ensino privado, a Universidade Lusíada inicia a sua Licenciatura em Relações Internacionais, em 1986.

Hoje, quer no ensino superior público quer no ensino superior privado, serão 8 os cursos de Licenciatura em Relações Internacionais (englobando 2 com designação composta de Ciência Política e Relações Internacionais), a que se juntam cinco Licenciaturas em Ciência Política e duas em Estudos Europeus que, necessariamente abarcam de algum modo a temática das Relações Internacionais.

Se acrescentarmos os cursos de Mestrado, encontraremos sete cursos de Mestrado em Relações Internacionais, dois Mestrados em Ciência Política e Relações Internacionais, dois Mestrados em Estudos Europeus, um Mestrado em Espaço Lusófono e Relações Internacionais.

Se, finalmente, elencarmos os Doutoramentos, encontraremos dois em Relações Internacionais, um em História das Relações Internacionais, dois em Ciência Política e Relações Internacionais, um em Estudos Europeus.

Este panorama é mutável, provavelmente a curto prazo, dado o especial momento que se vive na Universidade portuguesa. De qualquer modo a presença da temática é assinalável.

3. Como exemplo da evolução dos estudos em Relações Internacionais particularizo o caso da Universidade Lusíada que conheço bem, podendo todos também aproveitar a presença do Senhor Professor Luís Lobo-Fernandes, meu particular amigo, para ficarem a conhecer a evolução das Relações Internacionais na Universidade do Minho.

O curso de Licenciatura em Relações Internacionais, na Universidade Lusíada, iniciou-se no ano lectivo 1986/87, segundo um plano curricular de cinco anos. No ano lectivo de 1993/94 inicia-se um novo plano curricular, de quatro anos, plano esse que introduzia outras modificações curriculares, ao nível dos conteúdos de algumas disciplinas, reflectindo as alterações mais significativas da realidade internacional, como a

queda do muro de Berlim, a reunificação da Alemanha, e a desagregação do “Império Soviético”, o fim da “Guerra Fria”.

Depois desta alteração, fizeram-se mais duas, uma em 1998 e outra em 2000, mas de pormenor.

No que respeita ao curso de Mestrado em Relações Internacionais, foi aprovado em 1995, tendo, desde o ano lectivo de 1995-96, funcionado ininterruptamente e produzindo uma importante e variada investigação a este nível, com várias dissertações apresentadas em provas públicas e aprovadas por júris onde têm participado Professores Doutorados externos, tal como é legalmente preceituado.

Como é evidente, o ensino das Relações Internacionais não se esgota nos cursos de Licenciatura e de Mestrado. Na universidade Lusíada têm-se realizado, ao longo destas duas décadas, diversos cursos de pós-graduação em Relações Internacionais, em Estudos Europeus, em Segurança Internacional e, para me não alongar numa enumeração fastidiosa, vários cursos de preparação para os concursos de acesso à carreira diplomática, sempre com assinalável procura e com resultados gratificantes.

Como é também conhecido, tem havido uma grande preocupação com a investigação, não apenas aquela individual que se concretiza na preparação das dissertações de Mestrado, ou nas teses de Doutoramento, mas também aquela que se organiza por equipas de investigadores – Doutores e Mestres – e que tem concorrido a Programas da Fundação Ciência e Tecnologia ou da União Europeia.

4. Como último ponto, gostaria de abordar o processo em que todo o ensino universitário português se encontra envolvido e que irá – assim o creio – iniciar uma reforma que é preciso acompanhar para que frutifique no sentido com que foi introduzido e se não transforme numa mera “cosmética” ou, o que seria pior, num desastre de baixa de qualidade formativa.

Estou naturalmente a referir-me à implementação do “processo de Bolonha”, cuja vertente mais divulgada é a da reforma curricular, correspondente aos modelos “3+2”, ou “4+1”.

Trata-se, na verdade, de muito mais, na mudança de um paradigma na mobilidade do conhecimento nas instituições universitárias, tendo em vista uma certa harmonização das formações universitárias na aquisição de competências, no designado espaço universitário europeu.

Como todas as reformas, também esta implica uma dedicação e empenho na alteração das mentalidades, quer dos corpos docentes, quer dos corpos discentes, sendo

essa alteração mais necessária nas áreas mais tradicionalistas, dado que já se verificavam práticas universitárias, a nível nacional, muito próxima do referido “modelo de Bolonha”.

A legislação recentemente publicada, designadamente, o Decreto-Lei 74/2006, de 24 de Março, consagra a organização do ensino superior em três ciclos, sendo que para o 1.º ciclo se estipula genericamente uma formação de 180 créditos, correspondentes a três anos curriculares de trabalho, titulando-se essa formação com o grau de Licenciatura. Para as formações pós-graduadas de 2.º e 3.º ciclos, ou seja de Mestrado e Doutoramento, estipula-se, respectivamente, mais 120 créditos e mais 180 créditos, correspondendo a mais dois anos de trabalho e a mais três anos de trabalho, essencialmente de investigação.

Relativamente a esta legislação alguma coisa haveria a dizer. Todavia, não é este o momento próprio para a sua análise. No entanto, em minha opinião, é de lamentar que se não tenha adoptado a designação de Bacharel para o primeiro ciclo de formação e se tenha mantido a de Licenciatura. Tendo sido o Coordenador da área das Ciências Políticas e Relações Internacionais para a implementação do Processo de Bolonha a nível nacional, tive ocasião de propor aquela designação para as novas formações de 1.º ciclo, evitando-se a confusão com as antigas formações de quatro e cinco anos e tornando-se mais compreensível, a nível comparativo externo, aquelas que vão ser as actuais formações. Deixo-vos um exemplar da proposta que entreguei então, em Fevereiro de 2005 no Ministério da Ciência, Investigação e Ensino Superior\*.

Para finalizar, deixo aqui expressa a esperança de que a transformação que vamos todos operacionalizar no Ensino Universitário português venha a ser uma oportunidade plenamente aproveitada para o qualificar, pois assim qualificaremos a formação das futuras gerações. **NE**

---

\* Anexa-se a proposta referida.



## Processo de Bolonha

### Implementação do Processo de Bolonha a nível nacional, por área do conhecimento: Ciências Políticas e Relações Internacionais (versão resumida)

**1. Introdução** Numa visão tradicional e simplificada as Ciências Políticas debruçam-se directamente sobre a compreensão e o estudo do que é “político” e que compreenderá três grandes domínios:

O primeiro, respeita ao funcionamento das instituições do Estado – governos, parlamentos e administrações – e dos diversos grupos que competem interactivamente na orientação do comportamento e conduta do Estado – partidos políticos, grupos de pressão, movimentos sociais, enfim, a sociedade civil – bem como a descodificação e compreensão das pressões, atitudes e comportamentos dos cidadãos.

O segundo, engloba as diferentes facetas da vida internacional, designadamente as políticas externas dos diversos estados, o “sistema internacional”, as grandes mutações geoestratégicas, o desenvolvimento das grandes áreas regionais (em particular, da “Europa”), os armamentos, as matérias-primas estratégicas, a resolução de crises e conflitos internacionais, a intervenção humanitária, a mundialização, o “hiper-terrorismo”.

O terceiro relaciona-se com a análise da acção pública, mormente a gestão da administração pública, as relações da administração com os cidadãos, o estudo das diversas políticas públicas sectoriais-económicas, sociais, culturais, ambientais, etc. – bem como a avaliação referente ao grau de satisfação das aspirações de nível e qualidade de vida dos respectivos cidadãos.

Porém, na realidade histórica portuguesa afirmaram-se Licenciaturas em Relações Internacionais independentes de Licenciaturas em Ciência(s) Política(s), não obstante a existência de Licenciaturas que englobam as duas designações ou que no seu desenvolvimento curricular, prevêm disciplinas comuns às duas formações.

Assim, propõe-se e defende-se a continuidade do reconhecimento independente das duas áreas – Ciência Política e Relações Internacionais – em que a primeira englobará o primeiro e o terceiro dos domínios supra referenciados, enquanto a segunda se referirá ao segundo daqueles domínios.

## 2. Perfis e competências de formação

### 2.1. Perfis para o exercício profissional

Considerando que a Universidade é uma comunidade de saberes, onde se criam e transitam conhecimentos em áreas disciplinares alargadas e que o ensino universitário deve conferir aos estudantes uma formação em ambiente de investigação e de construção teórica do conhecimento, habilitante para o avanço do saber puro e aplicado e estimulante do espírito crítico, do empreendedorismo e da capacidade de pesquisa; e, entendendo-se que as formações em Ciência Política e Relações Internacionais são adquiridas exclusivamente no subsistema universitário, tem-se como recomendável:

#### Ciência Política

#### Perfis profissionais na área / especialidade

Perfil	Subsistema predominante	Descritores dos principais actos (diferenciadores)
“Bacharel” em C. Política/Graduado em C. Política (1.º ciclo)	Universitário	Exercício de funções de análise e comentário dos processos políticos; planeamento e execução de acções a desenvolver no campo político de organismos do Estado, de entidades de intervenção política, de organização de interesses da sociedade civil perante os poderes públicos (isoladamente ou integrado em equipas interdisciplinares).
“Mestre” em C. Política/Especialista em C. Política (2.º ciclo)	Universitário	Investigação, direcção, coordenação e gestão de processos complexos de planeamento e execução de acções / intervenções no domínio político, teórico e aplicado, com capacidade de liderança de equipas multidisciplinares.

## Relações Internacionais

### Perfis profissionais na área / especialidade

Perfil	Subsistema predominante	Descritores dos principais actos (diferenciadores)
“Bacharel” em Relações Internacionais / Graduado em Relações Internacionais (1.º ciclo)	Universitário	Exercício de funções de análise e comentário dos processos políticos, designadamente os de carácter internacional; planeamento e execução de acções a desenvolver em organismos do Estado, mormente vocacionados para as Relações Internacionais, bem como actividades de representação nacional externa, diplomática ou não; ainda exercício de planeamento e execução de acções de carácter internacional no tecido empresarial e nas Organizações Internacionais (isoladamente ou integrado em equipas interdisciplinares).
“Mestre” em Relações Internacionais / Especialista em Relações Internacionais (2.º ciclo)	Universitário	Investigação, direcção, coordenação e gestão de processos complexos de planeamento e execução de acções / intervenções no domínio político, teórico e aplicado, com capacidade de liderança de equipas multidisciplinares.

**Perfil pessoal** – O perfil dos graduados em Ciência Política e em Relações Internacionais deverá apontar para características abertas ao fenómeno político. Deverá ser curioso, investigador pró-activo, persistente e motivado, rigorosamente crítico, eticamente comprometido, animado de ideais e valores humanistas, consciente da responsabilidade cultural e social da sua actividade como profissional, aberto ao mundo e à mudança, informado, culto, útil em equipas de trabalho multidisciplinar, disponível, empreendedor e capaz de protagonizar lideranças motivadoras da excelência.

#### 2.2. Competências gerais e académicas, associadas aos perfis identificados

Os graduados em Ciência Política e em Relações Internacionais deverão adquirir, desenvolver ou aperfeiçoar determinadas competências gerais de carácter instrumental, interpessoal, sistémico e outros, entre as quais se salientam as seguintes:

**Competências gerais dos graduados de Primeiro Ciclo**  
**Áreas – Ciência Política e Relações Internacionais**  
**Especialidades – Todas**  
**Subsistema – Universitário**

**O graduado de Primeiro Ciclo deve:**

- Ter a capacidade de aprender e de gostar de aprender

---

- Ter capacidade de expressão e comunicação, orais e escritas

---

- Ter a capacidade de comunicar informações, ideias, problemas tanto a especialistas como a não especialistas

---

- Ter a capacidade de aplicar o conhecimento adquirido à prática

---

- Ter a capacidade de agir pró-activamente face à mudança, adaptando-se à evolução das metodologias e tecnologias

---

- Ter a capacidade de trabalhar isoladamente ou em equipas transdisciplinares

---

- Ter capacidade de iniciativa e de desenvolver um espírito empreendedor

---

- Ter a capacidade de assunção de compromissos éticos

---

- Ter a capacidade de gerir o seu tempo e compreender o tempo do “outro”

---

- Etc.

---

**Competências gerais dos graduados de Segundo Ciclo**  
**Áreas – Ciência Política e Relações Internacionais**  
**Especialidades – Todas**  
**Subsistema – Universitário**

**O graduado de Segundo Ciclo deve adicionalmente:**

- Ter a capacidade de desenvolvimento de um pensamento analítico e crítico baseado em conhecimento científico sólido

---

- Ter a capacidade de desenvolver uma compreensão transdisciplinar

---

- Ter a capacidade de compreensão da diversidade e da complexidade a uma escala global

---

- Ter a capacidade de liderar e gerir processos conducentes à inovação

---

- Ter a capacidade de avaliar ideias e projectos e de decisão

---

- Ter a capacidade de encontrar soluções para problemas humanos específicos em ambiente de trabalho

---

- Ter a capacidade de exploração da roda da aprendizagem (reflexão – questão – teoria – teste – reflexão)

---

- Ter a capacidade para trabalhar em ambiente internacional, entendendo e compreendendo as diferenças culturais, sociais e económicas

---

- Ter a capacidade de compromisso com a busca da excelência

---

- Etc.

---

**Competências académicas dos graduados de Primeiro Ciclo**  
**Áreas – Ciência Política e Relações Internacionais**  
**Especialidades – Todas**  
**Subsistema – Universitário**

**Competências académicas gerais (Ciência Política)**

Ao nível das competências académicas gerais dos graduados de Primeiro Ciclo, a formação deverá privilegiar a aquisição de conhecimentos básicos essenciais sobre o funcionamento das instituições do Estado e dos diferentes grupos que competem no sentido da condução do Estado, bem como na compreensão das atitudes e comportamentos dos cidadãos. Ainda, conhecimentos básicos essenciais sobre a gestão da administração pública, sobre a relação entre governantes e governados, o estudo de políticas públicas sectoriais e a sua respectiva avaliação. Finalmente, conhecimentos básicos essenciais sobre a vida internacional, designadamente, questões europeias.

**Competências académicas dos graduados de Primeiro Ciclo**  
**Área – Relações Internacionais**  
**Especialidades – Todas**  
**Subsistema – Universitário**

**Competências académicas gerais (Relações Internacionais)**

Ao nível das competências académicas gerais dos graduados de Primeiro Ciclo, a formação deverá privilegiar a aquisição de conhecimentos básicos essenciais sobre o funcionamento das instituições do Estado, dos grupos que influenciam a conduta do Estado e especialmente as diferentes facetas da vida internacional, designadamente as políticas externas dos diversos Estados, o “sistema internacional”, as grandes mutações geoestratégicas, o desenvolvimento das grandes áreas regionais em particular, da “Europa”, os armamentos, as matérias-primas estratégicas, a resolução de crises e conflitos internacionais, a intervenção humanitária, a mundialização, o “hiper-terrorismo”.

**Formação de base (Ciência Política e Relações Internacionais)**

- Ciências Sociais
- Direito
- Economia
- História
- Métodos e Técnicas (Matemática/Estatística/Informática)
- Iniciação ao trabalho de investigação de nível universitário

### Formação específica (Ciência Política)

- Antropologia
- Ciência Política
- Sociologia
- Relações Internacionais

### Formação específica (Relações Internacionais)

- Ciência Política
- “Ciências de Informação”
- História
- Relações Internacionais

### Formação em línguas estrangeiras (Ciência Política e Relações Internacionais)

- Inglês, mais outra língua (Francês, ou Alemão, ou Espanhol), I
- Inglês, mais outra língua (Francês, ou Alemão, ou Espanhol), II
- Inglês, ou Francês, ou Alemão, ou Espanhol, III

### Formação Complementar (Ciência Política)

O estudante deverá terminar a sua formação de Primeiro Ciclo, por uma de duas vias possíveis:

- Ou através de um “Minor”, diferente do “Minor” em Ciência Política, adquirindo créditos equilibradamente nos 2.º e 3.º anos da sua formação de 1.º ciclo;
- Ou através da escolha de disciplinas opcionais, num número de créditos igual ao do “Minor”, sob orientação competente e de forma igualmente equilibrada nos 2.º e 3.º anos da sua formação.

### Formação Complementar (Relações Internacionais)

O estudante deverá terminar a sua formação de Primeiro Ciclo, por uma de duas vias possíveis:

- Ou através de um “Minor”, diferente do “Minor” em Relações Internacionais, adquirindo créditos equilibradamente nos 2.º e 3.º anos da sua formação de 1.º ciclo;
- Ou através da escolha de disciplinas opcionais, num número de créditos igual ao do “Minor”, sob orientação competente e de forma igualmente equilibrada nos 2.º e 3.º anos da sua formação.

### 2.3. Estrutura e duração de ciclos de formação

2.3.1. Seguindo a orientação geral ínsita nos objectivos da Declaração de Bolonha e documentação complementar, bem assim as orientações do MCIES, entende-se que as formações a adquirir nas áreas de Ciência Política e de Relações Internacionais, equivalente a tempo inteiro e em regime presencial, deverão subordinar-se, genericamente, à seguinte estrutura, duração e designação para os ciclos de formação.

- 1.º Ciclo:  
6 semestres, Grau de Bacharel (= Bachelor)
- 2.º Ciclo:  
4 semestres, Grau de Mestre (= Master)
- 3.º Ciclo:  
6 semestres, Grau de Doutor (=Ph.D / Docteur)

2.3.2. Entende-se que na formação de 1.º ciclo deverá haver lugar a uma estruturação curricular do tipo Maior + Menor (Major + Minor), ou a uma estruturação do tipo Maior + disciplinas opcionais competentemente orientadas.

2.3.3. Entende-se, ainda, que, para a formação do 1.º ciclo, os semestres deverão contar no máximo com 15 (quinze) semanas lectivas e que cada semana lectiva não deverá ultrapassar as 15 (quinze) horas lectivas. Assim, e para o 1.º ciclo, haverá uma formação com um número máximo de 1.350 horas lectivas. Para a formação de 2.º ciclo, e considerando a necessidade da elaboração da respectiva dissertação (Memória / Tese), os semestres lectivos serão, no máximo, três, totalizando 675 horas lectivas e respeitando o princípio de um máximo de 15 (quinze) horas lectivas por semana; o quarto semestre, que poderá contar com alguma formação orientadora, será quase integralmente dedicado à elaboração da dissertação.

### 2.4. Competências e qualificação profissionais vs perfil formativo

A informação associada ao título em referência encontra-se já disponível nas secções 2.1. e 2.2.

Entende-se, porém, adequada uma mais longa reflexão sobre as competências específicas a adquirir pelos graduados de 2.º ciclo de formação, tendo em consideração as suas qualificações de Especialistas (Master) em Ciência Política e em Relações Internacionais:

- Assim, deverá dotar-se de uma capacidade de integração de todas as vertentes dos processos de investigação e desenvolvimento, gerindo sabiamente as

contradições e os interesses divergentes, ou contrários, entre os diversos participantes / protagonistas / destinatários /, demonstrando:

- Capacidade de recurso à investigação como o instrumento estratégico potenciador de inovação;
- Capacidade de concepção (geração de conceitos) e desenvolvimento;
- Capacidade de integração de estratégias e metodologias processuais;
- Capacidade de desenvolver métodos de estimulação da criatividade;
- Capacidade de “construir” e antecipar o futuro (visionar);
- Capacidade de problematizar situações complexas e paradoxais;
- Capacidade de gerir a informação e o conhecimento, transformando a informação em conhecimento e este num bem partilhável;
- Capacidade de “inventar” oportunidades susceptíveis de preenchimento de necessidades;
- Capacidade de construir visões sistémicas;
- Conhecimento sólido da sua área científica e dos diversos domínios potenciais de especialização;
- Conhecimento sólido das responsabilidades sociais e dos constrangimentos legais que regulam a sua actividade como profissional.

### 3. Caracterização geral dos cursos

#### 3.1. Curriculum nacional mínimo, para cada ciclo de formação e para cada área científica e em função das competências a adquirir

Entende-se referir, como questão prévia, as naturais resistências na definição de um “curriculum nacional mínimo”, atenta a autonomia universitária que deverá ser respeitada. Acresce que sobre esta matéria cada Instituição tem as suas particularidades e, também naturalmente, procurará “fazer Escola”, seguindo orientações muito próprias.

Assim, o parecer aqui desenvolvido é, praticamente, pessoal e deve ser entendido como estritamente indicativo e apenas para a formação do 1.º ciclo:



**Subsistema – Universitário**  
**Cursos – Ciência Política e Relações Internacionais**  
**Ciclo de formação – 1.º Ciclo**

Formação de base	71 ECTS
Formação específica	64 ECTS
Formação em línguas estrangeiras	15 ECTS
Formação Minor ou opcionais	30 ECTS

Outro modelo possível de distribuição da actividade curricular, para os dois ciclos e adoptando grupos disciplinares de conhecimentos, quantificados em termos de créditos ECTS, é o seguinte:

**Subsistema – Universitário**  
**Curso – Ciência Política**  
**Ciclo de formação – 1.º Ciclo**

Disciplinas (Grupos)	Créditos ECTS – 180
• Antropologia	6
• Ciência Política	60
• Ciências Sociais (Introdução)	6
• Direito	12
• Economia	18
• História	30
• Relações Internacionais	12
• Sociologia	6
• Métodos e Técnicas	12
• Línguas estrangeiras	18

**Subsistema – Universitário**  
**Curso – Ciência Política**  
**Ciclo de formação – 2.º Ciclo**

Disciplinas (Grupos)	Créditos ECTS – 120
• Ciência Política	30
• Direito	12
• Economia	12
• Filosofia	6
• História	12
• Psicologia	6
• Relações Internacionais	12
• Métodos e Técnicas	5
• Dissertação (Memória/Tese)	25

**Subsistema – Universitário**  
**Curso – Relações Internacionais**  
**Ciclo de formação – 1.º Ciclo**

Disciplinas (Grupos)	Créditos ECTS – 180
• Ciência Política	18
• Ciências Sociais (Introdução)	6
• Direito	18
• Economia	18
• História	30
• Relações Internacionais	60
• Métodos e Técnicas	12
• Línguas estrangeiras	18

**Subsistema – Universitário**  
**Curso – Relações Internacionais**  
**Ciclo de formação – 2.º Ciclo**

Disciplinas (Grupos)	Créditos ECTS – 120
• Ciência Política	12
• “Ciências de Informação”	12
• Direito	6
• Economia	12
• História	18
• Relações Internacionais	30
• Métodos e Técnicas	5
• Dissertação (Memória/Tese)	25

### 3.2. Racionalização na designação de cursos

Nas áreas em apreço existem, essencialmente, três designações. Pelas razões já apontadas, deverão manter-se os seguintes cursos e designações:

- Ciência Política
- Ciência Política e Relações Internacionais
- Relações Internacionais

**4. Cursos de especialização – objectivo e sua inserção no sistema** Nas áreas científicas em apreço há espaço para a existência de cursos de especialização, mormente após o 1.º ciclo de formação. De facto, entendendo-se que a formação de 1.º ciclo é uma formação de “banda larga” que permite ao graduado o desempenho de várias actividades profissionais, também se entende que, seja por razões de reorientação formativa, seja por exigências de acesso ou progressão profissional, as instituições universitárias poderão disponibilizar especializações curtas – no máximo de dois semestres lectivos, equivalentes a 60 (sessenta) ECTS.

Neste último caso, e para efeitos de exigências de acesso ou progressão profissional, ao graduado detentor de uma formação de 1.º ciclo (180 ECTS) e igualmente detentor de uma especialização pós-graduada (de 1.º ciclo) de 60 ECTS poderia ser creditada uma equivalência a “Licenciatura”. Todavia, partindo-se do princípio

do abandono a prazo desta designação de grau, a situação seria meramente transitória.

## 5. Questões complementares

### 5.1. Níveis de exigência de acesso aos ciclos de formação

- Acesso ao Primeiro Ciclo (Bacharel = Bachelor) – Ter completado o ensino secundário e estar nas condições necessárias de acesso à Universidade;
- Acesso ao Segundo Ciclo (Mestre = Master) – Ter completado a formação de Primeiro Ciclo, quando a formação de segundo ciclo for sequencial à do primeiro ciclo em termos de área científica, ou em áreas científicas afins ou próximas.

Quando a área científica de Primeiro Ciclo for muito distante da área de formação de Segundo Ciclo, talvez haja lugar à exigência de um exame de avaliação prévio, ou haja lugar à exigência de uma formação prévia especializada de 60 ECTS, ou haja lugar à exigência de uma avaliação curricular competente, valorizando-se as diferentes formações adquiridas, experiências profissionais e maturidade do candidato.

- Acesso ao Terceiro Ciclo (Doutor = Ph.D/Docteur) – Ter completado a formação de Segundo Ciclo, com uma classificação mínima de Bom (preferencialmente = 16 valores), quando a formação de terceiro ciclo for sequencial à do segundo ciclo, em termos da área científica, ou em áreas científicas afins ou próximas.

Quando a área científica de Segundo Ciclo for muito distante da área científica do Terceiro Ciclo, talvez haja lugar à exigência de uma formação prévia especializada de 60 ECTS (eventualmente com a designação de “Mestrado Complementar”), ou haja lugar a exigência de uma avaliação curricular competente, valorizando-se as diferentes formações adquiridas, as experiências profissionais e a maturidade do candidato para a realização de um trabalho de excelência, dentro dos prazos previstos. No caso em que sejam disponibilizados cursos de doutoramento, equivalentes no mínimo a 60 ECTS, poderá dispensar-se a formação prévia especializada e a aprovação no curso de doutoramento com uma classificação mínima de Bom (preferencialmente = 16 valores) ser condição suficiente para o prosseguimento do processo de formação doutoral de 3.º Ciclo.

## 5.2. Níveis de exigência na concessão dos graus

Em qualquer uma das formações deverá privilegiar-se – em graus diferenciados – a investigação, havendo sempre lugar à elaboração de um trabalho individual de fim de ciclo, como resultado dessa investigação:

- Para o grau de Bacharel (= Bachelor) – “Memória de fim de curso”, cujos graus de complexidade e de avaliação deverão ser da competência e autonomia das Instituições.
- Para o grau de Mestre (= Master) – Dissertação equivalente à dos actuais mestrados, mas considerando inevitavelmente a redução do tempo da sua elaboração e níveis de exigência equivalentes (e não extraordinariamente superiores) aqueles em uso nas prestigiadas universidades do ensino universitário europeu para o mesmo grau ou equivalente (Master’s, D.E.A., etc.).
- Para o grau de Doutor (=Ph.D/Docteur) – Tese de doutoramento equivalente à das actuais teses, e cujos níveis de exigência deverão ser equivalentes aqueles em uso nas prestigiadas universidades do ensino universitário europeu para o mesmo grau (Philosophy Doctor, Docteur, etc.).

No respeito pela autonomia científica e pedagógica da Universidade, entende-se que a concessão destes dois graus deverá estar normalizada, tendo em vista assegurar mínimos de acreditação e equivalência. Caberá ao MCIES a iniciativa de adaptar às novas realidades a legislação competente.

## 6. Considerações finais

### 6.1. Financiamento da formação

Por todas as instituições universitárias públicas foram colocadas preocupações acerca do financiamento da formação, designadamente, a necessidade de se garantir o financiamento do 2.º Ciclo de formação, não apenas pela existência de um défice de formação universitária no País, mas também porque em diversos casos se entende que o exercício pleno de uma profissão só será atingível com a posse dos dois ciclos de formação.

### 6.2. Adaptação da legislação nacional

Tendo em vista assegurar a empregabilidade dos graduados do 1.º Ciclo, torna-se absolutamente necessário e urgente rever e adaptar a legislação nacional pertinente, em

todos os casos em que é exigida como formação de 1.º Ciclo, a licenciatura, de modo a fazê-la coincidir com as novas realidades de formação universitária, introduzidas pela implementação do Processo de Bolonha e em que a formação do 1.º Ciclo venha a ser titulada com o grau de Bacharel. **NE**

Lisboa, 01 de Fevereiro de 2005

**Prof. Doutor Luís Filipe Lobo-Fernandes**

O professor Luís Lobo-Fernandes é pró-Reitor da Universidade do Minho com responsabilidades nas áreas da cooperação científica internacional e das relações internacionais.

Licenciado em Relações Internacionais (Políticas e Económicas), pela Universidade do Minho, o professor Luís Lobo-Fernandes é mestre em Relações Internacionais pelo ISCSP e em Ciência Política, pela Universidade de Cincinnati, Estados Unidos. Tem o doutoramento (Ph.D.) em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade de Cincinnati, nos Estados Unidos.

Professor associado com agregação de Ciência Política e Relações Internacionais de nomeação definitiva, do quadro da Universidade do Minho é titular da cátedra Jean Monnet de *Integração Política Europeia* atribuída pela Comissão Europeia em concurso público mundial.

Entre as várias actividades académicas e científicas destacam-se: a coordenação de um seminário na Universidade Internacional Menéndez Pelayo sobre os 20 anos da adesão de Portugal e Espanha à Comunidade Europeia; o leccionar dois *Summer course* na Universidade de Cincinnati, Estados Unidos; ter sido professor visitante Sócrates/Erasmus no programa de doutoramento em Ciências Políticas da Universidade de Santiago de Compostela; ter sido *Visiting Fulbright Scholar* no *Department of Political Science* e na Escola de Estudos Internacionais *Henry Jackson School of International Studies*, University of Washington, Seattle, Estados Unidos.

O professor Luís Lobo-Fernandes preparou vários pareceres e estudos para a Assembleia da República, trabalhou na assessoria das relações internacionais da Presidência da República e na Comissão Europeia em Bruxelas.

Foi consultor externo do Grupo têxtil RICON e é membro de várias associações científicas nacionais e internacionais.

O professor Luís Lobo-Fernandes tem cerca de duas centenas de artigos e outros contributos publicados nas áreas da Ciência Política e Relações Internacionais.

É comentador regular de Assuntos Internacionais da BBC (Londres) desde Janeiro de 2002, e da RTPN desde Outubro de 2005.





## O Ensino das Relações Internacionais

**1. O Ensino das Relações Internacionais em Portugal: uma aposta ganha** Em rigor, este apontamento sobre a formação superior em Relações Internacionais em Portugal configura um autêntico “regresso ao futuro”, porquanto trata-se de assinalar a génese de uma ideia inovadora das instituições universitárias que frutificou, e é, hoje, um factor de prestígio e de projecção das universidades portuguesas quer a nível nacional quer a nível internacional. Foi seguramente uma aposta ganha. Queria também sublinhar, neste ensejo, que a criação de cursos superiores em Portugal nos domínios da Ciência Política e Relações Internacionais só foi possível após o 25 de Abril de 1974, constituindo uma assaz feliz expressão da democratização do ensino superior no nosso país. É de referir que neste domínio particular da oferta curricular universitária, a Espanha, por exemplo, está algo mais atrás pois não existem licenciaturas autónomas de Relações Internacionais a funcionar.

**2. O papel da Universidade do Minho** A Universidade do Minho está – como é do conhecimento geral – fortemente ligada à introdução de estudos de relações internacionais em Portugal, sendo a instituição universitária pioneira nesta área científica. O primeiro curso foi lançado há 31 anos, tendo começado a funcionar no Outono de 1975, inicialmente a nível de bacharelato, e depois a nível de licenciatura em 1978. É de salientar nesta instância que, historicamente, o projecto de ensino das Relações Internacionais se configura mesmo como uma das áreas estruturantes da própria Universidade do Minho, pois possibilitou a criação e consolidação – entre outras – das áreas do Direito, da Economia, da Filosofia, das Línguas Vivas e da Comunicação Social.

Não quero deixar de referir que até ao presente a Universidade do Minho formou mais de 1800 licenciados e mestres nesta área específica com excelente desempenho profissional nas mais diversas frentes da actividade internacional. A continuação de uma significativa procura da licenciatura em Relações Internacionais permite-nos concluir que se mantêm expectativas muito razoáveis de empregabilidade. A formação em Relações Internacionais é claramente de *banda larga* e permite trabalhar num espectro muito alargado de funções de cariz internacional. A frente externa é, por maioria de razão, vastíssima, o que garante uma probabilidade muito alta de absorção pelo mercado.

Frisaria, igualmente, que o Mestrado em Estudos Europeus foi o primeiro a entrar em funcionamento em Portugal no domínio específico da integração europeia, no ano de 1987, pelo que também aqui se tentou ampliar o esforço de oferta de pós-graduações na base do próprio trabalho da Universidade do Minho na área científica das Relações Internacionais.

Numa época de progressiva transnacionalização, a Academia portuguesa tem, assim, na Universidade do Minho, um dos contributos mais nítidos em matéria de ensino e reflexão aprofundada sobre o fenómeno internacional nas suas múltiplas vertentes, como acentuara especificamente, em Despacho Ministerial, em 1983, o saudoso Embaixador Vasco Futscher Pereira, enquanto Ministro dos Negócios Estrangeiros. Tal reconhecimento levaria nomeadamente – entre muitas outras iniciativas – à escolha da U.M. como protagonista do *Seminário Internacional da UNESCO sobre a Evolução Recente das Ciências Políticas* levado a cabo no ano de 1987, organizado por proposta do então Embaixador de Portugal na UNESCO, Professor José Augusto Seabra. Este pioneirismo da instituição levaria a que a Universidade do Minho fosse igualmente escolhida – conjuntamente pelos governos português e brasileiro – como sede do *Congresso oficial Portugal-Brasil de Ciência Política e Relações Internacionais*, realizado em Junho de 2000, cujas intervenções de abertura foram protagonizadas por Hélio Jaguaribe e Mário Soares.

Impõe-se destacar no processo de criação desta área em Portugal, o Professor Adriano Moreira, mestre de muitos de nós, a quem renovamos, neste ensejo, o nosso mais sublinhado reconhecimento. Também não poderia deixar de citar o Professor Lúcio Craveiro da Silva, personalidade da Filosofia Política, membro da Academia das Ciências de Lisboa – fundador do curso na Universidade do Minho – e que continua a emprestar à universidade portuguesa a sua clarividência e igual pioneirismo. Disse, aliás, Lúcio Craveiro da Silva a propósito da necessidade da criação de cursos de Relações Internacionais em Portugal: “Foi grande erro de Portugal, nos séculos XVIII e XIX, deixar-se atrasar no seu desenvolvimento cultural, perante uma nova Europa (...) Para evitar a repetição desse erro, temos que perspectivar um novo destino cultural que seja actual e próspero, num diálogo enriquecedor com a Europa que está criando a União Europeia e onde devemos pretender ocupar um lugar vivo, honroso e culturalmente fértil”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cf. Lúcio Craveiro da Silva. 2005. *Perspectivas* Vol. 1, p. 9.

**3. A Europa e as novas relações internacionais** Sabemos que a nova Europa do alargamento requer mais competência. Um dos eixos fundamentais da Agenda de Lisboa definida pela União Europeia pretende precisamente fazer do conhecimento, da investigação e da inovação os motores do crescimento sustentado. Neste sentido, compete aos portugueses fazer o principal esforço de modernização da economia e da sociedade que a presença na U.E. facilita, mas sobretudo exige. Considero que é neste ponto que devemos fixar-nos para que Portugal possa estar no centro da construção da Europa. É também este, em grande medida, o projecto de ensino das relações internacionais. É do nosso ponto de vista, porventura, a melhor definição dos objectivos dos cursos superiores de Relações Internacionais que poderíamos encontrar.

Na minha óptica, são ainda duas as razões fundamentais pelas quais a comunidade universitária e científica se deve debruçar sobre a complexidade do sistema internacional e que reclamam o estudo criterioso das relações internacionais.

Uma primeira, assenta na necessidade de sabermos mais sobre o impacto das dinâmicas internacionais nas nossas vidas e na evolução das sociedades modernas. Uma segunda razão deriva de uma ambição intelectual saudável e exigente de compreendermos na globalidade aquilo que ainda parece ter uma explicação insuficiente ou limitada, e de uma adequada racionalização de variáveis novas que requerem a nossa lucidez e inteligência em cada ângulo da história mundial e das nações.

Por outro lado, o debate sobre as políticas públicas desenvolve-se, hoje, numa multiplicidade de patamares. Nenhum espanto ao constatar, num período simultaneamente de recomposição *externa* e *interna*, os limites dos modelos de referência tradicionais em apreender os termos exactos da sucessão internacional. É, pois, necessário interrogarmo-nos sobre os novos ambientes internacionais, mas talvez mais do que isso questionarmo-nos sobre as próprias capacidades de aprendizagem e de interpretação de novos dados. E quem cita capacidades de aprendizagem, diz mobilização de recursos intelectuais, tais como competências periciais, informação qualificada, inovação, saber e saber para fazer.

**4. Bolonha e a Comparabilidade no Espaço Europeu** Como sabemos, o Processo de Bolonha implica uma profunda revolução no espaço europeu de ensino superior e visa dois objectivos fundamentais:

- Em primeiro lugar, a adopção de um enquadramento europeu para as qualificações superiores, consubstanciado num sistema de três ciclos com orientações e objectivos distintos, claramente definidos em termos de um quadro de

competências que permita acomodar uma diversidade de necessidades individuais, científicas e do mercado de trabalho.

- Em segundo lugar, o reconhecimento e acreditação dos graus e períodos de estudos, promovendo o acesso, transferência, mobilidade, e comparabilidade das formações no espaço europeu de ensino superior (definida pela carga de aprendizagem, nível, resultados e competências).

São estes objectivos que orientam em grande medida também a Licenciatura em Relações Internacionais da Universidade do Minho, um projecto de ensino fundado na área científica da Ciência Política e Relações Internacionais, mas com uma matriz interdisciplinar abrangente às áreas da História, da Economia e do Direito.

A reestruturação, concluída em 2005/2006, foi também pensada para ir ao encontro da criação de uma área europeia de ensino superior, pelo que uma das principais características do programa curricular do primeiro ciclo (licenciatura de três anos) é o seu carácter multifacetado e flexível (flexibilidade definida como relevância para o mercado de trabalho), o que permite aos alunos escolher o seu próprio percurso. A reforma de Bolonha recentra o ensino no trabalho aturado do estudante, pelo que o modelo é reorientado no sentido de promover a qualidade da aprendizagem e a responsabilização dos alunos no seu processo formativo. É, em grande medida, uma verdadeira inversão do paradigma de ensino seguido até agora. Por outras palavras, uma revolução no modelo do ensino superior. Por sua vez, a reforma baseada num sistema de créditos deve assegurar a comparabilidade entre sistemas diferentes, a flexibilidade da construção curricular e o ensino transversal e interdisciplinar. A passagem real para o sistema ECTS não é, como se sabe, um mero exercício aritmético, mas resulta de uma moderna concepção dos currícula. A chave é dar o salto qualitativo para que a evolução se marque pela diferença e pela inovação. Neste sentido, o plano de estudos é estruturado num sistema de créditos com um leque alargado de disciplinas de opção.

Ao contrário do que parece ser à primeira vista um processo “unificador”, a filosofia de Bolonha fomenta a *inovação* e a *competição*. Neste sentido, o primeiro ciclo de estudos em Relações Internacionais da Universidade do Minho está estruturado de modo a permitir aos estudantes “especializar-se” numa das seguintes áreas profissionalizantes: Organizações Internacionais, Organizações Não-Governamentais, Empresas, Organismos do Estado e Diplomacia.

Note-se, porém, que o primeiro ciclo deixa de ter como objectivo único a entrada no emprego, abrangendo também a preparação para estudos ulteriores. Isto corresponde a uma tendência real em diversos países europeus em que a maioria dos estudantes não se satisfaz com o primeiro ciclo e o usa como fase de prosseguimento para o segundo ciclo.

**5. Objectivos dos cursos** Como é sublinhado na Declaração de Bolonha “the degree awarded after the first cycle shall be relevant to the European labour market as an appropriate level of qualification”<sup>2</sup>. Os objectivos do curso visam a formação profissionalizante dos licenciados para o exercício de funções em organizações internacionais, nas instituições da União Europeia, na carreira diplomática, nos departamentos de interface externo de empresas privadas, nos departamentos e assessorias de relações internacionais de ministérios e outros organismos públicos, e em organizações não-governamentais. Visando tais objectivos, esta configuração pretende responder às novas relações internacionais – mais complexas e exigentes – pelo que as opções são agora mais direccionadas para objectivos profissionalizantes que têm em conta as necessidades de natureza político-cultural e da diplomacia económica *lato sensu*. Cada uma das opções profissionalizantes possui um bloco de disciplinas obrigatórias comuns nos domínios da Ciência Política e Relações Internacionais, do Direito, da Economia, e da História. Como requisito suplementar – para além das Línguas Vivas – existe um segundo bloco de disciplinas de maior especialização e um terceiro de disciplinas de opção.

Quais são, ou devem idealmente ser, os resultados esperados da aprendizagem em Relações Internacionais? Definiria as seguintes dimensões fundamentais:

- Familiaridade com as diversas perspectivas teóricas de intelecção da realidade internacional (como se sabe, as Ciências Sociais são caracterizadas fundamentalmente pelo carácter fragmentado – e não raras vezes contraditório – dos seus sistemas de racionalidade, pelo que uma abordagem pluralista é uma condição *sine qua non*).
- Comparar e contrastar diferentes fases da evolução das relações internacionais, e tipificar os seus padrões.

---

<sup>2</sup> Bologna declaration, June 1999.

- Capacidade de compreensão do sistema internacional marcado por um elevado índice de fragmentação.
- Conhecer e descrever em profundidade as dinâmicas internacionais contemporâneas e os vários processos. Identificar as principais problemáticas.
- Capacidade para usar os conceitos-chave das disciplinas estruturantes.
- Articular e correlacionar as variáveis internacionais. Capacidade de descrever e caracterizar os principais actores. Compreender o impacto dos Estados, das organizações internacionais e das firmas transnacionais.
- Descrever e comparar as diferentes regiões do sistema internacional.
- Identificar a natureza e o papel da densa rede de instituições internacionais.
- Capacidade de desenvolvimento e de elaboração de estudos de caso. Capacidade de desenvolver autonomamente projectos de trabalho profissional.
- Domínio de pelo menos duas línguas estrangeiras, e capacidade de as usar em diferentes contextos culturais e técnicos.
- Comparar e usar estatísticas de desenvolvimento de diferentes países.

Ora, a adopção de um sistema de graus facilmente compreensível e comparável no Espaço Europeu do Ensino Superior, e a exigência de um certificado de mobilidade, requerem obrigatoriamente um elevado grau de correspondência entre as ofertas curriculares no mesmo domínio do conhecimento.

Que poderia ainda acrescentar? No caso específico do curso de Relações Internacionais – desde a sua entrada em funcionamento em 1975 – a Universidade do Minho sempre procurou pautar a estrutura deste perfil específico de formação pelas escolas de referência a nível europeu. Neste sentido, e ainda muito antes da instituição em Portugal de uma avaliação sistemática dos cursos superiores lançada a partir de 1994/1995, foi expressamente consultada a *London School of Economics and Political Science*, em 1978, tendo então um dos seus professores de Relações Internacionais e um dos nomes mais conceituados em toda a Europa, Francis S. Northedge, contribuído para a definição do modelo curricular de Relações Internacionais da Universidade do Minho. De igual modo, foram na mesma altura consultadas, entre outras instituições, a Academia Diplomática de Viena e a Escola de *Sciences Po*, em Paris.

Assim, a actual oferta curricular de Relações Internacionais da Universidade do Minho resulta de uma ponderação criteriosa que tem em conta a matriz científica própria desta área bem como os perfis em vigor nas principais instituições europeias. Por outro lado, o curso beneficiou dos dois ciclos de avaliação realizados recentemente

em Portugal, e das recomendações das respectivas comissões de avaliação externa que integraram, entre outros reconhecidos especialistas internacionais, os professores Andrew Hurrell da Universidade de Oxford, Vamireh Chacon de Albuquerque Nascimento da Universidade de Brasília, e Rafael Calduch Cervera da Universidade Complutense de Madrid. Daqui resultou necessariamente um maior aperfeiçoamento dos currícula.

A existência de um *core* científico nesta área, nomeadamente em termos de Ciência Política, Teorias das Relações Internacionais, Organizações Internacionais, Diplomacia e História Diplomática, Geopolítica e Estratégia, Segurança Internacional, Sistemas Políticos Comparados, Teorias e Processos de Integração, bem como os contributos dos domínios mais afins – Direito Internacional, Economia Internacional e Filosofia Política – que podem e devem contribuir para uma formação global coerente – corresponde ao que é oferecido em várias instituições europeias tais como a *École des Hautes Études Internationales* de Genebra, *Sciences Po*, a Universidade Livre de Bruxelas (ULB), a Universidade de Bordéus, ou a Universidade de Bolonha.

**6. A importância dos especialistas em Relações Internacionais para Portugal** O especialista do repertório internacional é claramente o decisor mais bem colocado entre as batalhas externas e as práticas nacionais. É o *tradutor* mais bem posicionado no tempo e no espaço dos problemas novos que estruturam as relações internacionais. É aquilo a que tenho chamado um verdadeiro *espião* da mudança, um descobridor de pistas, um referenciador de sinais. Não tem funções de consensualizar opiniões mas de interpretar a convergência, não tem funções de dissensualizar mas de racionalizar a divergência, não tem funções de gerir a recomposição do sistema internacional, mas de lhe dar conteúdo, sistematizá-la e antecipar os principais efeitos. O profissional de Relações Internacionais é, por conseguinte, também um antecipador de novos cenários, e deve ser o primeiro a recusar a mera operacionalização de sobrevivência sistémica, antes enuncia as alternativas. Aliás, a dimensão de inteligência prospectiva e de antecipação tem caracterizado de maneira muito especial este domínio científico. É essa aspiração pró-activa e dinâmica que move os especialistas em Relações Internacionais, seguramente hoje cada vez mais necessários em Portugal, perante os novos desafios externos e a crescente concorrência pluridimensional que o país enfrenta.

As universidades têm, *a fortiori*, que florescer hoje como centros vivos de Cultura dentro da sociedade, devendo em cada momento saber criticar, para fecundar e cons-

truir numa conjuntura internacional marcada por novos dilemas. É esta procura de consistência que a ainda jovem ciência das relações internacionais, tem tentado, com algum êxito, diga-se, assegurar em Portugal. Os cursos de Relações Internacionais constituem, no meu entender, uma das expressões mais interessantes e vivas de uma atenção especialíssima às grandes questões do nosso tempo. **NE**



## IV. Tema

---

### “Poder na Relação Externa do Estado”

3 de Outubro de 2006

#### Conferencistas:

Dr. Luís de Oliveira Fontoura  
Embaixador Leonardo Mathias

#### Moderador:

Vice-Almirante António Ferraz Sacchetti



**Dr. Luís de Oliveira Fontoura**

Nasceu em Moçamedes (Angola).

É licenciado em Direito pela Universidade de Coimbra.

Regeu no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade Técnica de Lisboa (UTL) as cadeiras de Geopolítica, Política Internacional, Princípios Gerais de Direito, Cooperação Euro-Africana e Relações entre Estados Europeus e Africanos.

É professor convidado jubilado do ISCSP da UTL.

Entre os cargos públicos que desempenhou, destacam-se:

- Vice-presidente do Partido Social Democrático (PSD).
- Presidente da Comissão de Relações Internacionais do PSD.
- Presidente do Instituto do Comércio Externo de Portugal.
- Secretário de Estado da Comunicação Social.
- Secretário de Estado da Cooperação para o Desenvolvimento.

Proferiu conferências nas universidades do Minho, Portucalense, Autónoma de Lisboa; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Academia Internacional da Cultura Portuguesa; Instituto de Defesa Nacional e Instituto de Altos Estudos Militares.



## O Poder na Relação Externa do Estado.

### A Equação de Cline<sup>1</sup>

1. O poder como instrumento da acção externa do Estado é um tema dos mais interessantes para os que se dedicam ao estudo da disciplina das relações internacionais; um tema que não se esgota nem diminui de relevância assim como não perde oportunidade porque é indissociável do quotidiano da acção política, com singularidades, sobretudo, nas relações que ocorrem no sistema internacional.

É da sua própria natureza suscitar interrogações e inquietações que se dirigem à conceptualidade, aos modos como pode ser utilizado pelos seus detentores e, ainda, aos frequentes excessos que o podem deslegitimar e responsabilizar por consequências reprováveis, tudo porque a missão que cumpre é, essencial e primordialmente, egoísta, serve e visa interesses e objectivos particulares, embora possa também, eventualmente, ser convocado para satisfação de interesses genuinamente gerais.

Torna-se necessário recordar que o Homem, desde os primeiros tempos da sua existência<sup>2</sup> se viu forçado a usar o poder como o haviam feito, já, os seus ancestrais, traduzidos em pura violência, como instrumento da sua sobrevivência<sup>3</sup>. Em sua própria defesa, primeiro, fossem agressores ou agredidos os seus iguais ou outras espécies; para garantir, depois, a protecção e o aprovisionamento de alimentos para o agregado familiar

<sup>1</sup> Conferência na Sociedade de Geografia de Lisboa, em 3.10.2006.

<sup>2</sup> ROBERT ARDREY, *Le Territoire*, Paris, Stock, 1966; F. M. BERGOUNIOUX e ANDRÉ GLORY, *Les Premiers Hommes*, Toulouse, Didier, 1944, pp. 54-94; GRAHAME CLARK, *From Savagery to Civilization*, London, Cobbette Press, 1946; CARLETON S. COON, *Histoire de l'Homme*, Paris, Calman-Levy, 1958; JOHN E. PFEIFFER, *The Emergence of Humankind*, New York, Harper & Row Publishers, 1985, pp. 31-46, 84-98, 120-136; WILLIAM PETERSEN, *Population*, New York, Macmillan Publishing Co., Inc., 1948, pp. 386-390; RAGNAR NUMELIN, *Les Migrations Humaines*, Paris, Payot, 1939, pp. 231-248; FRIEDRICH ENGELS, *O Papel da Violência na História*, Lisboa, Editorial Estampa, 1975, pp. 11-85 e JEAN-BAPTISTE DUROSELLE, *Tout Empire Périrá. Théorie des Relations Internationales*, Paris, Armand Colin Éditeur, 1992, pp. 284-298 e 300-310.

<sup>3</sup> KONRAD LORENZ, *L'Agression*, Paris, Flammarion, 1969, pp. 55 e sgts e 149-155. Cfr. JOHN H. CROOK, "The Nature and Function of Territorial Aggression", in Ashley Montagu, ed., *Man and Aggression*, New York, Oxford University Press, 1973, pp. 183-220; GREGORY ROCHLIN, *Man's Aggression: The Defense of Self*, Boston, Gambit, 1973; JOHN PAUL SCOTT, *Aggression*, Chicago, University of Chicago Press, 1958; ANTHONY STORR, *Human Aggression*, New York, Atheneum, 1968, pp. 117-118 e DAVID RICHES, "The Phenomenon of Violence", in David Riches, ed., *The Anthropology of Violence*, New York, Basil Blackwell Inc., 1986, pp. 1-27.

e dos que a ele se juntavam<sup>4</sup>; a seguir, em defesa desse embrião da vida político-social que foi a tribo<sup>5</sup>, e assim sucessivamente, conforme as experiências e as circunstâncias o foram forçando a criar e a aperfeiçoar novas e mais complexas formas de organização para-política<sup>6</sup>, susceptíveis de garantir a satisfação, sempre precária, das condições de sobrevivência dos grupos que se iam formando. Varar o espaço desconhecido do universo terrestre, ampliando as fronteiras do *écumene* na demanda de melhores destinos, dos espaços mais aptos, de amenidades climáticas<sup>7</sup>, do melhor bem-estar e da sempre ameaçada segurança foi, durante tempos incontáveis, imposição determinante das condições da paisagem geográfica. A marcha pelos continentes (as *völkerwanderung*<sup>8</sup>) foi lenta e penosa, o *settlement* implicou, na conquista ou na defesa, situações de conflito latente e ameaçador, que, frequentemente concretizados, perduraram por milénios<sup>9</sup>. Os modelos de organização política, sucessivamente aperfeiçoados pela experiência sobretudo traduzida no objectivo de satisfazer exigências de sobrevivência, objectivo primeiro porque vital. Objectivo que se cumpriu, sempre, tendo o poder como instrumento.

Nas sucessivas contingências, criar, organizar e saber usar o poder, interna ou externamente, constituiu sempre uma necessidade absoluta e incontornável. O poder garantiu, externamente, a existência e a independência das unidades políticas, permitiu-lhes o engrandecimento, o aumento, por conquista, dos espaços mais fecundos, propiciadores de existência mais confortável e segura; mas favoreceu, e garantiu, também, a organização, a estruturação interna mais favorável ao desenvolvimento dessas sociedades embrionárias. O decurso do tempo conduziu, por lances contínuos, à formação das

---

<sup>4</sup> CLIVE GAMBLE, "Os caçadores-colectores e a origem dos Estados", in John Hall, org., *Os Estados na História*, Rio de Janeiro, Imago Editora, 1992, pp. 36-73. Cfr. ELMAN R. SERVICE, *The Hunters*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1966 e W. J. PERRY, *The Growth of Civilization*, London, Methuen & Co., 1924, pp. 191-212.

<sup>5</sup> Cfr. MARSHALL D. SAHLINS, *Tribesmen*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1968 e RAGNAR NUMLIN, *Les Migrations Humaines. Études de l'Esprit Migratoire*, Paris, Payot, 1939, pp. 40 e sgts e 92-128.

<sup>6</sup> PATRICIA CRONE, "A Tribo e o Estado", in John Hall, org., *Os Estados na História*, Rio de Janeiro, Imago Editora, 1992, pp. 74-118. Cfr. LAWRENCE KRADER, *Formation of the State*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., s/d, e LUCY MAIR, *Primitive Government*, London, Penguin Books, 1962, pp. 61-77 e 78-106.

<sup>7</sup> ELLSWORTH HUNTINGTON, *Civilización y Clima*, Madrid, Revista de Occidente, 1942, pp. 173 e sgts.

<sup>8</sup> ARNOLD TOYNBEE, *A Humanidade e a Mãe-Terra. Uma História Narrativa do Mundo*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979, pp. 144-155.

<sup>9</sup> JARED DIAMOND, *Armas, Germes e Aço. Os destinos das sociedades humanas*, Rio de Janeiro, Editora Record, 2001 e VIDAL DE LA BLACHE, *Princípios de Geografia Humana*, Lisboa, Edições Cosmos, 1954, pp. 273-288.

primeiras formas para-estatais<sup>10</sup>. A sociogênese do Estado é, por todo o lado e por milénios, um processo espaçado, feito e vivido de experimentações sucessivas de uso do poder, processo de que raramente estará ausente a violência, até às entidades espaciais, que hoje, com raras excepções, designamos por Estado.<sup>11</sup> Assim se foi expandindo, desde os limiares da História, o ecúmene em que o Homem se viria a fixar.

Desde o mapa de Ga Sur (2.500 AC), o primeiro mapa que se conhece, até aos nossos dias, foi-se documentando todo esse deambular pelo Mundo das unidades políticas, das mais incipientes organizações às de expressão mais aperfeiçoada. Na diversidade desses documentos estão registados<sup>12</sup>, mesmo sem grande precisão, várias das etapas dessa movimentação que tem em comum o facto de, pelo uso do poder, na maioria das vezes na sua forma violenta, testemunhar que a conquista de mais e melhor espaço<sup>13</sup> constituiu sempre o objectivo essencial. Entidades políticas que tornaram sucessivamente, mais ampla a geografia da sua soberania, em expansão constante e imperativa, alcançando e assimilando a *res nullius* contígua ou conquistando e absorvendo outras entidades.

Um movimento contínuo, global, todos os azimutes<sup>14</sup>, de transferências raramente pacíficas de culturas para novos espaços, impérios que se construíram *manu militari*, alongando-se em avalanche densa pelos continentes, fixando-se, florescendo e perdendo-se nos umbrais da História face à chegada de novos conquistadores, de poderes adversos, inspirados em outras vontades, manejando outras armas e dominando inesperadas técnicas de guerra e cumprindo os mesmos objectivos existenciais. A lenta, milenar,

---

<sup>10</sup> NORBERT ELIAS, *O Processo Civilizador. Formação do Estado e Civilização*, Vol. 2, Rio de Janeiro, Zahar Editor, 1993, pp. 107-118; QUINCY WRIGHT, *A Study of War*, Chicago, The University of Chicago Press, 1983, pp. 33 e sgts.; ARNOLD J. TOYNBEE, *War and Civilization*, New York, Oxford University Press, 1950 e *Study of History*, Vol. 2, London, Oxford University Press, 1934, pp.100-112, sobre o efeito do stimulus of blows no progredir das civilizações e H. TURNEY-HIGH, *Primitive War: Its Practice and Concepts*, Columbia, University of South Carolina Press, 1971.

<sup>11</sup> FRANZ OPPENHEIMER, *The State. Its History and Development Viewed Sociologically*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1999, pp. 22-81 e NORMAN WILDE, *The Ethical Basis of the State*, Westport, Hyperion Press Inc., 1979, pp. 13-34.

<sup>12</sup> GORDON W. EAST, *The Geography Behind History*, New York, W. W. Norton & Company, Inc., 1965, pp. 15-25.

<sup>13</sup> MARTIN SICKER, *The Genesis of the State*, New York, Praeger, 1991, pp. 17-24.

<sup>14</sup> MAX WEBER, *Economia y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*, Vol. II, Cidade de México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1977, pp. 663-670 e 695-700; JOSÉ FELIPE MARINI, *El Conocimiento Geopolítico*, Buenos Aires, Círculo Militar, 1983, pp. 17-25; PAUL CLAVAL, *Espace et Pouvoir*, Paris, Presses Universitaires de France, 1978, pp. 12-15 e J. H. PARRY, *Age of Reconnaissance: Discovery, Exploration, and Settlement, 1450-1650*, Santa Bárbara, University of California Press, 1982.

construção da entidade Estado, instrumento político que se vai aperfeiçoando por força de sucessivas descobertas e imposição de circunstâncias as mais diversas em que se foi exercendo o poder.<sup>15/16</sup>

As alterações sucessivas das realidades geográficas inscritas nos mapas e nas cartas traduzem e testemunham outras tantas modificações do poder<sup>17</sup>. Notificam-nos, num relance, de que nenhum Estado apresenta, hoje, o mesmo recorte, a mesma dimensão espacial de outros tempos, do núcleo geohistórico às fronteiras de cada momento. Os conflitos tiveram, quase sempre, a mesma justificação e, neles, esteve presente, por via de regra, o mesmo meio: o poder utilizado na luta pelo espaço.

2. Temos vindo a falar do poder e do seu exercício, o que envolve um conceito cuja definição tem, de há muito, ocupado o empenho dos investigadores da ciência política<sup>18</sup>.

Diversos são os ângulos por que é possível abordar esta complexa temática da conceituação do poder. Anote-se, mesmo, uma séria dificuldade em manter a questão

<sup>15</sup> NORBERT ELIAS, "Violence and Civilization: The State Monopoly of Physical Violence and its Infringement", in John Keane, ed., *Civil Society and the State. New European Perspectives*, London, Analytical Psychology Club of San Francisco, Incorporated, 1988, pp. 177-198.

<sup>16</sup> MAURICE R. DAVIE, *La guerre dans les sociétés primitives*, Paris, Payot, 1931, pp. 245-266.

<sup>17</sup> MARC FERRO, *História das Colonizações*, Lisboa, Referência/Editorial Estampa, 1996; JACQUES PIRENNE, *As Grandes Correntes da História Universal*, Ts. II e III, Lisboa, Soc. de Intercâmbio Cultural Luso-Brasileiro, Lda., 1951 e 1952 e CHARLES TILLY e GABRIEL ARDANT, *Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975.

<sup>18</sup> ADRIANO MOREIRA, *Teoria das Relações Internacionais*, 5.ª ed., Coimbra, Edições Almedina, SA, 2005, pp. 245 e sgts; ROBERT A. DAHL, "The Concept of Power", in *Behavioural Science*, 1957, Vol. 2, pp. 201-215; JACEK KUGLER e MARINA ARBETMAN, "Choosing Among Measures of Power: A Review of the Empirical Record", in Richard J. Stoll e Michael D. Ward, eds., *Power in World Politics*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989, pp. 49-77; CELESTINO DELARENAL, "Poder y Relaciones Internacionales: Un análisis Conceptual", in *Revista de Estudios Internacionales*, 1983, Vol. 4, N.º 3, pp. 501-524; NICHOLAS J. SPYKMAN, *America's Strategy in World Politics*, New York, Harcourt, Brace And Company, 1942, pp. 5-19; TALCOTT PARSONS, "On the Concept of Political Power", in John Scott, ed., *Power. Critical Concepts*, 2.ª ed., Vol. I, London, Routledge, 1996, pp. 16-61; DOROTHY EMMET, "The concept of Power", in *Proceedings of the Aristotelian Society*, 1953/54, Vol. 54, pp. 1-26; THIMAS H. ETZOLD, "Power politics", in *Encyclopedia of American Foreign Policy*, New York, Scribner, 1978, III, pp. 784-802; K. J. HOLSTI, "The Concept of Power in The Study of International Relations", in Romano Romani, ed., *The International Political System*, New York, John Wiley & Sons, Inc., 1972, pp. 117-134; LLOYD JENSEN, *Explaining Foreign Policy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1982, pp. 199-205; WALTER S. JONES, *The Logic of International Relations*, 7.ª ed., New York, HarperCoolinsPublisher, 1991, pp. 241-265; WILLIAM H. RIKER, "Some Ambiguities in the Notion of Power", in *American Political Science Review*, 1964, Vol. 58, N.º 3, pp. 341-349; LINCOLN ALLISON, "The Nature of the Concept of Power", in *European Journal of Political Research*, 1974, Vol. 2, pp. 131-141; QUENTIN GIBSON, "Power", in *Philosophy of the Social Sciences*, Vol. I, 1971, pp. 101-112 e P. H. PARTRIDGE, "Some Notes on the Concept of Power", in *Political Studies*, 1963, Vol. XI, N.º 2, pp. 107-15.



num enquadramento exclusivamente político, resistindo à tentação, mesmo que só académica, de permitir a intervenção, neste domínio, de outras disciplinas de pensamento, que tem legítimo acento na apreciação da forma como o poder venha a ser utilizado.

Alguns autores concluem pela afirmação algum tanto céptica de que se trata de um *slippery concept*, de contornos insusceptíveis de obter precisão e rigor; outros, de julgamento mais cáustico, sublinham estar-se em presença de um dos mais *elusive concepts*<sup>19</sup> das relações internacionais. Noutra plano, há ainda os que dissentem, essencialmente, nas características que se deverão reconhecer no conceito, das formas mais lineares às mais elaboradas<sup>20</sup>.

A coincidência de observações fixa-se, no entanto, na referência de estarmos em presença não de um atributo político natural<sup>21</sup> mas de um recurso multifacetado, construído, instrumental, em mutação contínua, resultante da interacção ininterrupta de várias componentes que constituem os países e terão de ser, muitos deles, mobilizados e desenvolvidos para fazer prevalecer os seus interesses na comunidade dos Estados. Sempre, apenas, meio e não fim em si próprio.

Havendo que escolher e não competindo, nesta oportunidade, investigação mais extensa neste domínio, fiquemos com a definição mais corrente, segundo a qual o *poder nacional* é a soma dos atributos que capacita um Estado para atingir os seus objectivos externos sempre que eles se opõem aos objectivos e vontade de outro actor internacional<sup>22</sup>. Definido nestes termos, torna-se evidente, nele, a sua qualificação de meio. O meio de que os Estados se tem servido, no curso da História, para alcançar os

<sup>19</sup> Cfr. STANLEY HOFFMANN, “Notes on the elusiveness of modern power”, in *International Journal*, 1975, Vol. XXX, N.º 2, pp. 183-206 e JOSHUA S. GOLDSTEIN, *International Relations*, New York, HarperCollinsCollegePublishers, 1994, p. 49: “Power is a central concept in international relations, but one that is surprisingly difficult to define or measure”.

<sup>20</sup> TERENCE BALL, “Models of Power: Past and Present”, in *Journal of the History of the Behavioral Science*, 1975, Vol. XI, N.º 2, pp. 211-222; R. MARTIN, “The Concept of Power. A Critical Defense”, in *British Journal of Sociology*, 1971, Vol. 22, N.º 3, pp. 240-256 e HERBERT GOLDHAMER e EDWARD A. SHILS, “Types of Power and Status”, in *American Journal of Sociology*, 1939, Vol. 45, N.º 1, pp. 171-182.

<sup>21</sup> CELESTINO DEL ARENAL, *op. cit.*, p. 509.

<sup>22</sup> Hans J. Morgenthau sustenta que “o poder pode consistir em qualquer coisa que estabeleça e mantenha o controlo do homem sobre o homem. O poder cobre, assim, todas as relações sociais que sirvam tal fim: desde a violência física até aos laços psicológicos mais subtis através dos quais uma mente humana pode controlar outra”; para Raymond Aron, o poder “é a capacidade de uma unidade política de impor a sua vontade às outras unidades”; K. J. Holsti, define o poder “como a capacidade geral de um Estado de controlar a conduta dos outros”; Robert Keohane e Joseph Nye, entendem-no como “a habilidade de um actor para conseguir que os outros façam algo que de outra forma não fariam e com um custo aceitável

objectivos por si próprio eleitos na suposição de que representam, em cada momento ou em permanência, os seus melhores e mais legítimos interesses. Ao dizer-se assim, tornam-se claras, desde já, duas características que importa ter sempre presentes: em primeiro lugar, fica assim estabelecida a natureza exclusivamente instrumental do poder e, ao mesmo tempo, a sua natureza intrinsecamente *relacional*<sup>23</sup> pois não se pode deixar de se assinalar a existência e a acção adversa, por acção ou omissão, de outra entidade, também ela própria dotada de vontade política, objectivos precisos de toda a ordem e de poder que porá ao serviço desses mesmos objectivos.

A complexidade do conceito de poder parece evidente. A natureza e a variedade dos seus pressupostos, a alterabilidade contingente e nem sempre previsível dos mesmos, as induções automáticas da sua mútua e natural interacção, os desvios de *percepção* que podem acompanhar a sua observação, determinam a dinâmica fluidez do fenómeno e, por isso, a sua ostensiva complexidade<sup>24</sup>.

Torna-se, por isso, necessária, uma referência, mesmo breve, às suas características.

A primeira a reter, é a da sua *relatividade*<sup>25</sup>. O poder não deve ser tomado como fenómeno absoluto, um valor *a se*, autónomo, independente de comparações. Em juízo certo, deve ser referido, em cada momento, no espaço e no tempo, a outro ou outros poderes, sendo que o seu valor pode modificar-se conforme se altera o quadro de avaliações. Morgenthau, a este respeito, recorda o erro de julgamento em que estavam

---

pelo actor”; Joseph Frankel, refere “a capacidade de produzir os efeitos desejados”; Steven Rosen e Walter Jones, entendem o poder como “ a habilidade de um actor, na esfera internacional, para usar recursos e activos tangíveis e intangíveis de forma a influenciar os resultados dos acontecimentos internacionais para sua própria satisfação”. Todos citados por CELESTINO DEL ARENAL, *op. cit.*, pp. 507-508.

<sup>23</sup> ADRIANO MOREIRA, *op. cit.*, pp. 256 e sgts. e JOHN M. ROTHGLEB, Jr., *Defining Power. Influence and Force in the Contemporary International System*, New York, St. Martin’s Press, 1993, pp. 27-29.

<sup>24</sup> MAURICE A. ASH, “An Analysis of Power with Special Reference to International Relations”, in *World Politics*, 1951, Vol. 3, N.º 2, pp. 218-238; ROBERT STRAUZ-HUPÉ, *Power and Community*, New York, Frederick A. Praeger, 1956, pp. 1-19 e 48-54; FELIX E. OPPENHEIM, “«Power» Revisited”, in *The Journal of Politics*, 1978, Vol. 40, N.º 4, pp. 589-608; NORBERTO BOBBIO, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica. 1986, pp. 101-116 e BERTRAND DE JOUVENEL, *Power. The Natural History of Its Growth*, London, Hutchinson & Co (Publishers), Ltd., 1948, sobre as origens mágicas do poder.

<sup>25</sup> HANS J. MORGENTHAU, *A política entre as nações. A luta pelo poder e pela paz*, São Paulo, Editora Universidade de Brasília/IPRI/IOESP, 2003, pp. 301-304; JOHN T. ROURKE, *International Politics on the World Stage*, Monterrey, Brooks/ColePublishing, Company, 1986, pp. 141 e sgts.; VERNON VAN DYKE, *International Politics*, 2.ª ed., New York, Appleton-Century-Crofts, 1957, pp. 217-218 e ROBERT A. DAHL, *op. cit.*, pp. 204-206.

os responsáveis franceses pouco antes da segunda guerra mundial; concluído o conflito de 1914/1918 com supremacia militar nítida e indiscutida, lembra o autor, os franceses conservaram de si próprios uma tal constatação, e mesmo nas vésperas do novo e já previsível conflito de 1939, mantinham, ainda, intocada, a convicção dessa mesma supremacia, ignorando, com injustificada negligência, que o decurso do tempo permitira aos inimigos da véspera a reorganização das suas forças e as transformações aceleradas e eficazes que o III Reich introduzira no seu poder militar, elevando-o à supremacia. O poder não é, pois, um conceito absoluto<sup>26</sup>, deve sempre aferir-se por referência, o próprio e o alheio.

A natureza relativa do poder conduz-nos à sua segunda característica que é a de ser *situacional*. Isto quer dizer que o poder se altera de acordo com a situação ou contexto no qual está a ser instrumentado<sup>27</sup>, podendo ou, sobretudo, devendo, opcionalmente, ser utilizado, no caso concreto, com menor intensidade do que a detida, na realidade das coisas, pelo seu utente. Por outras palavras, é possível operar-se num contexto em que o agente esteja auto-limitado quanto ao poder que lhe é, circunstancial e prudentemente, permitido empregar, tendo à sua disposição mais poder do que aquele que utilizou. É clássico o exemplo da guerra do Vietname. Os Estados Unidos tiveram de ficar, sempre, neste teatro de operações, muito aquém do seu real poder nacional, não obstante o propósito inequívoco da obtenção da vitória; mas, na situação, não pôde deixar de se levar em conta, nas opções possíveis, que a utilização de maior poder destruidor, significaria, em termos absolutos, a liquidação em termos absolutos do adversário, bastante mais fraco. E não menos importante será o enfraquecimento do poder como consequência directa da distância a que é utilizado, o *loss-of-strenght gradient*<sup>28</sup>. O poder é, como se vê, *situacional*<sup>29</sup>.

Ao poder deve assinalar-se, ainda, a natureza de ser um fenómeno dinâmico. As capacidades de cada unidade política alteram-se, constantemente, com reflexo directo no seu poder. A aceleração ou desaceleração do desenvolvimento social, económico, científico, produz alterações constantes, positivas ou negativas, por vezes muito significativas no aumento e na qualidade do poder mobilizado ou mobilizável. A

---

<sup>26</sup> CECIL VAN METER CRABB, *Nations in a Multipolar World*, New York, Harper & Row Publishers, 1968, pp. 34-35.

<sup>27</sup> Cf. JOSEPH S. NYE, Jr., "Soft Power", in *Foreign Policy*, 1990, N.º 80, pp. 153-171.

<sup>28</sup> JAMES LEE RAY, *op. cit.*, pp. 184-185 e LLOYD FENSEN, *Explaining Foreign Policy*, Englewood Cliff, Prentice-Hall, Inc., 1982, pp. 200 e sgts.

<sup>29</sup> ALAN C. LAMBORN, *The Price of Power*, London, Unwin Hyman, 1991.

História recente exemplifica, bem, a natureza dinâmica<sup>30</sup> do poder, no caso, do poder militar. Com a explosão da bomba atômica em 1945, em Hiroshima e Nagasaki, os EUA aumentaram, instantânea e exponencialmente, o seu poder nacional, em termos tais que obtiveram, de imediato, a rendição incondicional do adversário pondo, assim, termo ao conflito. De um modo geral, os Estados agem, em todos os domínios internos, de forma a imprimir maior aceleração às operações que conduzem ao aperfeiçoamento e ao engrandecimento do seu poder.

Finalmente, para o poder ficar caracterizado com maior nitidez, é indispensável aludir à sua multidimensionalidade. Este aspecto, o de ser multifacetado é, talvez, o que deve merecer mais detida atenção porque, com ele, entramos, directamente, no universo das formas que se encontram na disponibilidade da decisão sobre as acções que utilizarão o poder, nas modalidades que se tenham por mais adequadas. De hábito, ao ouvir-se falar em poder ocorre, antes do mais, a visão do poder traduzido em violência, o poder agindo na sua máxima intensidade e utilizando instrumentos de força, que pode chegar ao uso do poder militar. No entanto, muitas experiências que a História revela permitem-nos concluir que o poder não tem de assumir, sempre e sem alternativas, esta forma<sup>31</sup>, pois é possível, operando com o conceito atrás definido, chegar ao resultado pretendido através de outras formas de utilização do poder de que esteja quase completamente ausente a força, como será o caso, segundo alguns autores<sup>32</sup>, do uso da indução, da persuasão, da manipulação e da autoridade, com acção autónoma ou combinada. Além de que, actualmente, se vão avolumando e autonomizando, formas parcelares do poder, como, entre outros, o poder cultural<sup>33</sup>, o poder económico, o poder comunicacional<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> MARSHALL R. SINGER, *Weak States in a World Powers: The Dynamics of International Relations*, New York, The Free Press, 1972, pp. 52 e sgts. sobre a dinâmica do poder.

<sup>31</sup> Note-se, com KENNETH E. BOULDING (*Las Três Caras del Poder*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1993, p. 8), que o conceito de força é muito mais limitado que o de poder. Cfr. BERTRAND DE JOUVENEL, *op. cit.*, e THOMAS R. CUSACK, "The Evolution of Power. Treat, and Security: Past and Potencial Developments", in *International Interactions*, 1985, Vol. 12, N.º 1, pp. 151-198.

<sup>32</sup> VALERY G. LEDYAEV, *Power: A Conceptual Analysis*, Commack, Nova Science Publishers, Inc., 1997, pp. 183-199; INIS L. CLAUDE JR. *Power and International Relations*, New York, Random House, 1962; DENNIS H. WRONG, *Power: Its Forms, Bases, and Uses*, Chicago, The University of Chicago Press, 1988, pp. 21-34 e MICHAEL P. SULLIVAN, *Power in Contemporary International Politics*, Columbia, University of South Carolina, 1990, pp. 73-102.

<sup>33</sup> ADRIANO MOREIRA, "O Poder Cultural", in *Nação e Defesa*, 1980, N.º 18, pp. 43-51; R. P. ANAND, *Cultural Factors in International Relations*, New Delhi, Abhinav Publications, 1989 e PAUL SHEERAN, *Cultural Politics in International Relations*, London, Asgate Pub Ltd., 2001.

<sup>34</sup> RICHARD MUIR, distingue, ao falar do poder do Estado, poder morfológico, que deriva do tamanho, localização, forma e características topográficas; poder demográfico, poder económico, poder organizacional, poder militar e o poder que

3. As dificuldades na clarificação do conceito do poder<sup>35</sup> não ficam por aqui. Passemos, agora, à indagação que diz respeito à questão de saber de que poder se trata quando houver de agir ou reagir. Que poder crê um Estado deter ao dever escolher as suas opções e que poder prevê ter de enfrentar, devendo recordar-se que as qualidades do poder que analisaremos de seguida, não são dissociáveis, de forma alguma, das características que lhe atribuímos, há pouco.

Neste plano, o poder será *actual* ou, apenas, um poder *potencial*<sup>36</sup> ou *putativo*. Na primeira hipótese, tratamos com o poder que existe na actualidade, que está disponível, de imediato, na realidade do Estado; que se encontra já concretizado e quantificado na face *tangível* do poder, ou avaliado, com prudência, no que ele tem de *intangível*, como veremos adiante. Na segunda, o avaliador operaria com uma realidade presumivelmente existente mas não concretizada ainda, por decisão calculada das autoridades, por falta de meios financeiros ou tecnológicos, por desnecessidade imediata de utilização ou, ainda, por simples desconhecimento da sua existência. Uma das situações que melhor exemplificam o *poder potencial* são as imensas e, como se crê, valiosas reservas de minério no vasto espaço da Amazônia e as jazidas petrolíferas que se admite abundam no subsolo chinês; em ambos os casos estamos, apenas, diante de expectativas, mais ou menos fundamentadas, mas não de poder *actual*. No futuro e em circunstância que o exija e o justifique, tais elementos do *poder potencial* podem ser trazidos à actualidade, através do adequado *processo de conversão*<sup>37</sup>. Isto é, deve contar-se com a possibilidade de encurtar o tempo que separa o *poder potencial*<sup>38</sup> (ou o *poder base* ou *de base*<sup>39</sup> como querem alguns) do

---

decorre do relacionamento externo, isto é, das relações com os outros Estados, das alianças e da qualidade de membro de organizações internacionais (in *Modern Political Geography*, 2.ª ed., London, The Macmillan Press, Ltd., 1981, pp. 148 e sgts.)

<sup>35</sup> RICHARD J. STOLL e MICHAEL D. WARD, "Grist for the Mill", in Richard J. Stoll e Michael D. Ward, eds., *Power in World Politics*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989, pp. 1-8 e HAROLD D. LASSWELL, "The Measurement of Public Opinion", in *The American Political Science Review*, 1931, Vol. XXV, N.º 2, pp. 311-326.

<sup>36</sup> Diz ARENAL, *op. cit.*, p. 510, que alguns autores, nomeadamente Klaus Knorr, preferem utilizar os conceitos de *poder actualizado* e *poder putativo*, correspondendo, a primeira expressão, ao poder como um *efeito* e, a segunda, como um *meio*. Cfr. WALTER JONES, *op. cit.*, pp. 243-251, sobre os ingredientes do *poder potencial*.

<sup>37</sup> BARBARA G. HASKEL, "Access to society: a neglected dimension of power", in *International Organisation*, 1980, Vol. 34, N.º 1, pp. 89-90.

<sup>38</sup> A. F. K. ORGANSKI, "Power Transition", in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, The Macmillan Company & The Free Press, 1972.

<sup>39</sup> A expressão *poder potencial* ou *poder putativo* tende a ser substituída pela de *poder de base* que significa a representação do total de poder à disposição de um Estado. Cfr. GUNNAR SJOSTEDT, "Power Base: The Long Road from Definition to Measurement", in K. Goldmann e G. Sjostedt, eds., *Power, Capabilities, Interdependence: Problems in the Study of International Influence*, London, Sage Publications, 1979, p. 40 e sgts.

poder actual, verificadas emergências que forcem a reformulação das políticas nacionais, com vistas a acelerar a interacção<sup>40</sup> dos factores e a produzir, em consequência, o acréscimo do poder nacional.

O poder também é real, existe objectivamente e está pronto a ser operacionalizado, independentemente da avaliação do observador exterior. É o poder verdadeiro, quantificável, conhecido e avaliável nos seus componentes quantitativos e qualitativos. É o poder com que, de imediato, se age ou reage. A esta visão da realidade opõe-se a visão do poder percebido, ou provável<sup>41</sup>, o *perceived power*, de natureza retintamente subjectiva<sup>42</sup>. Este é o poder que, por conclusão própria ou por indução, se admite existir num certo quadro de análise, e será esse a influir nas decisões que venham, eventualmente, a ser tomadas; o poder que se julga ter percebido no outro, o adversário, que será determinante para a avaliação do poder nacional oposto, porque se torna difícil, se não impossível mesmo, operar com o conceito de poder real, inidentificável facilmente nem mesmo pelo seu detentor, dados os elementos vários que o compõem, alguns mesmo de natureza subjectiva, a que crescem, naturalmente, os obstáculos que as potências, por defesa, legitimamente opõem ao seu conhecimento.

O poder percebido<sup>43</sup> é o conceito com que se opera normalmente, podendo corresponder, eventualmente, e ao acaso, ao poder real; mas o conceito que faz propender qualquer decisão num ou noutro sentido, terá, sempre, na base, a ideia que se formou sobre o poder do adversário. E compreende-se esta preponderância do poder percebido se tivermos em conta as dificuldades do julgador, umas que lhe serão próprias, outras, como é de esperar, por acção explícita ou implícita do sujeito sobre o qual se pretende exercer o poder. Este, como é do senso comum, saberá utilizar todos os meios que lhe permitirão, para convencer o adversário formulador da decisão, ostentar, ampliando-o, poder em volume de que não dispõe na realidade, com o objectivo de conduzir o adversário à dúvida, à hesitação, ou, até, à renúncia, pura e simples, da acção, pela adulteração da sua percepção<sup>44</sup> ou fazendo, até, por parecer mais débil do que da realidade é. Nestes

<sup>40</sup> Ver PATRICK O'SULLIVAN, *Geopolitics*, New York, St. Martin's Press, 1986, pp. 80-82.

<sup>41</sup> A palavra é de DAVID A. BALDWIN, "Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies", in *World Politics*, 1979, Vol. XXXI, N.º 2, pp. 161-194.

<sup>42</sup> Sobre a subjectividade do poder, cfr. A. F. K. ORGANSKI, *World Politics*, 4.ª ed., New York, Alfred A. Knopf, 1960, pp. 93-115 e JOHN M. ROTHGLEB, Jr., *op. cit.*, pp. 29-32.

<sup>43</sup> NORMAN Z. ALCOCK e ALAN G. NEWCOMBE, "The Perception of National Power", in *The Journal of Conflict Resolution*, 1970, Vol. XIV, N.º 3, pp. 335-343.

<sup>44</sup> JOHN M. ROTHGLEB JR., *op. cit.*, pp. 29-32; NORMAN COUSINS, *The Pathology of Power*, New York, W.W. Norton & Company, 1987, Cap. II, "The Misperception of Power", pp. 31-50; WALTER JONES, *op. cit.*, pp. 221-237 e ROBERT JERVIS, *op. cit.*, p. 356 e 365 sobre o *wishful thinking* nas relações internacionais.

tempos da sociedade da imagem, sabe-se que é fácil a manipulação<sup>45</sup> dos meios que podem criar situações deste tipo, como igualmente não é difícil criar, artificialmente, toda a conjuntura que impedirá o conhecimento e, portanto, a avaliação da realidade. Uma atitude premeditada do adversário poderá, assim, despistar quem tenha a responsabilidade de formar opinião, como acontece, desde sempre, em todo o tipo de relações entre os estados<sup>46</sup>.

A isso acrescem, naturalmente, as deficiências próprias do avaliador. O que se exige a uma serena, lúcida e inteligente avaliação do poder nacional, encontrará obstáculos decisivos em avaliações inadequadas<sup>47</sup>, por excesso ou por defeito, que decorrem da tendência que haverá, por excesso de confiança, de se admitir, nem sempre justificadamente, que se conhecem suficientemente bem, as tendências possíveis e o carácter e o animus do Estado contra o qual que se pretende agir; ou de admitir, sem maiores indagações, que é verdadeiro e fiável o conjunto de dados que se obtiveram; ou que são autênticas todas as informações que se coligiram, directa ou indirectamente, quem sabe se não fornecidos, insidiosamente, pelo próprio adversário; ou que está imune a erros a leitura a que se procede de todos os dados colectados; ou que não interferem juízos excessivamente subjectivos, como uma enganadora empatia para com a entidade a julgar. Estas são, apenas, algumas das dificuldades com que se defrontará o avaliador de um poder nacional simplesmente percebido, não obstante todas as prevenções que se assumam. E contudo, o poder percebido é o único a que, na generalidade das

---

<sup>45</sup> ADRIAMO MOREIRA, *op. cit.*, pp. 67-70; JULIEN FREUND, *L'Essence du Politique*, Paris, Éditions Sirey, 1986, pp. 403-412; JEAN-NOËL KAPFERER, *Rumeur. Le plus vieux media du monde*, Paris, Éditions du Seuil, 1987, pp. 246-261; GARTH S. JOWET, *Propaganda and Persuasion*, London, Sage, 1953; ANTHONY R. PRATKANIS e ELLIOT ARONSON, *Age of Propaganda: The Everyday Use and Abuse of Persuasion*, New York, W. H. Freeman Company, 1991; ANNE MORELLI, *Principes Elementaires de Propagande de Guerre*, Paris, Labor, 2006; J. M. DOMENACH, *La Propagande Politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1950; URBAN G. WHITAKER, *Propaganda and International Relations*, New York, Howard Chandler, 1960; CHARLES W. BRAY, "The Media and Foreign Policy", in *Foreign Policy*, 1974, N.º 16, pp. 109-125; WILLIAM ALBIG, *Public Opinion*, London, McGraw-Hill Book, Company, Inc., 1939, Cap. XI, *The Measurement of Opinion*, pp. 181-198; QUINCY WRIGHT, *op. cit.*, pp. 193 e sgts, a propaganda na paz e na guerra; K. J. HOLSTI, *op. cit.*, 151-165, a propaganda como instrumento da política e WILLIAM S. BENTON, "The Struggles for the Minds and Loyalties of Mankind", in Urban G. Whitaker, Jr., ed., *Propaganda and International Relations*, San Francisco, Chandler Publishing Company, 1960, pp- 5-16.

<sup>46</sup> Ver ROBERT B. HOLTMAN, *Napoleonic Propaganda*, Baton Rouge, Louisiana State University, 1950 e JAVIER FERNÁNDEZ SEBASTIAN e JOËLLE CHASSIN, *L'Avènement de l'opinion publique. Europe et Amérique XVIIIe-XIXe siècles*, Paris, L'Harmattan, 2004 e JOHN LEE, *Diplomatic Persuaders: New Role of the Mass Media in International Relations*, New York, Krieger Publishing Company, 1968.

<sup>47</sup> NORMAMN COUSINS, *The Pathology of Power*, New York, W.W. Norton & Company, 1987, pp. 31-50.

situações, é possível aspirar, pela imediatez e pela facilidade com que, por vezes, se colectam e interpretam os dados. Muitas vezes decorrem, daqui, as chamadas *patologias do poder*<sup>48</sup>.

4. Repita-se estarmos a operar com um conceito fugidíio<sup>49</sup>, longe ainda de consenso. Não obstante as objecções que possam manter-se, parece no entanto ter ficado assente o suficiente para que possamos prosseguir noutros aspectos que envolvem a matéria.

Está assente na doutrina<sup>50</sup> que o *poder*, na sua expressão *intra muros* tomará a designação de *poder político* e, quando utilizado no plano internacional, chamar-se-á *poder nacional*<sup>51</sup>. E é deste poder nacional que agora nos passamos a ocupar, pois o decisor de política externa não pode furtar-se a responder, a título permanente, a esta pergunta perturbadora: para agir, com êxito, na prossecução dos objectivos fixados pelo *poder político* legítimo do seu Estado, de que *poder próprio*<sup>52</sup> dispõe e, de que poder, através a sua percepção, admite que o outro, o Estado ou Estados aos quais pretende impor a sua vontade, dispõe também, de forma a contrariar a pretensão que se propõe concretizar, se não, mesmo, impor a sua?<sup>53</sup>

Trata-se do problema da *avaliação do poder nacional*<sup>54</sup>.

A primeira questão que de imediato se impõe – em que tocaremos muito à superfície visto nela convergirem diversas disciplinas do conhecimento que estão fora

<sup>48</sup> Cfr. KENNETH E. BOULDING, *op. cit.*, pp. 77-93.

<sup>49</sup> Um conceito “essentially contested”, afirma TERENCE BALL, “Power”, in Robert E. Goodin e Philip Pettit, eds., *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, Oxford, Blackwell, Lda., 1995, pp. 548-557.

<sup>50</sup> TOMÁS MESTRE VIVES, *A Política Internacional como Política de Poder*, Madrid, Labor Universitária, 1979, pp. 155-158.

<sup>51</sup> A. F. K. ORGANSKI, *op. cit.*, pp. 191-123, sobre a natureza do poder nacional.

<sup>52</sup> Para ANDREW R. CECIL (*Three Sources of National Strength*, Austin, The University of Texas at Dallas, 1986), as fontes do poder do Estado são o espírito de liberdade, o patriotismo e a estabilidade económica.

<sup>53</sup> No entendimento de MARSHALL R. SINGER (*Weak States in a World of Powers: The Dynamics of International Relationships*, New York, The Free Press, 1972, p. 54), o poder apresenta-se com um aspecto positivo e, outro, negativo. Aquele, significa a capacidade de fazer com que os outros actuem da forma que se pretende; este, traduzirá a capacidade que se tenha de evitar que os outros exerçam influência sobre a conduta empreendida; e ambos devem ter-se sempre por presentes na acção, o que revela o carácter relacional, complexo, bilateral ou multilateral com que, de ordinário, o poder se apresenta na vida de relação dos Estados.

<sup>54</sup> ELMER PLISCHKE, *Foreign Relations: Analysis of Its Anatomy*, New York, Greenwood Press, 1988, pp. 153-157 e 170-174; D. G. KOUSOULAS, *Power and Influence: An Introduction to the International Relations*, New York, Brooks Cole, 1985, pp. 50 e sgts.; CHARLES W. KEGLEY, Jr. e EUGENE R. WITTKOPF, *World Politics. Trend and Transformation*, 2.ª ed., New York, St. Martin's Press, 1985, pp. 372-377; WAYNE FERRUS, *The Power Capabilities of Nation-States*, Lexington, Lexington Books, 1973; A. F. K. ORGANSKI, *op. cit.*, pp. 112-115; TOMÁS MESTRE VIVES, *op. cit.*, pp. 165-172 e VALERY G. LEDYAEV, *op. cit.*, pp. 131-150.



do âmbito deste trabalho – tem a ver com a selecção dos elementos que devem integrar este conceito e que constituem o *poder base*, tomados *per se* e, depois, considerados na dinâmica da sua interacção, na mútua influência que exercem uns sobre os outros, de forma a consubstanciar o *poder nacional*, o resultado final.

Poderíamos ir pelas teses da geopolítica<sup>55</sup>, sustentando que o espaço de jurisdição do Estado é, sempre, composto por *elementos estáveis* e *elementos variáveis*, e concluindo pela análise dos produtos da interacção desses factores, o que nos levaria à avaliação de todos eles, e, assim, à do *poder nacional*. É, no entanto, mais corrente<sup>56</sup> os estudiosos da matéria agregarem alguns desses elementos que constituem a *base de poder*<sup>57</sup> sob a referência genérica de *elementos tangíveis* e, noutro conjunto, os que designam por *elementos intangíveis*; outros ainda, sem procederem à distinção, acabam por agregar e analisar exactamente os mesmos elementos. E, na verdade, de uma forma ou outra, são realmente elencados todos os elementos que são determinantes no *poder nacional*.

O primeiro elemento tangível a avaliar, é o do espaço geográfico que o Estado ocupa ou, por outras palavras, o seu território<sup>58</sup>. Nele se observará e estudará a sua extensão, a sua posição geográfica, a sua configuração, o seu clima<sup>59</sup> e a sua estrutura física. Todas estas alíneas têm a ver com as potencialidades do Estado, aproveitadas integralmente as condições do território para permitir a fixação de uma população que nele encontre a satisfação dos seus interesses, aspirações, e perspectivas justificadas de bom futuro com o desenvolvimento de uma economia saudável em progresso permanente. Pretende-se avaliar, aqui, o potencial e a realidade económica<sup>60</sup> do Estado, a sua aptidão para gerar os meios capazes de garantir

<sup>55</sup> JOSÉ FELIPE MARINI, *op. cit.*, pp. 77 e sgts. e PIERRE CÉLÉRIER, *Geopolítica y Geoestrategia*, Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1983, pp. 18-32.

<sup>56</sup> Cfr., entre outros, WALTER JONES, *op. cit.*, pp. 241-257; JOHN ROURKE, *op. cit.*, pp. 144-160; DANIEL S. PAPP, *Contemporary International Relations. Frameworks for Understanding*, New York, Macmillan Publishing Company, 1984, pp. 307-318; JAMES LEE RAY, *Global Politics*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1995, pp. 177-192; JOSHUA GOLDSTEIN, *op. cit.*, pp. 47-57 e WILLIAM NESTER, *International Relations. Geopolitical and Geoeconomic Conflict and Cooperation*, New York, 1995., pp. 84-100.

<sup>57</sup> ROBERT STRAUSSZ-HUPÉ, *International Relations. In the Age of the Conflict Between Democracy and Dictatorship*, New York, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1954. pp. 51-82.

<sup>58</sup> ANDRÉ LOUIS SANGUIN, *La Géographie Politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1977, pp. 11-27; RAYMOND ARON, *op. cit.*, pp. 253 e sgts. e FRANÇOIS THUAL, “L’Etendue”, in Pascal Boniface, org., *La Puissance Internationale*, Paris, Dunod Éditeur, 1994, pp. 59-64.

<sup>59</sup> W. GOORDON EAST, *The Geography Behind History*, New York, W. W. Norton & Company, Inc., 1965, pp. 42-55.

<sup>60</sup> DANIEL S. PAPP, *op. cit.*, pp. 319-347, sobre os parâmetros do poder económico; KLAUS KNORR, “The Nature of National Economic Power”, in Michael Smith, Richard Little e Michael Shackleton, eds., *Perspectives on World Politics*, London, Croom Helm, 1981, pp. 76-82; TOMAS MESTRE VIVES, *op. cit.*, pp. 199-206; BERTRAND

a sobrevivência, em termos aceitáveis, da nação. Entre elas, especialmente a posição, referem-se ao condicionalismo geográfico<sup>61</sup> que determinará, entre as que se prevejam alcançáveis, as escolhas, condicionamentos, e decisões do Estado em matéria da sua relação externa<sup>62</sup>. Como simplificou, certa ocasião, Napoleão Bonaparte, *la politique des États est dans leur géographie*<sup>63/64</sup>.

A população<sup>65</sup> é um dado muito complexo e decisivo na avaliação do poder nacional, a exigir prudências no julgamento, que poderá ser facilmente influenciável por erros de percepção. Na sua face tangível, o que se deve ter em vista é conhecer e avaliar a quantidade de habitantes que integram o país, a forma como a população está, em cada momento, composta e distribuída, e quais são as perspectivas fundamentadas da sua evolução no imediato e a longo prazo.

Mais complexa, dada a sua intangibilidade, é a análise deste elemento do poder nacional quando o encaramos como uma nação<sup>66</sup>. Neste caso, quer-se saber se essa população vive, sente e cultua o sentimento de pertença a uma comunidade com destino próprio,

---

RUSSELL. *Power. A New Social Analysis*, London, Routledge Publishers, 1995, pp. 82-92; RAYMOND ARON, *op. cit.*, pp. 325 e sgts. e DOMINIQUE PLIHON, “Les bases économiques de la puissance”, in Pascal Boniface, *op. cit.*, pp. 65-73.

<sup>61</sup> JEAN GOTTMANN, *The Significance of Territory*, Charlottesville, The University of Virginia, 1973 e “Geography and International Relations”, in W. A. Douglas Jackson, ed., *Politics and Geographic Relationships*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1964, pp. 22-34 e JOSEPH FRANKEL, *International Relations in a Changing World*, Oxford, Oxford University Press, 1979, pp. 116-118.

<sup>62</sup> Cfr. NICHOLAS J. SPYKMAN e ABBIE A. ROLLINS, “Geographic Objectives in Foreign Policy”, I e II, in *The American Political Science Review*, 1939, Vol. XXXIII, N.ºs 3 e 4, pp. 391-410 e 591-614.

<sup>63</sup> NICHOLAS JOHN SPYKMAN, “Geography and Foreign Policy”, I e II, in *The American Political Science Review*, 1938, N.º 1, pp. 28-50 e, N.º 2, pp. 213-236, “Geography and Power”, in Kenneth W. Thompson, ed., *Masters of International Thought*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1986, pp. 92-96; JEAN GOTTMANN, *La Politique des États et leur Géographie*, Paris, Armand Colin, s.d., pp. 15-59 e W. GORDON EAST, *op. cit.*, pp. 26-41.

<sup>64</sup> Trecho de carta de Napoleão Bonaparte, em 1804, para o Rei da Prússia (Cfr. JEAN BRUNHES e CAMILLE VALLAUX, *La Géographie de l'Histoire (Géographie de la paix et de la guerre sur terre et sur mer)*, Paris, Félix Alcan, 1921).

<sup>65</sup> PIERRE GALLOIS, *Géopolitique. Les Voies de la puissance*, Paris, FNEDN/Plon, 1990, pp. 87-104, Cap. V, *Géopolitique et Population*; CHARLES P. SCHLEICHER, *Introduction to International Relations*, New York, Prentice-Hall, Inc., 1954, pp. 137-140; KINGSLEY DAVIS, “The Demographic Foundations of National Power”, in Morroe Berger, Theodore Abel e Charles H. Page, eds., *Freedom and Control, Modern Society*, New York, D. Van Nostrand, 1954, pp. 206-242; ROBERT STRAUZ-HUPÉ, “Population as an Element of National Power”, in Harold e Margaret Sprout, eds., *Foundations of National Power*, New York, D. Van Nostrand Company, Inc., 1951, pp. 111-116 e ROBERT STRAUZ-HUPÉ e STEFAN T. PASSONI, *International Relations in the Age of the Conflict Between Democracy and Dictatorship*, 2.ª ed., New York, MacGraw-Hill book Company, Inc., 1954, pp. 83-96.

<sup>66</sup> ERNEST RENAN, *Qu'est-ce qu'une Nation?*, Paris, Presses Pocket, 1992, pp. 37-56; RAYMOND ARON, *op. cit.*, pp. 287 e sgts. WALKER CONNOR, “The Nation and Its Myth”, in *International Journal of Comparative Sociology*, 1992, Vol. 33, N.º 1, pp. 48-57 e WALTER SULZBACH, *op. cit.*, pp. 53-73.

autónomo; se se reconhece nos seus mitos e se se revê no seu passado; se aceita a sua identidade<sup>67</sup> e tem orgulho no seu sistema de valores<sup>68</sup>; se sente como imperativo o dever ser-se solidário com os compatriotas; se tem consciência viva da cultura<sup>69</sup> que lhe vem do passado, que deve viver no presente e preservar para o futuro<sup>70</sup>; se tem a convicção assumida e convicta de que deve acorrer ao chamamento dos sacrifícios; se participa activamente nos deveres de cidadania; se não lhe são indiferentes as questões de política interna ou externa; se tem razoável percepção dos perigos que ameaçam o seu país e se é mobilizável para se bater, por todos os meios, por interesses de valor nacional<sup>71</sup>.

A análise deve, ainda, abranger a *qualidade* indagando-se se se trata de uma população inteligente, culta, instruída, activa, com boa capacidade para o trabalho, com espírito criativo e predisposição para a competitividade. Se tem e como se manifesta, de ordinário, o seu carácter<sup>72</sup>.

De certa forma decorrente do que vimos de referir, e catalogando-se também como um dos elementos do poder nacional é o elemento *poder militar*<sup>73</sup>, igualmente projectado nos dois planos da *tangibilidade* e *intangibilidade*, e, naturalmente, de par com a capacidade financeira do Estado. Quanto à primeira, o que haverá a sopesar é o número dos activos incorporados e a sua efectiva preparação para a acção da guerra, a estimativa correcta

<sup>67</sup> DAVID MILLER, *On Nationality*, Oxford, Clarendon Press, 1995, pp. 17-47, sobre a identidade nacional; JEAN-LUC CHABOT, *Le Nationalisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986, pp. 7-34 e H. D. FORBES, *Nationalism, Ethnocentrism and Personality*, Chicago, The University Chicago Press, 1985, pp. 49-64.

<sup>68</sup> VERNON VAN DYKE, "Values and Interests", in *American Political Science Review*, 1962, Vol. 56, N.º 4, pp. 567-580 e ERNEST BAKER, *National Character and the Factors in Its Formation*, New York, Harpers & Brothers, 1927.

<sup>69</sup> MILTON SINGER, "The Concept of Culture", in *International Encyclopedia of Social Sciences*, New York, The Macmillan & Co/The Free Press, 1986 e BERNARD VALANDE, "Cultura", in Raymond Boudon, ed., *Tratado de Sociologia*, Porto, Asa, 1995, pp. 449-476.

<sup>70</sup> WALTER SULZBACK, *National Consciousness*, Washington, D.C., American Council on Public Affairs, 1943, pp. 33-43, 63-73 e 117-129 e JOSEPH P. MORRAY, *Pride of State: A Study in Patriotism and American National Morality*, Boston, Beacon Press, 1959, pp. 4-15, sobre a psicologia do patriotismo.

<sup>71</sup> ANDRÉ LOUIS SANGUIN, *op. cit.*, pp. 38 e sgts. e ELMER PLISHKE, *op. cit.*, pp. 9-49.

<sup>72</sup> Sobre o conceito de carácter nacional, veja-se H. C. J. DUIJKER e N. H. FRIJDA, *National Character and National Stereotypes*, Amesterdão, North Holland Publishing Company, 1960, pp. 12-36. Cfr., ainda, RICHARD MUIR, *op. cit.*, 93-95.

<sup>73</sup> JOHN GARNETT, "The Role of Military Power", in Richard Little e Michael Smith, eds., *Perspectives on World*, London, Routledge, 1992, pp. 69-83; KLAUS KNORR, *The War Potential of Nations*, Westport, Greenwood Press Publishers, 1956, pp. 19-39, sobre a natureza do poder militar; TOMÁS MESTREVIVES, *op. cit.*, pp. 233-248; DANIEL S. PAPP, *op. cit.*, pp. 348-377; JOHN T. ROURKE, *op. cit.*, pp. 165-199; THEODORE A. COULOUMBIS e JAMES H. WOLFE, *Introduction International Relations. Power and Justice*, 4.ª ed., Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 2002, pp. 180-202 e JOSHUA GOLDSTEIN, *op. cit.*, pp. 179-220.

do mobilizável e a organização da estrutura. É indispensável a avaliação da adequação, nas diversas armas, dos equipamentos convencionais e/ou nucleares como expressão de ameaça, a sua modernidade no momento e a capacidade da sua renovação, e o valor da indústria militar. Em termos muito gerais, deve indagar-se da organização actual e da capacidade de acção e reacção. Bastante mais complexa é, porém, a avaliação de alguns dos intangíveis do elemento militar do poder nacional. Aqui devem incluir-se a apreciação das chefias militares dos ramos, o valor da sua liderança, a sua capacidade de transmitir segurança à nação e de mobilizar vontades e empenhos nos sectores civis da população. A saúde moral das forças armadas, a sua aptidão e predisposição para aceitar os desígnios e as missões que, a cada momento, a autoridade política legítima venha a deferir-lhe, a nitidez e eficácia das cadeias de comando. A respeitabilidade conseguida junto da opinião pública civil nacional e internacional pela isenção e rigor do seu comportamento, pela prontidão das suas respostas, em resumo, o estado, no momento, do espírito de corpo que é próprio e indispensável da instituição militar.

Hans Morgenthau, no seu livro *A Política entre as Nações*, sustenta que, *de entre todos os factores que entram na formação do poder de uma nação, o mais importante, embora o mais instável, é a qualidade da diplomacia*<sup>74</sup>. Mesmo que uma tal afirmação seja discutível, sempre fica, pelo menos, a chamada de atenção para a importância excepcional deste instrumento de implementação da política externa do Estado. Cabe à diplomacia, na execução dos objectivos que lhe são fixados pelos governos, fazê-lo com perícia de modo a alcançá-los com o maior ganho possível<sup>75</sup>. É indispensável *métier*, inteligência, argúcia, talento, firmeza, para impor a vontade que se representa ou obstar à imposição da vontade do outro, em relações de poder desigual. Defira-se-lhe, por acréscimo, caber-lhe a recolha atenta e lúcida das informações relevantes sobre os Estados em que actua, proceder à selecção e ao seu primeiro tratamento, de forma a contribuir, no superlativo, para a percepção com que os avaliadores dos poderes nacionais operarão na formulação das suas decisões<sup>76</sup>. Nem

<sup>74</sup> HANS MORGENTHAU, *op. cit.*, pp. 273-280.

<sup>75</sup> Cfr. RENÉ ALBRECHT-CARRIÉ, *A Diplomatic History of Europe Since the Congress of Vienna*, New York, Harper & Brothers Publishers, 1958, pp. 3-9; JOHN T. ROURKE, *op. cit.*, pp. 201-220.; HAROLD NICHOLSON, *Diplomacy*, 3.ª ed., London, Oxford University Press, 1963; ADAM WATSON, *Diplomacy. The Dialogue Between States*, Philadelphia, ISHI Publications, 1983; R. COHEN, *Theatre of Power: The Art of Diplomatic Signalling*, London, Longman, 1987; H. NICOLSON, *The Evolution of Diplomatic Method*, London, Constable, 1954 e PATRICK O' SULLIVAN, *op. cit.*, 83-84.

<sup>76</sup> KENNETH W. THOMPSON, "Power, Force and Diplomacy", in *The Review of Politics*, 1981, Vol. 43, N.º 3, pp. 410-435 e RAYMOND ARON, *op. cit.*, pp. 91 e sgts.

nos tempos actuais, de comunicação rápida, que permite uma diplomacia executada directamente pelos agentes políticos, e outras entidades, a diplomacia tradicional cede na sua importância decisiva. É que a diplomacia e a *carrière* exigem formação aturada e tem as suas regras explícitas e implícitas inscritas nos tempos, são depositárias das memórias da vida de relação dos países, guardam saberes de muitas experiências. Só têm a ver com o Estado, com o permanente, garantindo por isso, sempre, o essencial da continuidade, acima das circunstâncias. É o cérebro do poder nacional, sustenta, ainda, Morgenthau.

Esta referencia breve aos elementos que integram o *poder nacional* não pode prescindir de que tragamos, ao elenco, o *governo* e a *organização administrativa* do Estado. De um modo quase geral está hoje consagrado que os povos politicamente organizados escolhem os seus governantes, conferindo-lhes, assim, a legitimidade fundamentadora da sua acção. Não encontraria nestes tempos aceitação fácil, proposta que pretendesse prescindir da participação dos cidadãos na condução dos negócios do Estado.

Cumprida esta muito generalizada exigência, só importa saber a qualidade da acção dos *governos*, a lucidez das suas escolhas quando tenha de optar em todos os domínios da vida política, social, económica e política, para garantir, sucessivamente, o apoio dos representados em nível que não lese a sua legitimidade política; deles, *governos*, depende a *organização administrativa* que convém manter apta e eficiente de forma a obter os resultados pretendidos. Dos *governos* se espera que solvam a responsabilidade de não descuidar o *poder nacional*, que o saiba criar, organizar, acrescentar e mobilizar sempre que a isso for convocado pela conjuntura ou deva fazê-lo, *sponte sua*, em conformidade com o entendimento que tenha dos interesses vitais do Estado<sup>77/78</sup>.

<sup>77</sup> Neste sentido, CELESTINO DEL ARENAL, *op. cit.*, p. 509. Para este Autor, a chave do poder estará na capacidade de mobilização dos recursos em apoio à acção do Estado. Não é, assim, tanto a posse em si dos recursos, como a capacidade de os mobilizar numa acção concreta o que determina, ao menos em princípio, o poder de um actor. Esta distinção entre *posse* e *mobilização*, introduz, nesta matéria, o tema interessante do *paradoxo do poder não realizado*. Este encontra plena expressão no facto de ser frequente que pequenas e médias potências consigam, por vezes, impor as suas vontades a grandes potências, sem embargo do maior poder de que estas dispõem do ponto de vista da quantificação dos seus recursos. Ver também, a este propósito, JAMES LEE RAY, *op. cit.*, p. 180 e DAVID A. BALDWIN, "Power Analysis and World Politics", in *World Politics*, 1979, Vol. XXI, N.º 2, pp. 161-194.

<sup>78</sup> BARBARA G. HASSEL, levanta a questão de os Estados, no processo de conversão do *poder potencial* em *poder real* não poderem prescindir, em geral, de levar em consideração o contexto do sistema internacional enquanto tal, nele procurando complementar ou acrescentar as suas próprias capacidades ("Access to Society: A Neglected Dimension of Power", in *International Organisation*, 1980, Vol. 34, N.º 1, pp. 89-90). A. F. K. ORGANSKI, "Power Transition", in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, The Macmillan Company & The Free Press, 1968, observa que existem três andamentos para o *power transition*: *stage of potential power*, *stage of transitional growth in power* e *stage of power maturity*.

5. Mesmo em resumo e passando por alto certas questões inerentes à matéria, parece-nos ter ficado claro o que se deve entender por *poder nacional*.

Mas falta, para concluir, tentar responder à questão de saber se é possível quantificar esse poder; isto é, se há meios, metodologias, que nos levem à sua expressão numérica<sup>79</sup>, abrindo-se, por esta via, a possibilidade da comparação dos Estados do ponto de vista do poder que detêm e, eventualmente, até à sua hierarquização, o que tornará mais seguras, por mais realistas, as decisões que o Estado deva tomar na sua relação externa. Cientistas políticos<sup>80/81</sup> procuraram, sem embargo das dificuldades<sup>82</sup>, criar métodos que respondessem à questão. Várias propostas<sup>83</sup> mereceram estudo e reflexão, mas nenhuma obteve o êxito e a divulgação da que foi, há mais de 20 anos, trazida à análise pelo professor norte-americano, Ray S. Cline, da Universidade de Georgetown em Washington, divulgada no seu livro *World Power Assessment, 1977. A Calculus of Strategic Drift*<sup>84</sup>, com a qual procurou solução para o complexo problema de que falamos. Tal proposta é conhecida nos livros da especialidade como *Equação de Cline* e com ela se vai operando, não obstante

<sup>79</sup> Cfr. JACK H. NAGEL, *The Descriptive Analysis of Power*, New Haven, Yale University Press, 1975, pp. 83-100 e 114-140; DANIEL S. PAPP, *op. cit.*, pp. 307-309; RODERICK MARTIN, *The Sociology of Power*, London, Routledge & Kegan Paul, 1977, pp. 43-49 e MICHAEL P. SULLIVAN, *Power in Contemporary International Politics*, Columbia, University of South Carolina Press, 1990, pp. 103-135.

<sup>80</sup> RODERICK BELL, "Political Power: The Problem of Measurement", in Roderick Bell, David V. Edwards e R. Harrison Wagner, eds., *Political Power. A Reader in Theory and Research*, New York, The Free Press, 1969, pp. 14-21 e RICHARD L. MERRITT e DINA A. ZINES, "Alternative Indexes of National power", in Richard J. Stoll e Michael D. Ward, eds., *Power in World Politics*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1987, pp. 11-28.

<sup>81</sup> JEFFREY HART, "Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations", in *International Organisation*, 1976, Vol. 30, N.º 2, pp. 289-305 e F. CLIFFORD GERMAN, "A Tentative Evaluation of World Power", in *The Journal of Conflict Resolution*, 1960, Vol. IV, N.º 1, pp. 138-144.

<sup>82</sup> A natureza multidimensional do poder torna mais difícil a sua quantificação. Assim, KENNETH E. BOULDING, *op. cit.*, p. 18. Cfr. JAMES LEE RAY, *op. cit.*, pp. 201 e sgts., que sugere um índice de poder simples, integrado por três elementos: o demográfico, o industrial (este levará em conta a população urbana, a produção de aço e o consumo de combustível) e a dimensão militar. WILHELM FUCKS (*Formeln Zur Macht: Prognosen Über Volker, Wirtschafte, Potentiale*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anhalt, 1965), citado por Richard Muir, in *Modern Political Geography*, 2.ª ed., London, The Macmillan Press, 1981, calculou o índice do poder através a combinação de números relacionados com população, produção de aço e produção de combustível utilizando a fórmula  $M = p^3 \sqrt{B}$  em que M representa poder (*macht*), P produção e, B, população (*bevolkerungszahl*).

<sup>83</sup> FRANZ NEUMANN, "Approaches to the Study of Political Power", in W. A. Douglas Jackson, ed., *Politics and Geographic Relationships*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1964, pp. 8-19; DANIEL S. PAPP, *op. cit.*, pp. 307-317 e RICHARD L. MERRITT e DINA A. ZINNES, "Alternative Indexes of National Power", in Richard Stoll e Michael D. Wards, eds., *Power in World Politics*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989, pp. 11-28.

<sup>84</sup> RAY S. CLINE, *World Power Assessment, 1977. A Calculus Strategic Drift*, Boulder, Westview Press, 1977; Cfr. POLÍBIO VALENTE DE ALMEIDA, *Do Poder do Pequeno Estado. Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das Potências*, Lisboa, IRI/ISCSP, 1990, pp. 289-290.

a persistência de algumas reservas quanto à sua utilidade, esquecendo-se, as mais das vezes, a afirmação do autor de que a fórmula “não é uma varinha mágica de medição, dado que a maioria das variáveis não são quantificáveis”<sup>85</sup>.

Cline, ao longo das reflexões com que explica a sua equação foi, por vezes, bastante afirmativo no seu nacionalismo, com o que angariou, naturalmente, decididos opositores. Começa por nos esclarecer que o estudo do poder nacional tem em vista, quanto a si, analisar as capacidades para desencadear uma guerra<sup>86</sup>, circunscrevendo, assim, o préstimo da sua contribuição, em contraste com a leitura da generalidade dos especialistas que passaram a utilizar a fórmula em termos muito mais amplos e com objectivos que, podendo ser, também, os do conflito violento, não concebem a situação conflitual como necessariamente violenta.

O professor americano cinge as suas reflexões às grandes potências e coloca o seu país como referência, como medida a que todos os outros se devem comparar, por isso que não atribui poder credível aos países com menos de 15 milhões de habitantes, excluindo-os da análise que a equação comporta. É, além disso, e como o afirma, aliás, algum tanto arbitrário<sup>87</sup> nos valores que atribui aos factores que agrega para a avaliação do poder nacional. Mas deve salientar-se que Cline ressalva, no entanto, situações de Estados que, não chegando ao patamar do *poder credível*, na sua expressão, têm, contudo, alguma influência nos assuntos internacionais, em consequência de circunstâncias de excepção, se dispuserem do que, entre nós, Adriano Moreira classificou de *poder funcional*<sup>88</sup>, decorrente de excepcionalismos (v.g., localização geográfica, matérias primas de natureza estratégica, etc.) que conferem, a tais Estados, capacidade de intervenção internacional para além da que disporia se não fossem levadas em linha de conta tais circunstâncias, as quais, modificando-se significativamente, podem acarretar alterações da sua importância no jogo internacional.

---

<sup>85</sup> RAY S. CLINE, *Idem*, p. 34.

<sup>86</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>87</sup> RAY S. CLINE, *op. cit.*, p. 38.

<sup>88</sup> ADRIANO MOREIRA, “Poder funcional, poder errático”, in Adriano Moreira, *Estudos da Conjuntura Internacional*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 2000, pp. 55-68. Cfr. ainda JOSE SHERCLIFF, “Portugal’s Strategic Territories”, in *Foreign Affairs*, 1952, Vol. 31, N.º 3, pp. 321-325 e VERNON VAN DYKE, *op. cit.*, pp. 209-212. Situação próxima será aquela que outros autores (v.g., JAMES LEE RAY, *op. cit.*, pp. 369-370 e ROBERT S. CHASE, EMILY B. HILL e PAUL KENNEDY, “Pivotal States and U.S. Strategy”, in *Foreign Affairs*, 1976, Vol. 75, N.º 1, pp. 33-51)), designam por *pivotal power*.

6. O Prof. Ray S. Cline concebeu, assim, a sua proposta:  $Pp = (C+E+M) \times (S+W)$ . Os termos da equação têm a seguinte tradução: Pp=poder percebido; C=massa crítica=população+território; E=capacidade económica; M= capacidade militar; S= estratégia nacional e W= vontade nacional
7. Sublinha-se por vezes, como reparo negativo, o facto de Ray S. Cline ter concebido a sua equação para apuramento, apenas, do poder percebido (Pp)<sup>89</sup>, podendo, por isso, o resultado, não se aproximar ou exceder o poder nacional real, dependente que fica de muitas outras ponderações subjectivas. Não nos parece inteiramente procedente o reparo, primeiro porque, pelas razões que já analisámos anteriormente, parece inteiramente justificado que só com o poder percebido<sup>90</sup>, que eventualmente pode coincidir com o poder real, se deve operar-e, depois, no caso da equação em referência, cremos que nem podia ser de outro modo visto que o factor de multiplicação (o que diz respeito à estratégia e vontade nacionais<sup>91</sup>), que é determinante, se apresenta como traduzindo comportamentos ajuizáveis apenas subjectivamente<sup>92</sup>.

O primeiro factor da equação  $(C+E+M)$ <sup>93</sup> decompõe-se desta maneira: a parcela C significa a Massa Crítica resultante da soma da População e do Território ( $C=C+T$ ). Cline

<sup>89</sup> OTTO KLINEBERG (*The Human Dimension in International Relations*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1966, p. 90 e sgts.), acentua que a *perception* traduz um conceito relativo, determinado por experiências prévias, expectativas presentes, desejos e temores correntes a que acrescerá a influência de outros agentes; já K. J. HOLSTI (*International Politics: A Framework for Analysis*, Englewoog Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1967, p. 159) chamara a atenção para que valores, crenças, preconceitos ou expectativas determinariam, muitas vezes, os factores a eleger como relevantes para a formação da *perception*. Cfr. K. E. BOULDING, "National Images and International Systems", in *The Journal of Conflict Resolution*, 1959, Vol. 3, N.º 2, pp. 120-131 e OLE R. HOLSTI, "The Believ System and National Images: A Case Study", in *The Journal of Conflict Resolution*, 1962, Vol. 6, N.º 3, pp. 244-252.

<sup>90</sup> ROBERT JERVIS, *Perception and Misperception in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1976, pp. 177-202, 356-381 e 382-406, "Hypotheses on Misperception", in *World Politics*, 1968, Vol. 20, N.º 3, pp. 454-479 e "Perception and Misperception. The Spiral of International Relations", in William Clinton Olson, ed., *The Theory and Practics of International Relations*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1987, pp. 207-213; MILES KAHLER, "Rationality in International Relations", in Peter Katzenstein, Robert O. Keohane e Stephen D. Krasner, eds., *Exploration and Contestation in the Study of World Politics: An International Organisation Reader*, Cambridge, MIT Press, 1999, pp. 279-301; ARTHUR A. STEIN, "When Misperception Matters", in *World Politics*, 1982, Vol. 34, N.º 4, pp. 505-526 e CHARLES W. KEGLEY, Jr. e EUGENE R. WITTKOPF, op. cit., pp. 11-16, sobre as fontes, a natureza e o papel das imagens na política internacional.

<sup>91</sup> POLÍBIO VALENTE DE ALMEIDA, op. cit., pp. 319 e sgts.

<sup>92</sup> Vide RALPH K. WHITE, "Misperception of Aggression in Vietnam", in Joh C. Farrell e Asa P. Smith, eds., *Image an Reality in World Politics*, New York, Colúmbia University Press, 1967, pp. 123-140.

<sup>93</sup> RAY S. CLINE, op. cit., pp. 37 e sgts.



pontuou os Estados de conformidade com a expressão numérica da sua população, elaborando uma lista que inclui as nações mais populosas por ordem decrescente do seu número. Aos países com mais de 200 milhões de habitantes, atribuiu 50 pontos, aos que têm de 100 a 200 milhões, 25 pontos, aos que se situam entre 50 e 100 milhões, 13 pontos e assim por diante, excluindo do estudo, por irrelevantes (ressalvadas as excepções já referidas), os países com menos de 15 milhões. Quanto ao território, levando em consideração a área, a localização geográfica e as potencialidades detectadas, Ray Cline atribuiu<sup>94</sup> 50 pontos aos países com mais de 3,6 milhões de milhas quadradas, 40 pontos ao grupo que se situa entre 1,100 milhões e 3,6, decrescendo, sucessivamente, até 1 ponto. A soma de C e T, para cada uma dos países, determinará uma *ranklist* consolidada respeitante à Massa Crítica<sup>95</sup>.

Quanto à parcela E (*capacidade económica*), Ray Cline chama a atenção para as dificuldades que se lhe levantam dado facto de o poder económico traduzir-se num conceito multidimensional resultante da convergência, em simultâneo, de outros vários elementos; por isso escolheu 6 indicadores que, em seu entendimento, satisfazem, com razoável grau de probabilidade, o objectivo pretendido de se calcular a extensão da força económica mobilizada de um país. Tais indicadores são o valor do *Produto Nacional Bruto*, atribuindo 100 pontos para o PNB dos Estados Unidos (o país mais cotado), 1 trilião e meio de dólares a valores de 1975 e a seguir, numa escala proporcional atribui menor valoração às nações com um PNB menor, sendo que cada 20 biliões de dólares equivalem a 1 ponto. Ray Cline, na análise da *capacidade económica* (E) autonomiza cinco factores, que constituem, no seu dizer, um bónus económico que pode<sup>96</sup> ser usado para “modificar ou ajustar as classificações baseadas no PNB”: *energia, minerais estratégicos, capacidade industrial, capacidade alimentar e comercio internacional*. À *energia*, não deixando de referir como pode de forma profunda e decisiva afectar o actual ou o potencial poder económico e militar de um País, conforme a suficiência ou dependência energética, atribui um valor total de 20 pontos, repartidos por 4 produtos a que atribui valores (*petróleo*, 10; *gaz natural*, 4; *energia nuclear*, 4<sup>97</sup> e, *carvão*, 2). Cline escolhe 5 *minerais não combustíveis* decisivos na indústria

---

<sup>94</sup> *Idem*, pp. 46-47.

<sup>95</sup> RAY S. CLINE, *op. cit.*, p. 49. Por curiosidade, refira-se que Cline atribuiu os três primeiros lugares à então União Soviética, aos Estados Unidos e China, por esta ordem; o Brasil viria em 5.º lugar, o Reino Unido e a França em 15.º e 16.º e a Espanha em 25.º lugar.

<sup>96</sup> *Idem*, *op. cit.*, p. 60.

<sup>97</sup> *Idem*, p. 64, em que se refere que, nesse época, a energia nuclear representaria 1 a 2% da produção da energia internacional.

moderna a que, no seu conjunto atribui o valor de 20 pontos, desdobrando, depois, desta forma: ferro, 8, pelo seu uso básico e generalizado, especialmente na indústria pesada e na produção de armamento; cobre, 3; bauxite, 3; crómio, 3 e urânio, 3<sup>98</sup>. A capacidade industrial é avaliada globalmente em 20 pontos, sendo integrada por estes elementos, com valor próprio: aço, 10 pontos; alumínio, 5 e cimento, 5. O professor americano, anotando que a capacidade agrícola pode ser, no futuro, um dos componentes mais críticos do poder económico elegeu, para incluir na sua equação, uma tabela elaborada em função das diferenças entre as exportações e a importações de trigo, milho e arroz atribuindo, à melhor soma, a pontuação de 20 pontos. Na avaliação da capacidade económica (E), Ray Cline, analisando a parcela do comércio internacional, sublinha a crescente interdependência das economias nacionais considerando-o como um bom indicador do poder ou da influência nas relações económicas internacionais<sup>99</sup>; em seu entender, o poder económico doméstico está indissolúvelmente inserido no contexto internacional e, por isso, propõe que a sua avaliação deva encontrar-se numa tabela elaborada em função da soma das importações mais as exportações, sendo atribuídos 20 pontos à maior soma e daí, proporcionalmente, até à menor delas<sup>100</sup>.

Finalmente e no que diz respeito à capacidade militar (M)<sup>101</sup>, o professor de Washington adverte para que as percepções do poder militar, em alguns aspectos, são altamente subjectivas e, após pormenorizadas e extensas<sup>102</sup> considerações sobre o poder militar na sua dupla vertente, a convencional e a nuclear, atribui 100 pontos a cada uma delas na sua máxima cotação<sup>103</sup>. Se, nos equipamentos, a adequação, a qualidade e volume do arsenal disponível e a acrescentar pode<sup>104</sup>, em princípio, ser valorável com algum grau de certeza, já o que concerne à qualidade do comando, à capacidade de planificar e executar, à organização e moral das tropas, à existência e, especialmente, à avaliação do *fighting impulse*<sup>105</sup> sempre sujeito a progressiva erosão – exige, sabida a sua não imediata previsibilidade, ponderações cautelosas e, em nenhum caso, simples e fáceis.

<sup>98</sup> *Idem*, p. 66, chama a atenção para a crescente importância do urânio na medida em que os países se encaminham para a construção de reactores nucleares.

<sup>99</sup> RAY S. CLINE, *op. cit.*, p. 73.

<sup>100</sup> POLÍBIO VALENTE DE ALMEIDA, *op. cit.*, p. 313.

<sup>101</sup> KLAUS KNORR, *The War Potential of Nations*, Westport, Greenwood Press Publishers, 1956, pp. 19-39 e THOMAS C. SCHELLING e SALLY SULLIVAN, *Arms and Influence*, New Haven, Yale University Press, 1966.

<sup>102</sup> RAY S. CLINE, *op. cit.*, pp. 83-140. Cfr. POLIBIO VALENTE DE ALMEIDA, *op. cit.*, 313 e sgts.

<sup>103</sup> CHARLES W. KEGLEY, Jr. e EUGENE R. WITTKOPT, *op. cit.*, pp. 379-385.

<sup>104</sup> WILLIAM NESTER, *op. cit.*, p. 87 recorda que poder militar e riqueza são virtualmente inseparáveis.

<sup>105</sup> WALTER SULZBACK, *op. cit.*, pp. 83-92.

Somando-se todos estes os pontos atribuídos parceladamente, concluiremos que, ao primeiro elemento da Equação (C+E+M), são consignados, em termos absolutos, 500 unidades de poder percebido.

8. No que se refere ao factor multiplicador (S+W) da fórmula, que compreende, como vimos no enunciado, a avaliação e soma da estratégia nacional (S) e da vontade nacional (W), a que, na fórmula, se atribui, a cada uma destas parcelas, 1 ponto, entramos em matéria não isenta de dificuldades.

A estratégia nacional<sup>106</sup> concebida e executada por qualquer Estado visa atingir os objectivos fixados pelo poder político no contexto do conceito estratégico nacional utilizando, para tanto, os meios de que disponha, sejam tais objectivos de propósitos ofensivos, defensivos ou, simplesmente, visando a conservação do status quo político<sup>107/108</sup>. Temos, assim, a questão desdobrada em três planos, o da eleição dos objectivos a atingir, o da combinação dos meios materiais e morais a utilizar e, por último, a utilização dos mesmos, todos eles envolvendo problemáticas autónomas e complexas e, por vezes, difíceis de concertar. Explícito ou, as mais da vezes, implícito na diversidade e constância das acções, quase todas as nações operam de acordo com o seu conceito estratégico nacional, construído, como ensina Golbery<sup>109</sup>, na sequência da classificação dos objectivos nacionais permanentes e uma atenta avaliação estratégica da conjuntura. Os primeiros devem traduzir, interpretando-a com rigor, a tradição dos interesses e aspirações históricos em apreço; a classificação destes interesses e aspirações releva bastante da argúcia da análise perceptiva<sup>110</sup> e da intuição do analista, da inteligência e sensibilidades que puser na

<sup>106</sup> Cfr. BERNARD BRODIE, "Strategy", in *International Enciclopédia of Social Sciences*, New York, Macmillan/The Free Press, 1968; A.J.R. GROOM, "Strategy" in Margot Light e A. J. R. Groom, eds., *International Relations. A Handbook of Current Theory*, London, Francês Pinter (Publishers), 1985, pp. 141-155; AUGUSTO BENJAMIN RATTENBACH, *Introducción a la estratégia*, Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1979; PIERRE CELERIER, *op. cit.*, 51-71 e HERVÉ COUTAU-BÉGARIE, *Traité de Stratégie*, Paris, ISC/Económica, 1999, pp. 53 e sgts; 131, sgts; 295, sgts e 381, sgts.

<sup>107</sup> ANDRÉ BEAUFRE, *Introdução à Estratégia*, Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército Editora, 1998, pp. 26 e sgts.

<sup>108</sup> GOLBERY DO COUTO E SILVA, *Geopolítica e Poder*, Rio de Janeiro, UniverCidade Editora, 2003, pp. 315-342.

<sup>109</sup> GOLBERY DO COUTO E SILVA, "Formulação de um conceito estratégico nacional", in *Aspectos Geopolíticos do Brasil*, Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1957, pp. 69-78 e ADRIANO MOREIRA, in *Teoria das Relações Internacionais*, 3.ª ed., pp. 19, 167-168, 196, 208, 250, 394-396, 414, 462, 464, 476-477, 480-484, sobre o conceito estratégico nacional.

<sup>110</sup> DANIEL S. PAAP, *op. cit.*, pp. 132 e sgts. sobre o papel da percepção, da diversidade de percepções e da percepção como guia da acção.

interpretação do processo histórico vivido e cultuado pelo grupo nacional<sup>111</sup>; o conceito de permanência, não obstante, não será imutável, pois o decurso do tempo provoca a variação de circunstâncias e enquadramentos o que, naturalmente, faz caminho para escolhas que se reputem mais apropriadas, preservando-se, apesar disso, certas maneiras tradicionais de estar e viver as suas relações externas<sup>112</sup>. Quanto à *avaliação estratégica da conjuntura*, deve resultar da análise objectiva e especializada dos factores que constituem a conjuntura nacional e internacional, desde os de natureza especialmente política aos de natureza económica, militar, apreender as estratégias alheias, as suas mútuas interacções, o sentido e o ritmo da sua evolução no tempo e no espaço<sup>113</sup>, avaliação a fazer, logicamente, sob o foco dos interesses nacionais permanentes.

A estratégia nacional visa satisfazer todos esses objectivos<sup>114</sup>, que, como vimos, dão corpo ao *conceito estratégico nacional*. Para tanto, torna-se indispensável, por um lado, combinar adequadamente os meios disponíveis para a acção e, por outro, organizar e conduzir o processo de conversão que referimos há pouco. Por outras palavras, os decisores políticos devem avaliar o poder real de cada momento e, com medidas eficazes, complementa-lo e enriquece-lo com os resultados obtidos por via das acções que integram o *processo de conversão* do poder potencial conhecido e por conhecer. Restará combinar da melhor maneira os meios que assim se vão obtendo, operação de que se encarregarão os especialistas. Essencialmente, do que se trata é de atingir o patamar mais elevado possível do primeiro termo da *Equação (C+E+M)*, para se poder determinar a precedência dos Estados.

---

<sup>111</sup> Segundo JOSE FILIPE MARINI, *op. cit.*, p. 282, “os objectivos políticos permanentes são os que cumprem um ciclo mais ou menos prolongado na história do Estado e só são substituídos por outros quando se trata de melhorar a continuidade da sua existência. Por exemplo, para a Inglaterra, até 1914, o equilíbrio europeu e o domínio do mar fizeram parte dos seus objectivos permanentes. Os *objectivos conjunturais* são os que determinam a concretização dos interesses do Estado em certo momento da sua existência e apresentam-se como patamar para alcançar a plenitude dos objectivos políticos permanentes. Podem ser *nacionais* ou *gerais*, aqueles cuja satisfação exigem a previsão, a mobilização e o emprego do *potencial total da nação*, na paz ou na guerra; e *particulares*, se derivam e formam parte dos objectivos políticos conjunturais nacionais ou gerais e importam a previsão, mobilização e emprego do *potencial do sector correspondente* (militar, psicossocial, económico, etc.), na paz e na guerra.

<sup>112</sup> Cfr. C. E. PLAYNE, *The Neuroses of the Nations*, London, George Allen & Unwin, Ltd., 1925, pp. 97-132, sobre as origens e desenvolvimento histórico das neuroses alemãs e, pp. 245-270, o mesmo sobre o povo francês.

<sup>113</sup> GOLBERY DO COUTO E SILVA, “Formulação de um conceito estratégico nacional”.

<sup>114</sup> BERNARD BRODIE, *War and Politics*, New York, Macmillan Company, 1973, pp. 342 e sgts., sobre o conceito de *interesses vitais*; o mesmo em JOSEPH FRANKEL, *National Interest*, New York, Praeger, 1970, pp. 73 e sgts., ELMER PLISCHKE, *op. cit.*, pp. 9-49, 51-63, 65-96 e MARTIN WIGHT, *A Política do Poder*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1986, pp. 77-80.

Recordemos que, a *estratégia nacional* (S), em toda a sua complexidade, valerá, no máximo, 1 ponto.

9. Para concluirmos a referência ao factor multiplicador resta analisar a sua segunda parcela, a *vontade nacional* (W), integrada, por sua vez, por três sub-parcelas: o *nível da integração nacional*, a *força da liderança nacional* e a *coerência entre a estratégia nacional e o interesse nacional*<sup>115</sup>, constituindo os elementos socio-políticos<sup>116</sup> do poder. A avaliação de qualquer delas coloca-nos, só, por si, diante de fronteiras quase intransponíveis, tão acentuadas são as dúvidas que se levantam a propósito de cada uma, dando lugar a avaliações essencialmente aproximativas. A vontade nacional, como bem o assinala o autor da fórmula, é a *qualidade que permite a uma nação levar os seus recursos e capacidades a apoiar um objectivo nacional perceptível, a estratégia da nação*. E previne, ainda, que uma tal qualidade não deve ser tomada em termos absolutos e imutáveis porque, na verdade, até pelos elementos que a compõem, é sempre efémera e flutuante. A delicadeza dos juízos a fazer na apreciação desses elementos tem exigências muito subtis, de carga eminentemente subjectiva. A vontade nacional percebida resulta da complexa conjugação de elementos que mergulham as suas raízes nos meandros da história dos países, com a revelação de como, ao longo dela, as gentes foram reagindo nas situações em que foi necessário apelar à vontade nacional, sobretudo em momentos de crise ou de ameaça externa; o vigor com que se revelou sempre ou quase sempre a consciência dos deveres cívicos, o perfil do homem comum e, no seu conjunto, como se caracteriza a índole da nação<sup>117</sup>, como se revela o seu carácter<sup>118</sup>, o seu modo de agir. A vontade nacional, estreitamente ligada aos

<sup>115</sup> Cfr. JOHN M. COLLINS, *Grand Strategy. Principles and Practice*, Annapolis, Annapolis Naval Institut Press, 1973, pp. 211 e sgts, sobre a influência do carácter na estratégia nacional; PIERRE RENOUVIN e JEAN-BAPTISTE DUROSELLE, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, México, D.F., Fondo de Cultura Economia, 1961, pp. 171-209, sobre o sentimento nacional; ERNEST BARKER, *op. cit.*; STEPHEN NATHANSON, *Patriotism, Morality and Peace*, New York, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1993; WOLFGANG J. MOMMSEN, "Nationality, Patriotism and Nationalism" in Roger Michener, ed., *The Nationality, Patriotism and Nationalism in Liberal Democracies Societies*, St. Paul, Paragon House, 1993, pp. 1-17

<sup>116</sup> DANIEL S. PAPP, *op. cit.*, pp. 443-456 e A. F. K. ORGANSKI, *op. cit.*, pp. 148-184.

<sup>117</sup> ABDUL AZIZ SAID, CHARLES O. LERCHE, JR. e CHARLES O. LERCHE, III, *Concepts of International Politics in Global Perspective*, 4.ª ed., Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1995, pp. 174-188.

<sup>118</sup> WALTER SULZBACH, *op. cit.*, pp. 33-44; JOHN M. COLLINS, *op. cit.*, pp. 211-218; H. C. J. DUIJKER, e N. H. FRIJDA, *op. cit.*, pp. 12-36; DANIEL PAPP, *op. cit.*, pp. 447-478; A. F. K. ORGANSKI, *op. cit.*, pp. 79-83; NORMAN PALMER e HOWARD C. PERKINS, *op. cit.*, pp. 68-70 e KURT LONDON, *The Making of Foreign Policy. East and West*, Philadelphia, J. B. Lippincott Company, 1965, pp. 38-43.

sentimentos de patriotismo<sup>119</sup> e nacionalismo está, nos nossos dias, sujeita aos poderosos e determinantes efeitos comunicacionais de origem nacional e/ou internacional, que utilizando meios quase irresistíveis, desvirtuam, alteram e/ou subvertem as culturas nacionais, as opiniões públicas, todos os elementos psicológicos do poder<sup>120</sup> conforme os interesses políticos ou económicos em jogo.

Como se disse, a esta parcela (W) foi atribuído o valor de 1 ponto, por sua vez repartido por sub-parcelas, com a seguinte valoração: nível da integração nacional, 33% do valor da parcela; força da liderança nacional, 34% e coerência entre a estratégia e o interesse nacional, 33%.

O nível de integração deve apreciar-se observando a soma da integração cultural (25%) e a da integração territorial (8%). A integração cultural é um processo dinâmico, permanente e dialéctico, em que se entrecruzam, a título permanente, os elementos da etnicidade, da tradição, da língua e da religião, sujeitos nos nossos tempos, a adaptações irrecusáveis a novos e complexos influxos culturais, sendo que o grau de uniformidade de cada um destes aspectos determina o valor da contribuição relativa de cada uma delas para a integração nacional. Integração que reclama vivamente, por outro lado, por uma justa e actuante solidariedade social que, não excluindo cidadãos, os congregue numa nação saudável, segura da coesão nacional que justificará a assumpção de estereótipos nacionais<sup>121</sup>, de sentimentos de honra nacional<sup>122</sup>, a convicção do prestígio do seu Estado. Em resumo, a moral nacional<sup>123</sup> é mais uma questão a ter em conta A integração territorial significa, por seu lado, a convicção do domínio de um espaço que vem dos antepassados, conquistado com sacrifícios e lutas de ampliação ou de defesa, ente que gera a certeza de se tratar de um património a defender em todos os seus limites, sem cedências ou amputações que o diminuam relativamente aos direitos históricos das gerações vindouras.

---

<sup>119</sup> FREDERICK SCHUMAN, *International Politics*, New York, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1933, pp. 295-330; LEONARD W. DOOB, *Patriotism and Nacionalism. Their Psychological Foundations*, New haven, Yale University Press, 1964, pp. 114 e sgts; MCGREW, Anthony G. e LEWIS, Paul G. et al., *Global Politics. Globalisation and the Nation-State*, New York, Polity Press, 1993, pp. 73-92; JOSEPH P. MORRAY, *op. cit.*, pp. 4-14 e 15-30 e STEPHEN NATHANSON, *op. cit.*, pp. 185-198.

<sup>120</sup> JOHN G. STOESSINGER, *The Might of Nations. World Politics in Our Times*, New York, Random House, 1979, pp. 15-27.

<sup>121</sup> H. C. J. DUJCKER e N. H. FRIJDA, *op. cit.*. Ver Cap. VII, National Stereotypes, pp. 128-145.

<sup>122</sup> TOMÁS MESTRE VIVES, *op. cit.*, pp. 133-142; A. F. K. ORGANSKI, 4.ª ed., *op. cit.*, 178-184 e WALTER SULZBACH, *op. cit.*, pp. 93-104.

<sup>123</sup> NORMAN PALMER e HOWARD C. PERKINS, *op. cit.*, pp. 85-88 e A. F. K. ORGANSKI, *op. cit.*, pp. 116-147 e pp. 181-184.

A avaliação da força da liderança nacional resultará da soma de dois elementos em permanente interacção e que repartem equitativamente os 34% acima mencionados: a capacidade da acção governamental<sup>124</sup> e o nível da disciplina social<sup>125</sup>. Se se recordar que à primeira compete a responsabilidade de escolher os objectivos e organizar a utilização os meios logo ficam claras as dificuldades do avaliador de um poder nacional; a tanto somará a disciplina social que só encontra justificação na legitimidade política dos decisores mas, ainda e sobretudo, na satisfação das exigências que explicam a coesão social, além, naturalmente, da liderança nacional<sup>126</sup> em si própria, capaz de, a qualquer momento, mobilizar todas as forças do país e conduzi-las em ordem aos objectivos nacionais.

Finalmente, e para encerrar esta parcela da vontade nacional (W), deve referir-se o valor da coerência entre a estratégia e o interesse nacional<sup>127</sup> a que Ray Cline atribui os restantes 33% do valor adjudicado globalmente, ou seja, 1 ponto. É tarefa delicada fazer uma avaliação deste género. A definição do que seja o interesse nacional é, como se sabe, uma *vexata quaestio*, que nunca obteve resposta tranquilizadora. Apesar da dificuldade, mais académica que outra coisa, pois, através da história os países sempre souberam bater-se pelo que melhor satisfazia o que entendia serem os seus interesses, ganhando ou perdendo no confronto com interesses alheios, conforme o poder de que dispusessem na altura. Os povos apercebem-se sem dificuldades excessivas do que, em geral, interessa ao seu país, dos objectivos que melhor os materializam, como se apercebem, mesmo que por intuição, da valia das estratégias que visam dar satisfação a esses mesmos objectivos. Por isso, e em via de regra, haverá coerência entre estes dois elementos, o que não significa, no entanto, que seja tarefa fácil a avaliação.

Teremos, para concluir, que o primeiro termo da Equação (C+E+M) vale, como se disse, 500 pontos e o segundo (S+W), 2. Assim, operacionalizando a equação, avaliados que estejam todos os elementos que integram a proposta de Cline, encontrar-se o número de unidades de poder percebido que, no momento da avaliação, cabem ao poder nacional que se pretendeu avaliar.

<sup>124</sup> HANS MORGENTHAU, *op. cit.*, pp. 267-273.

<sup>125</sup> *Idem*, *op. cit.*, pp. 284-292.

<sup>126</sup> NORMAN PALMER e HOWARD C. PERKINS, *op. cit.*, pp. 88-90.

<sup>127</sup> DONALD E. NUCHESTERLEIN, "National Interest na Foreign Policy", in *Foreign Service Journal*, 1977, Vol. 54, pp. 6-8 e "The Concept of 'National Interest'. A Time for New Approaches", in *Orbis*, 1979, Vol. 23, pp. 75-80 TOMÁS MESTRE VIVES, *op. cit.*, pp. 143-150 e A. F. K. ORGANSKI, *op. cit.*, pp. 61-85.

9. A correcta e lúcida avaliação de um poder nacional deverá ser um exercício de repetição permanente e cautelosa dos que, por ofício, têm responsabilidade na acção internacional, com isso se podendo evitar escolhas imaginosas mas injustificadas, generosas mas aventureiras, de bom propósito mas censuráveis, que conduzem os Estados, com frequência assinalável, para situações de erro, muitas vezes grosseiro e, provavelmente, evitável.

A Fórmula de Cline poderá ser um útil instrumento de trabalho, sem embargo da cautelosa prevenção do seu Autor (*op. cit.* p. 34): “To ease the task of describing elements of international power in their various combinations, I have evolved a formula relating these factors. It is not a magic measuring rod, for many of the variables are not truly quantifiable. It simply provides a shorthand notation or index system to replace words and judgments once these have been defined”. **NE**

#### BIBLIOGRAFIA

- ALBIG, William, *Public Opinion*, London, McGraw-Hill Book, Company, Inc., 1939.
- ALBRECHT-CARRIÉ, René, *A Diplomatic History of Europe Since the Congress of Viena*, New York, Harper & Brothers Publishers, 1958.
- ALCOCK, Norman Z. e NEWCOMBE, Alan G., “The Perception of National Power”, in *The Journal of Conflict Resolution*, 1970, Vol. XIV, N.º 3, pp. 335-343.
- ALLISON, Lincoln, “The Nature of the Concept of Power”, in *European Journal of Political Research*, 1974, Vol. 2, pp. 131-141.
- ALMEIDA, Políbio Valente de, *Do Poder do Pequeno Estado. Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das Potências*, Lisboa, IRI/ISCSP, 1990, pp. 289-290
- ANAND, R. P., *Cultural Factors in International Relations*, New Delhi, Abhinav Publications, 1989.
- ARDREY, Robert, *Territoire*, Paris, Stock, 1966.
- ARENAL, Celestino Del, “Poder y Relaciones Internacionales: Un análisis Conceptual”, in *Revista de Estudios Internacionales*, 1983, Vol. 4, N.º 3, pp. 501-524.
- ASH, Maurice A., “An Analysis of Power with Special Reference to International Relations”, in *World Politics*, 1951, Vol. 3, N.º 2, pp. 218-238.
- BAKER, Ernest, *National Character and the Factors in Its Formation*, New York, Harpers & Brothers, 1927.



- BALDWIN, David A., “Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies”, in *World Politics*, 1979, Vol. XXXI, N.º 2, pp. 161-194.
- BALL, Terence, “Models of Power: Past and Present”, in *Journal of the History of the Behavioral Science*, 1975, Vol. XI, N.º 2, pp. 211-222.
- BALL, Terence, “Power”, in Robert E. Goodin e Philip Pettit, eds., *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, Oxford, Blackwell, Lda., 1995, pp. 548-557.
- BARKER, Ernest, *National Character and the Factors in Its Formation* New York, Harper & Brothers, 1927.
- BEAUFRE, André, *Introdução à Estratégia*, Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército Editora, 1998.
- BELL, Roderick, “Political Power: The Problem of Measurement”, in Roderick Bell, David V. Edwards e R. Harrison Wagner, eds., *Political Power. A Reader in Theory and Research*, New York, The Free Press, 1969, pp. 14-21.
- BENTON, William S., “The Struggles for the Minds and Loyalties”, in Urban G. Whitaker, Jr., ed., *Propaganda and International Relations*, San Francisco, Chandler Publishing Company, 1960.
- BERGOUNIOUX, F. M. e GLORY, André, *Les Premiers Hommes*, Toulouse, Didier, 1944.
- BLACHE, Vidal de La, *Princípios de Geografia Humana*, Lisboa, Edições Cosmos, 1954.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoria General de la Política*, México, D.F., Fondo de Cultura Economica. 1986.
- BOULDING, K. E., “National Images and International Systems”, in *The Journal of Conflict Resolution*, 1959, Vol. 3, N.º 2, pp. 120-131.
- BOULDING, Kenneth E., *Las Três Caras del Poder*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1993.
- BRAY, Charles W., “The Media and Foreign Policy”, in *Foreign Policy*, 1974, N.º 16, pp. 109-125.
- BRODIE, Bernard, “Strategy”, in *International Enciclopédia of Social Sciences*, New York, Macmillan/The Free Press, 1968.
- BRODIE, Bernard, *War and Politics*, New York, Macmillan Comoany, 1973.
- BRUNHES, Jean e VALLAUX, Camille, *La Géographie de l’Histoire (Géographie de la paix et de la guerre sur terre et sur mer)*, Paris, Félix Alcan, 1921.
- CECIL, Andrew R., *Three Sources of National Strength*, Austin, The University of Texas at Dallas, 1986.

- CÉLÉRIER, Pierre, *Geopolítica y Geoestrategia*, Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1983.
- CHABOT, Jean-Luc, *Le Nationalisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986.
- CHARLES TILLY, Charles e ARDANTE, Gabriel, *Formation of National States in Western Europe*, Princetom, Princeton University Press, 1975.
- CHASE, Robert S, HILL, Emily B. e KENNEDY, Paul, “Pivotal States and U.S. Strategy”, in *Foreign Affairs*, 1976, Vol. 75, N.º 1, pp. 33-51.
- CLARK, Grahame, *From Savagery to Civilization*, London, Cobbette Press, 1946.
- CLAUDE JR., Inis L., *Power and International Relations*, New York, Random House, 1962.
- CLAVAL, Paul, *Espace et Pouvoir*, Paris, Presses Universitaires de France, 1978.
- CLINE, Ray S., *World Power Assessment, 1977. A Calculus Strategic Drift*, Boulder, Westview Press, 1977.
- COHEN, R., *Theatre of Power: The Art of Diplomatic Signalling*, London, Longman, 1987.
- COLLINS, John M., *Grand Strategy. Principles and Practice*, Annapolis, Naval Institut Press, 1973.
- CONNOR, Walker, “The Nation and Its Myth”, in *International Journal of Comparative Sociology*, 1992, Vol. 33, N.º 1, pp. 48-57.
- COON, Carleton S., *Histoire de l’Homme*, Paris, Calman-Levy, 1958.
- COULOUMBIS, Theodore A. e WOLFE, James H., *Introduction International Relations. Power and Justice*, 4.ª ed., Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 2002.
- COUSINS, Norman, *The Pathology of Power*, New York, W. W. Norton & Company, 1987.
- COUTAU-BÉGARIE, Hervé, *Traité de Stratégie*, Paris, ISC/Economica, 1999.
- CRABB, Cecil Van Meter, *Nations in a Multipolar World*, New York, Harper & Row Publishers, 1968.
- CRONE, Patrícia, “A Tribo e o Estado”, in John Hall, org., *Os Estados na História*, Rio de Janeiro, Imago Editora, 1992, pp. 74-118.
- CROOK, John H., “The Nature and Function of Territorial Aggression”, in Ashley Montagu, ed., *Man and Aggression*, New York, Oxford University Press, 1973, pp. 183-220.
- CUSACK, Thomas R., “The Evolution of Power. Treat, and Security: Past and Potencial Developments”, in *International Interactions*, 1985, Vol. 12, N.º 1, pp. 151-198.
- DAHL, Robert A., “The Concept of Power”, in *Behavioural Science*, 1957, Vol. 2, pp. 201-215.

- DAVIE, Maurice R., *La guerre dans les sociétés primitives*, Paris, Payot, 1931.
- DAVIS, Kingsley, “The Demographic Foundations of National Power”, in Morroe Berger, Theodore Abel e Charles H. Page, eds., *Freedom and Control, Modern Society*, New York, D. Van Nostrand, 1954, pp. 206-242.
- DIAMOND, Jared, *Armas, Germes e Aço. Os destinos das sociedades humanas*, Rio de Janeiro, Editora Record, 2001.
- DOMENACH, J. M., *La Propagande Politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1950.
- DOOB, Leonard W., *Patriotism and Nationalism. Their Psychological Foundations*, New Have, Yale University Press, 1964.
- DUIJKER, H. C. J. e FRIJDA, N. H., *National Character and National Stereotypes*, Amesterdão, North Holland Publishing Company, 1960.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Tout Empire Périrá. Théorie des Relations Internacionales*, Paris, Armand Colin Éditeur, 1992.
- DYKE, Vernon Van, “Values and Interests”, in *American Political Science Review*, 1962, Vol. 56, N.º 4, pp. 567-580.
- DYKE, Vernon Van, *International Politics*, 2.ª ed., New York, Appleton-Century-Crofts, 1957.
- EAST, Gordon W., *The Geography Behind History*, New York, W. W. Norton & Company, Inc., 1965.
- ELIAS, Norbert, “Violence and Civilization: The State Monopoly of Physical Violence and its Infringement”, in John Keane, ed., *Civil Society and the State. New European Perspectives*, London, Analytical Psychology Club of San Francisco, Incorporated, 1988, pp. 177-198.
- ELIAS, Norbert, *O Processo Civilizador. Formação do Estado e Civilização*, Vol. 2, Rio de Janeiro, Zahar Editor, 1993.
- EMMET, Dorothy, “The concept of Power”, in *Proceedings of the Aristotelian Society*, 1953/54, Vol. 54, pp. 1-26.
- ENGELS, Friedrich, *O Papel da Violência na História*, Lisboa, Editorial Estampa, 1975.
- ETZOLD, Thimas H., “Power politics”, in *Encyclopaedia of American Foreign Policy*, New York, Scribner, 1978, III, pp. 784-802.
- FERRO, Marc, *História das Colonizações*, Lisboa, Referência/Editorial Estampa, 1996.
- FERRUS, Wayne, *The Power Capabilities of Nation-States*, Lexington, Lexington Books, 1973.

- FORBES, H. D., *Nationalism, Ethnocentrism and Personality*, Chicago, The University Chicago Press, 1985.
- FRANKEL, Joseph, *International Relations in a Changing World*, Oxford, Oxford University Press, 1979.
- FRANKER, Joseph, *National Interest*, New York, Praeger, 1970.
- FREUND, Julien, *L'Essence du Politique*, Paris, Éditions Sirey, 1986.
- GALLOIS, Pierre, *Géopolitique. Les Voies de la puissance*, Paris, FNEDN/Plon, 1990.
- GAMBLE, Clive, "Os caçadores-coletores e a origem dos Estados", in John Hall, org., *Os Estados na História*, Rio de Janeiro, Imago Editora, 1992.
- GARNETT, John, "The Role of Military Power", in Richard Little e Michael Smith, eds., *Perspectives on World*, London, Routledge, 1992, pp. 69-83.
- GERMAN, F. Clifford, "A Tentative Evaluation of World Power", in *The Journal of Conflict Resolution*, 1960, Vol. IV, N.º 1, pp. 138-144.
- GIBSON, Quentin, "Power", in *Philosophy of the Social Sciences*, Vol. I, 1971, pp. 101-112.
- GOLDHAMER, Herbert e SHILLIS, Edward A., "Types of Power and Status", in *American Journal of Sociology*, 1939, Vol. 45, N.º 1, pp. 171-182.
- GOLDSTEIN, Joshua S., *International Relations*, New York, HarperCollinsCollegePublishers, 1994.
- GOTTMANN, Jean, "Geography and International Relations", in W.A. Douglas Jackson, ed., *Politics and Geographic Relationships*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1964, pp. 22-34.
- GOTTMANN, Jean, *La Politique des États et leur Géographie*, Paris, Armand Colin, s.d.
- GOTTMANN, Jean, *The Significance of Territory*, Charlottesville, The University of Virginia, 1973.
- GROOM, A. J. R., "Strategy", in Margot Light e A. J. R. Groom, eds., *International Relations. A Handbook of Current Theory*, London, Frances Pinter (Publishers), 19985, pp. 141-155.
- HART, Jeffrey, "Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations", in *International Organisation*, 1976, Vol. 30, N.º 2, pp. 289-305.
- HASKEL, Barbara G., "Access to society: a neglected dimension of power", in *International Organisation*, 1980, Vol. 34, N.º 1, pp. 89-90.
- HOFFMANN, Stanley, "Notes on the elusiveness of modern power", in *International Journal*, 1975, Vol. XXX, N.º 2, pp. 183-206.

HOLSTI, K. J., “The Concept of Power in The Study of International Relations”, in Romano Romani, ed., *The International Political System*, New York, John Wiley & Sons, Inc., 1972, pp. 117-134.

HOLSTI, K. J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Englewoog Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1967.

HOLSTI, Ole R., “The Believ System and National Images: A Case Study”, in *The Journal of Conflict Resolution*, 1962, VoL. 6, N.º 3, pp. 244-252.

HOLTMAN, Robert B., *Napoleonic Propaganda*, Baton Rouge, Louisiana State University, 1950.

HUNTINGTON, Ellsworth, *Civilización y Clima*, Madrid, Revista de Occidente, 1942.

JENSEN, Lloyd, *Explaining Foreign Policy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1982.

JERVIS, Robert, “Hypotheses on Misperception”, in *World Politics*, 1968, Vol. 20, N.º 3, pp. 454-479.

JERVIS, Robert, “Perception and Misperception. The Spiral of International Relations”, in William Clinton Olson, ed., *The Theory and Practice of International Relations*, Englewood Cliff, Prentice-Hall, Inc., 1987, pp. 207-213.

JERVIS, Robert, *Perception and Misperception in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1976.

JONES, Walter S., *The Logic of International Relations*, 7.ª ed., New York, HarperCoolinsPublisher, 1991.

JOUVENEL, Bertrand De, *Power. The Natural History of Its Growth*, London, Hutchinson & Co (Publishers), Ltd., 1948.

JOWET, Garth S., *Propaganda and Persuasion*, London, Sage, 1953.

KAHLER, Miles, “Rationality in International Relations”, in Peter Katzenstein, Robert O. Keohane e Stephen D. Krasner, eds., *Exploration and Contestation in the Study of World Politics: An International Organisation Reader*, Cambridge, MIT Press, 1999, pp. 279-301.

KAPFERER, Jean-Noël, Rumeur. *Le plus vieux media du monde*, Paris, Éditions du Seuil, 1987.

KEGLEY, Charles W. Jr. e WITTKOPF, Eugene R., *World Politics. Trend an Transformation*, 2.ª ed., New York, St. Martin’s Press, 1985.

KIRK, Grayson L., “In Search of the National Interest”, in *World Politics*, 1952, Vol. 5, N.º 1, pp. 110-115.

- KLAUS KNORR, *The War Potential of Nations*, Westport, Greenwood Press Publishers, 1956.
- KLINEBERG, Otto, *The Human Dimension in International Relations*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1966.
- KNORR, Klaus, "The Nature of National Economic Power", in Michael Smith, Richard Little e Michael Shackleton, eds., *Perspectives on World Politics*, London, Croom Helm, 1981, pp. 76-82.
- KOUSOULAS, D. G., *Power and Influence: An Introduction to the International Relations*, New York, Brooks Cole, 1985.
- KRADER, Lawrence, *Formation of the State*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., s/d.
- KRATOCHWIL, Friedrich, "On the Notion of Interest in International Relations", in *International Organisation*, 1982, Vol. 36, N.º 1, pp. 1-30.
- KUGLER, Jacek e ARBETMAN, Marina, "Choosing Among Measures of Power: A Review of the Empirical Record", in Richard J. Stoll e Michael D. Ward, eds., *Power in World Politics*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989, pp. 49-77.
- LAMBORN, Alan C., *The Price of Power*, London, Unwin Hyman, 1991.
- LASSWELL, Harold D., "The Measurement of Public Opinion", in *The American Political Science Review*, 1931, Vol. XXV, N.º 2, pp. 311-326.
- LEDYAEV, Valery G., *Power: A Conceptual Analysis*, Commack, Nova Science Publishers, Inc., 1997.
- LEE, John, *Diplomatic Persuaders: New Role of the Mass Media in International Relations*, New York, Krieger Publishing Company, 1968.
- LONDON, Kurt, *The Making of Foreign Policy. East and West*, Philadelphia, J. B. Lippincott Company, 1965.
- LORENZ, Konrad, *L'Agression*, Paris, Flammarion, 1969.
- MAIR, Lucy, *Primitive Government*, London, Penguin Books, 1962.
- MARINI, José Felipe, *El Conocimiento Geopolítico*, Buenos Aires, Círculo Militar, 1983.
- MARTIN, R., "The Concept of Power. A Critical Defense", in *British Journal of Sociology*, 1971, Vol. 22, N.º 3, pp. 240-256.
- MARTIN, Roderick, *The Sociology of Power*, London, Routledge & Kegan Paul, 1977.
- McGREW, Anthony G, LEWIS, Paul G. et al., *Global Politics. Globalization and the Nation-State*, New York, Polity Press, 1993.

MERRITT, Richard L. e ZINES, Dina A., “Alternative Indexes of National power”, in Richard J. Stoll e Michael D. Ward, eds., *Power in World Politics*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1987, pp. 11-28.

MILLER, David, *On Nationality*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

MOMMSEN, Wolfgang J., “Nationality, Patriotism and Nationalism” in Roger Michener, ed., *The Nationality, Patriotism and Nationalism in Liberal Democratic Societies*, St. Paul, Paragon House, 1993, pp. 1-17

MOREIRA, Adriano, “O Poder Cultural”, in *Nação e Defesa*, 1980, N.º 18, pp. 43-51.

MOREIRA, Adriano, “Poder funcional, poder errático”, in Adriano Moreira, *Estudos da Conjuntura Internacional*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 2000, pp. 55-68.

MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, 5.ª ed., Coimbra, Edições Almedina, SA, 2005.

MORELLI, Anne, *Principes Elementaires de Propagande de Guerre*, Paris, Labor, 2006.

MORGENTHAU, Hans J., *A política entre as nações. A luta pelo poder e pela paz*, São Paulo, Editora Universidade de Brasília/IPRI/IOESP, 2003.

MORRAY, Joseph P., *Pride of State: A Study in Patriotism and American National Morality*, Boston, Beacon Press, 1959.

MUIR, Richard, *Modern Political Geography*, 2.ª ed., London, The Macmillan Press, Ltd., 1981.

NAGEL, Jack H., *The Descriptive Analysis of Power*, New Haven, Yale University Press, 1975.

NATHANSON, Stephen, *Patriotism, Morality and Peace*, New York, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1993.

NESTER, William, *International Relations. Geopolitical and Geoeconomic Conflict and Cooperation*, New York, 1995.

NEUMANN, Franz, “Approaches to the Study of Political Power”, in W.A. Douglas Jackson, ed., *Politics and Geographic Relationships*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1964.

NICHOLSON, Harold, *Diplomacy*, 3.ª ed., London, Oxford University Press, 1963.

NICOLSON, H., *The Evolution of Diplomatic Method*, London, Constable, 1954.

NUECHTERLEIN, Donald E., “The Concept of ‘National Interest’. A Time for New Approaches”, in *Orbis*, 1979, Vol. 23, pp. 75-80.

NUECHTERLEIN, Donald E., “National Interest na Foreign Policy”, in *Foreign Service Journal*, 1977, Vol. 54, pp. 6-8.

- NUMELIN, Ragnar, *Les Migrations Humaines. Études de l'Esprit Migratoire*, Paris, Payot, 1939.
- O'SULLIVAN, Patrick, *Geopolitics*, New York, St. Martin's Press, 1986.
- OPPENHEIM, Félix E., "«Power» Revisited", in *The Journal of Politics*, 1978, Vol. 40, N.º 4, pp. 589-608.
- OPPENHEIMER, Franz, *The State. Its History and Development Viewed Sociologically*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1999.
- ORGANSKI, A. F. K., "Power Transition", in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, The Macmillan Company & The Free Press, 1972.
- ORGANSKI, A. F. K., *World Politics*, 4.ª ed., New York, Alfred A. Knopf, 1960.
- ORGANSKY, A. F. K. e Katherine, *Population and World Power*, New York, Alfred-A-Knopf, 1961.
- PALMER, Norman e PERKINS, Howard C., *International Relations. The World Community in Transition*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1969.
- PAPP, Daniel S., *Contemporary International Relations. Frameworks for Understanding*, New York, Macmillan Publishing Company, 1984.
- PARRY, J. H., *Age of Reconnaissance: Discovery, Exploration, and Settlement, 1450-1650*, Santa Bárbara, University of California Press, 1982.
- PARSONS, Talcott, "On the Concept of Political Power", in John Scott, ed., *Power. Critical Concepts*, 2.ª ed., Vol. I, London, Routledge, 1996, pp. 16-61.
- PERRY, W. J., *The Growth of Civilization*, London, Methuen & Co., 1924.
- PETERSEN, William, *Population*, New York, Macmillan Publishing Co., Inc., 1948.
- PFEIFFER, John E., *The Emergence of Humankind*, New York, Harper & Row Publishers, 1985.
- PIRENNE, Jacques, *As Grandes Correntes da Historia Universal*, T. II e III, Lisboa, Soc. de Intercâmbio Cultural Luso-Brasileiro, Lda., 1951 e 1952.
- PLAINE, C. E., *The Neuroses of Nations*, London, George Allen & Unwin, Ltd., 1925
- PLIHON, Dominique, "Les bases économiques de la puissance", in Pascal Boniface, org., *La Puissance Internationale*, Paris, Dunod Éditeur, 1994, pp. 65-73.
- PLISCHKE, Elmer, *Foreign Relations: Analysis of Its Anatomy*, New York, Greenwood Press, 1988.



- PRATKANIS, Anthony R. e ARONSON, Elliot, *Age of Propaganda: The Everyday Use and Abuse of Persuasion*, New York, W. H. Freeman Company, 1991.
- PARTRIDGE, P. H., “Some Notes on the Concept of Power”, in *Political Studies*, 1963, Vol. XI, N.º 2, pp. 107-125.
- RATTENBACH, Augusto Benjamim, *Introducción a la Estrategia*, Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1979.
- RAY, James Lee, *Global Politics*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1995.
- RENAN, Ernest, *Qu’est-ce q’une Nation?*, Paris, Presses Pocket, 1992.
- RENOUVIN, Pierre e DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, México, D.F., Fondo de Cultura Economia, 1961.
- RICHES, David, “The Phenomenon of Violence”, in David Riches, ed., *The Anthropology of Violence*, New York, Basil Blackwell Inc., 1986, pp. 1-27.
- RIKER, William H., “Some Ambiguities in the Notion of Power”, in *American Political Science Review*, 1964, Vol. 58, N.º 3, pp. 341-349.
- ROCHESTER, T., “The «National Interest» and Contemporary World Politics”, in *Review of Politics*, 1978, Vol. 40, N.º 1, pp. 77-96.
- ROCHLIN, Gregory, *Man’s Aggression: The Defense of Self*, Boston, Gambit, 1973.
- ROTHGLEB, John M. Jr., *Defining Power. Influence and Force in the Contemporary International System*, New York, St. Martin’s Press, 1993.
- ROURKE, John T., *International Politics on the World Stage*, Monterrey, Brooks/Cole Publishing Company, 1986.
- RUSSELL, Bertrand, *Power. A New Social Analysis*, London, Routledge Publishers, 1995.
- SAHLINS, Marshall D., *Tribesmen*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1968.
- SAID, Abdul Aziz, LERCHE Jr., Carles e LERCHE III, Charles, *Concepts of International Politics in Global Perspective*, 4.ª ed., Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1995.
- SANGUIN, André Louis, *La Géographie Politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1977.
- SCHLEICHER, Charles P., *Introduction to International Relations*, New York, Prentice-Hall, Inc., 1954.
- SCHLESINGER, Jr., Arthur M., “Policy and the National Interest”, in *Partisan Review*, 1951, Vol. 18, pp. 706-709.

- SCOTT, John Paul, *Aggression*, Chicago, University of Chicago Press, 1958.
- SEBASTIAN, Javier Fernández e CHASSIN, Joëlle, *l'Avènement de l'opinion publique. Europe et Amérique XVIIIe-XIXe siècles*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- SCHELLING, Thomas e SULLIVAN, Saly, *Arms and Influence*, New Haven, Yale University Press, 1966.
- SCHUMAN, Frederick L., *International Politics*, New York, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1933.
- SERVICE, Elman R., *The Hunters*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1966.
- SHEERAN, Paul, *Cultural Politics in International Relations*, London, Asgate Pub Ltd., 2001.
- SICKER, Martin, *The Genesis of the State*, New York, Praeger, 1991.
- SILVA, Golbery do Couto e, "Formulação de um conceito estratégico nacional", in *Aspectos Geopolíticos do Brasil*, Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1957.
- SILVA, Golbery do Couto e, *Geopolítica e Poder*, Rio de Janeiro, UniverCidade Editora, 2003.
- SINGER, Marshall R., *Weak States in a World Powers: The Dynamics of International Relations*, New York, The Free Press, 1972.
- SINGER, Milton, "The Concept of Culture", in *International Encyclopedia of Social Sciences*, New York, The Macmillan & Co/The Free Press, 1986.
- SJOSTEDT, Gunnar, "Power Base: The Long Road from Definition to Measurement", in K. Goldmann e G. Sjostedt, eds., *Power, Capabilities, Interdependence: Problems in the Study of International Influence*, London, Sage Publications, 1979, p. 40-56.
- SONDERMAN, Fred A., "The Concept of National Interest", in *Orbis*, 1977, Vol. 21, N.º 1, pp. 121-138.
- SPYKMAN, Nicholas J., "Geography and Foreign Policy", I e II, in *The American Political Science Review*, 1938, N.1, pp. 28-50 e, N.º 2, pp. 213-236.
- SPYKMAN, Nicholas J., "Geography and Power", in Kenneth W. Thompson, ed., *Masters of International Thought*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1986, pp. 92-96.
- SPYKMAN, Nicholas J., *America's Strategy in World Politics*, New York, Harcourt, Brace And Company, 1942, pp. 5-19.
- STEIN, Arthur A., "When Misperception Matters", in *World Politics*, 1982, Vol. 34, N.º 4, pp. 505-526.

- STOESSINGER, John, G., *The Might of Nations. World Politics in Our Times*, New York, Random House, 1979.
- STOLL, Richard J. e WARD, Michael D., “Grist for the Mill”, in Richard J. Stoll e Michael D. Ward, eds., *Power in World Politics*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989, pp. 1-8.
- STORR, Anthony, *Human Aggression*, New York, Atheneum, 1968.
- STRAUSZ-HUPÉ, Robert, “Population as an Element of National Power”, in Harold e Margaret Sprout, eds., *Foundations of National Power*, New York, D. Van Nostrand Company, Inc., 1951, pp. 111-116.
- STRAUSZ-HUPÉ, Robert, *International Relations. In the Age of the Conflict Between Democracy and Dictatorship*, New York, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1954.
- STRAUSZ-HUPÉ, Robert, *Power and Community*, New York, Frederick A. Praeger, 1956.
- SULLIVAN, Michael P., *Power in Contemporary International Politics*, Columbia, University of South Carolina, 1990.
- SULZBACK, Walter, *National Consciousness*, Washington, D.C., American Council on Public Affairs, 1943.
- TCHAKHOTINE, Serge, *Le viol des foules par la propagande politique*, Paris, Gallimard, 1992.
- THOMPSON, Kenneth W., “Power, Force and Diplomacy”, in *The Review of Politics*, 1981, Vol. 43, N.º 3, pp. 410-435.
- THUAL, François, “L’Etendue”, in Pascal Boniface, org., *La Puissance Internationale*, Paris, Dunod Éditeur, 1994, pp. 59-64.
- TONELSON, Alan, “The Real National Interest”, in *Foreign Policy*, 1985/86, Vol. 61, N.º 1, pp. 49-72.
- TOYNBEE, Arnold, J., *A Humanidade e a Mãe-Terra. Uma História Narrativa do Mundo*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979.
- TOYNBEE, Arnold J., *War and Civilization*, New York, Oxford University Press, 1950.
- TOYNBEE, Arnold, *Study of History*, Vol. 2, London, Oxford University Press, 1934.
- TURNEY-HIGH, H., *Primitive War: Its Practice and Concepts*, Columbia, University of South Carolina Press, 1971.
- VALANDE, Bernard, “Cultura”, in Raymond Boudon, ed., *Tratado de Sociologia*, Porto, Asa, 1995, pp. 449-476.
- VIVES, Tomás Mestre, *A Política Internacional como Política de Poder*, Madrid, Labor Universitária, 1979.

WATSON, Adam, *Diplomacy. The Dialogue Between States*, Philadelphia, ISHI Publications, 1983.

WEBER, Max, *Economia y Sociedad. Esbozo de Sociologia Comprensiva*, Vol. II, Cidade de México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1977.

WHITAKER, Urban Gt., *Propaganda and International Relations*, New York, Howard Chandler, 1960.

WHITE, Ralph K., "Misperception of Aggression in Vietnam", in Joh C. Farrell e Asa P. Smith, eds., *Image an Reality in World Politics*, New York, Colúmbia University Press, 1967, pp. 123-140.

WILDE, Norman, *The Ethical Basis of the State*, Westport, Hyperion Press Inc., 1979.

WIGHT, Martin, *A Política do Poder*, Brasília, Rditora Universidade de Brasília, 1986.

WRIGHT, Quincy, *A Study of War*, Chicago, The University of Chicago Press, 1983.

WRONG, Dennis H., *Power: Its Forms, Bases, and Uses*, Chicago, The University of Chicago Press, 1988.

**Embaixador Leonardo Mathias**

Nasceu em Lisboa em 1936.

É licenciado em Ciências Histórico-Filosóficas pela Universidade de Lisboa.

Iniciou a sua carreira diplomática em 1960 como adido de legação, na Secretaria de Estado. Depois foi sucessivamente:

- Cônsul na cidade do Cabo.
- Terceiro-secretário de legação, na embaixada de Madrid.
- Segundo e primeiro-secretário de legação, no Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Primeiro-secretário na embaixada em Roma, depois promovido a conselheiro de embaixada e a ministro plenipotenciário ainda na mesma situação.
- Embaixador em Bagdade.
- Representante permanente adjunto nas Nações Unidas e no Conselho de Segurança.
- Embaixador em Washington.
- Embaixador, representante permanente na União Europeia, Bruxelas.
- Embaixador em Brasília.
- Embaixador em Madrid.
- Embaixador em Paris.
- Encarregado de Missão para Timor-Leste (2001/02).

Foi Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros do VII Governo Constitucional.

Foi ainda representante permanente junto da FAO; membro da delegação portuguesa aos trabalhos preparatórios da CSCE, em Genebra; presidente da Comissão do Conselho de Segurança das Nações Unidas para investigar a situação dos territórios árabes ocupados depois da guerra de 1967; presidente da Comissão de Política Especial da 34.<sup>a</sup> Assembleia Geral da ONU; presidente da Conferência de Segurança e Cooperação na Europa reunida a nível de ministros de negócios estrangeiros, em Madrid; representante da presidência portuguesa da União Europeia em 1992 para o Médio Oriente e representante da presidência da União Europeia em 2000 para a questão de Chipre, entre outras missões.

Foi agraciado com diversas condecorações nacionais e estrangeiras.



## Poder na relação externa do Estado

PERMITAM-ME QUE COMECE por agradecer ao Sr. Presidente da Sociedade de Geografia e ao Sr. Presidente do Instituto Diplomático o lisonjeiro convite para participar neste ciclo de conferências de tanto significado para as sempre necessárias e exigentes reflexões sobre “Portugal e as Relações Externas.”

(Cabendo-me ser o segundo orador neste debate, é com muito gosto que quero, antes de mais nada, felicitar o Dr. Luís Fontoura pela brilhante lição que acaba de proferir. Deixa-nos um documento de qualidade, no qual se associam ideias e conceitos em sugestivas interpretações geopolíticas do poder na relação externa do Estado).

A minha experiência, e certamente a razão principal da minha presença (a esta mesa), neste ciclo de conferências, tem a ver sobretudo com os aspectos mais práticos da actividade diplomática. Acredito no papel, por vezes determinante, da diplomacia na acção externa dos Estados. A diplomacia, é alternativa à guerra e pretende também ser a voz da moderação e da paz. De uma paz que queira significar desenvolvimento económico e social.

Tive a honra de exercer diariamente funções diplomáticas, em cerca de quarenta anos, o espaço de uma vida. E fi-lo de forma exclusiva e totalmente absorvente, mesmo quando, como diplomata, ocupei por cerca de dois anos um cargo político directamente ligado às relações internacionais. Em metade desses quarenta anos fui Chefe de Missão, isto é, couberam-me, nessa altura, as responsabilidades máximas da representação externa do Estado. Pude acompanhar de perto ou de participar em numerosas negociações, tanto a nível bilateral como multilateral. É pois com base nessa experiência que vou procurar abordar alguns aspectos do tema de que hoje tratamos em termos de leitura e de observação dos acontecimentos, numa perspectiva sobretudo portuguesa.

Como se compreenderá bem depressa me dei conta das dificuldades de escapar aos condicionalismos em que se podiam situar as nossas ambições no plano externo: mais limitativas umas, relativas à geografia, à demografia, aos recursos naturais, à economia ou à capacidade militar. Menos limitativas outras, relacionados com a nossa história e a nossa cultura. Todas essas realidades políticas a exigirem, no entanto, um

inteligente, hábil e prudente governo para poder permitir a Portugal ter uma diplomacia que superasse os condicionalismos mais negativos e pudesse valorizar os mais positivos.

Depressa também fui confrontado, na visão que procurei ir tendo do mundo, através de leituras constantes e do constante convívio com mais experimentados, com várias formas de poder que se manifestavam nas relações internacionais: o poder político, o poder militar, o poder económico, e também o poder da demografia ou o das culturas e das religiões. Formas de exercício do poder que se exprimiam com instrumentos próprios como a força e a violência ou, noutro plano, de certa maneira mais subtil mas não menos eficaz, quando a simples percepção do poder alheio é suficiente para ser usada a persuasão, ou a manipulação dos interlocutores, numa negociação ou através de meios de comunicação social. Desde esses anos permaneceu em mim a ideia de que o poder acabava por dever ser encarado de maneira muito relativa, dependente, como me parecia estar, de um conjunto de circunstâncias e de factores que nem sempre era possível ver reunidos.

Na primeira parte da minha carreira, que se iniciou no final dos anos 50, encontrei um contexto internacional que ainda era herança do século XIX, com uma Europa com poder e influência política e militar, designadamente no domínio colonial. Mas era um mundo onde já eram discerníveis os movimentos subterrâneos que o iriam profundamente alterar. Um mundo onde com excessiva facilidade se passava do poder, para o abuso de poder. Em política externa o dia-a-dia era então dominado pelo confronto ideológico leste-oeste com as suas consequências no plano internacional e na crescente pujança de movimentos de emancipação nacionalista.

Fui tomando lentamente consciência de que se vivia um período de transição histórica, com a própria natureza do sistema internacional a ser modificada e onde elementos da "velha ordem" conviviam com outros, marcadamente diferentes, que eram parte da transformação em curso. Estavam, e ainda hoje estão, em redefinição as regras do jogo internacional. Fui verificando como procuravam, nesse contexto, reter e preservar poder os Estados que o haviam conseguido ganhar no passado. E isso contribuiu para me dar a ideia da precaridade e, volto a dizê-lo, da relatividade do poder, ideias que com o tempo e a observação se foram em mim consolidando. Alguns casos ocorrem, mesmo sem ordem cronológica, à memória.

A Holanda e a Bélgica, por exemplo, na Ásia e em África, tentavam levar a cabo políticas destinadas a salvaguardar uma presença possível em territórios onde flutuavam ou tinham flutuado as suas bandeiras. Noutro plano, e com constante utilização



do poder militar, a França, derrotada na Indochina combatia longamente por uma Argélia que queria francesa; o Reino Unido lutava na Irlanda ou na Malásia e os dois exércitos desses países europeus aliavam-se ao israelita para invadir o Egipto, apenas para serem obrigados a recuar e a retirar por imposição dos Estados Unidos. E estes últimos reservavam-se um direito de intervenção, à margem do Direito, na América Central ou no Vietname. A União Soviética impunha também pela força o seu poder onde este pudesse ser contestado, na Hungria ou na Checoslováquia e também invadia o Afeganistão. A República Popular da China, depois de dominar o Tibete, lançava-se numa guerra contra o Vietname. Cada qual a tentar manter ou ganhar poder. Portugal não escaparia, noutra plano, e na defesa da visão que então tinha dos seus interesses, aos condicionalismos que esse estado de coisas criava.

A “velha ordem” que tinha tido origem na Paz de Westefália chegava ao fim com o fim da Segunda Guerra mundial. Em cerca de 300 anos grandes poderes, e os mais consolidados até bem antes, haviam dominado a Europa e os mais fracos ou mais pequenos Estados, embora pequeno não signifique necessariamente fraco, tinham de se aliar aos maiores para assegurar a permanência do que seriam as suas prioridades: uma certa noção de soberania, normalmente associada a um Rei ou a um Imperador. Era um período onde a capacidade e a força militar se impunham e representavam o poder porque permitiam atingir objectivos vencendo batalhas, ganhando guerras, ocupando território. Uma hierarquia se estabelecia assim entre os Estados. Portugal, limitado territorial e demograficamente, procurava fazer valer a sua Aliança com o Reino Unido e mantinha uma relação especial com o Vaticano numa altura em que o peso e a influência da Igreja católica se faziam largamente sentir no continente europeu.

Mas sobretudo Portugal tentou – e conseguiu em larga medida –, em função da sua situação geográfica e da vontade de resistir às ambições do poderoso vizinho, evitar envolver-se ou enredar-se nos conflitos europeus.

Aceitou o apelo do mar e fez desse apelo um instrumento de acção e de influência a nível mundial, uma sua forma de poder. Com isso contribuiu, de maneira determinante, para dar uma específica identidade a Portugal que permaneceu viva ao longo dos séculos e ainda hoje é, independentemente das numerosas alterações dos tempos, elemento estratégico insubstituível da sua política externa.

Valoriza a sua presença na UE essa realidade política e cultural representada por tantos países independentes e membros das Nações Unidas de língua portuguesa, da dimensão continental e da projecção internacional do Brasil, até a outros de reduzido território mas ricos em reservas de petróleo – que é, como sabemos, fonte de poder –

como S. Tomé e Príncipe ou Timor e de petróleo e de quase tudo o mais como Angola, ou com posições estratégicas e geopolíticas como Cabo Verde, a Guiné ou Moçambique. Não obstante a existência de um longo passado colonial e, em certos casos, de sangrentos e prolongados conflitos no final desse passado, os Estados de língua portuguesa que surgiram na cena internacional depois da descolonização, e Portugal, souberam criar, em termos históricos muito rapidamente, com sabedoria e respeito mútuo, relações que lhes permitem estabelecer práticas de cooperação em numerosos domínios de especial alcance numa era de globalização. E esses países também avaliam, a meu ver muito positivamente, na relação com Portugal, a sua presença na União Europeia.

Atribui-se ao Rei Leopoldo da Bélgica a afirmação de que nenhum país que tenha o mar por uma das suas fronteiras possa ser considerado um país pequeno. E Fernando Pessoa recorda-nos que Portugal é na Europa o rosto que olha o mar. Em larga medida, e certamente mais do que na maioria dos países da União Europeia, Portugal é Portugal pelo que então consolidou de presença e projecção externa graças ao poder criado pela dimensão marítima da sua História.

Mas o poder sofre também as mutações da História. Está no apogeu dos grandes impérios mas também na sua queda porque com maior ou menor rapidez se enfraquece, assume a sua relatividade, vai-se esvanecendo e acaba por desaparecer.

E não é pacífica a perda de poder, antes acontece de maneira demorada, por vezes em dezenas de anos, e tumultuosa, porque tende a defender-se e deixa sequelas que só o tempo acaba por estabilizar, até eventualmente voltar a renascer e a consolidar – se noutra espaço e em diferentes contextos.

Cada grande empreendimento humano, inicialmente rico de poder, acaba por se esgotar e perecer, e muitas vezes só passadas gerações se pode tentar avaliar porquê. Talvez por isso também não haja uma definição satisfatória de poder, não obstante serem vários e prestigiados os autores que a procuram. Por mim acompanho aqueles que entendem que ele se exerce quando é possível reunir, o que não é comum, para o seu exercício, para o exercício do poder, uma componente política – com o que isso implica de intervenção e influência diplomática – outra económica – com o que isso implica de domínio de novas tecnologias – e outra militar – com o que isso implica de modernidade de equipamentos e apurado treino das forças em termos físicos e psicológicos. E ainda quando é possível gerir essas várias componentes de forma interdependente e em função de um pensamento estratégico.

Foi com instrumentos dessa natureza que se afirmou o poder de grandiosos impérios de que a História nos fala, mas cujas ruínas nos recordam, como dizia Valéry,

“que as civilizações também são mortais”. Porque o poder também é mortal e pode arrastar na sua queda outro tipo de poderes ou vir a provocar o nascimento de novos poderes.

Em quantas dezenas de anos durou a queda do Império romano e que consequências teve essa queda? E mais perto de nós o desaparecimento do poder ultramarino português, ou o holandês, o espanhol, o francês, o inglês? E o desfazer do Império Otomano não está na origem de muitas das dramáticas situações que conhecemos hoje no Médio Oriente? Mais recentemente ainda, pudemos assistir, com o fim do muro de Berlim, com fim do poder que a União Soviética detinha, e com o desmembrar da antiga Jugoslávia e a divisão da Checoslováquia, ao aparecimento na cena internacional de mais de 20 novos Estados, representando dezenas de milhões de seres humanos que, em menos de 15 anos, viveram mudanças dificilmente imagináveis, pois passaram do domínio soviético ou mesmo de serem parte da União Soviética, até aos anos 90, para um estatuto nacional e internacional de independência, rico de surpreendentes e novas realidades: um novo Estado, uma nova bandeira, um novo hino, uma nova identidade, novas políticas, novas alianças e a integração em diferentes contextos de poder.

O estudo das grandes correntes da História com as suas interpretações relativas à sucessão dos acontecimentos, bem como a tentativa de fazer uma leitura integradora e hierarquizada do passado, com as lições de acertos e erros, pode ajudar-nos a melhor conhecer a evolução do que pode ser o poder e as suas vicissitudes.

A minha geração, como já referi, amadureceu com as grandes crises que de forma tão profunda alteraram o mundo na segunda metade do século passado.

O Portugal do início da minha vida profissional possuía um vasto império, que representava poder, e havia sido historicamente defendido de cobiças e intervenções alheias, designadamente desde o final do século XIX, de maneira brilhante tanto pelas suas forças armadas como pela sua diplomacia. Fui, nesses anos, incumbido de várias missões ou diligências diplomáticas que se destinavam a perpetuar aquele estado de coisas, isto é uma determinada noção de poder português.

O curso da História deu outro rumo aos acontecimentos. As mudanças, embora realizadas em ritmo que parecia desafiar a imaginação ou talvez por isso mesmo, enquadraram-se com desarmante naturalidade nas novas realidades. As alterações introduziram outras perspectivas, sem sobressaltos de monta na opinião pública portuguesa, mesmo quando abriram feridas que demoram ou demoraram a cicatrizar. Afastados em pouco mais de um ano os piores desmandos do período revolucio-

nário, criados partidos políticos, organizados sindicatos, realizadas eleições livres o país exprimiou, em democracia, a sua vontade. A página, num ápice, foi virada.

No plano externo diferentes e legítimas ambições surgiram. Em primeiro lugar a de dar visibilidade e credibilidade à nossa presença nas Nações Unidas. Por duas vezes decidimos fazer campanha para obter um lugar de membro não permanente do Conselho de Segurança e das duas vezes o objectivo foi alcançado. E também conseguimos presidir a uma Comissão da Assembleia Geral e mais tarde à própria Presidência da Assembleia Geral. De igual modo passamos a participar em operações de paz da Organização. Exercemos essas responsabilidades de maneira que nos prestigiou. Não podíamos nem podemos, deixar de reconhecer que as Nações Unidas – com todas as reservas que a instituição, sobretudo em termos políticos, pode suscitar – são a única tribuna da comunidade internacional onde se preserva, na Assembleia Geral e no plano formal – e isso só por si é uma conquista – a igualdade formal dos Estados. Onde a voz de cada um pode ser ouvida. E pude constatar como ali também se oferece, à inteligência e à preparação profissional de várias delegações, sobretudo de Estados de menor dimensão ou de menor aparente influência internacional, as condições que lhes permitem ir ganhando gradualmente maior compreensão para posições que defendam, para chegar a entendimentos ou mesmo a acordos, interpretando e conjugando habilmente a complexa variedade de interesses que a interdependência dos problemas, a sua integração internacional em tantos casos e a sua presença nas múltiplas agências das Nações Unidas pode provocar.

Noutro plano apostamos na adesão à Europa, contexto moderno e arrojado de partilha de poder em que Portugal se integrou com particular mérito, com as suas antigas instituições do Estado, com a sua diplomacia, com os seus vários outros serviços públicos, as suas Universidades e os seus homens de ciência, com o seu sector privado e os seus empresários e fê-lo com rigor e naturalidade, fruto de uma sabedoria, de uma cultura e de uma maturidade velha de séculos. E ainda em complemento a essa decisão da adesão, e à sua longa e difícil negociação, outra decisão em simultâneo quase, apareceu: a de fomentar relações de não ingerência, de respeito e de amizade com as antigas colónias. Políticas inteligentes e que interligadas contribuíram e contribuem para dar a Portugal uma dimensão de poder bem superior à sua dimensão geográfica, demográfica ou económica, e que a sua acção externa tem procurado fazer valer, quer na reserva das chancelarias, quer com eco internacional, como no caso de Timor.

Com a mudança política ocorrida em Portugal passaram a ser, no plano externo e em larga medida, diferentes os desafios mas não menos exigentes as dificuldades de

execução. Creio que, consciente ou inconscientemente, a diplomacia portuguesa soube adequar a sua actuação à conhecida síntese de Mazzarino,” na política a constância consiste, não em fazer sempre a mesma coisa, mas em querer sempre a mesma coisa.” Não me demorei a falar no grau e na natureza das dificuldades que um Embaixador de Portugal pode enfrentar porque não é esse o tema do nosso debate nem, em meu entender, seria curial fazê-lo. Mas não desvendo nenhum segredo se dizer que, para cumprir as funções de maneira correcta e responsável, informando o Governo, ponderando soluções, sugerindo a necessária diversificação das dependências, sabendo usar, em função das circunstâncias, de firmeza e de flexibilidade e assim ganhando poder para o país, é preciso dominar situações delicadas, por vezes perigosas nas suas consequências e normalmente, na sua variedade, de grande complexidade. E são numerosos os casos em que a diplomacia, sem comprometer a orientação dos Governos soube condicionar a execução de políticas, com o saber e a experiência que a permanência de funções no exterior permitem ir adquirindo e isso num sentido positivo para o país.

Na União Europeia onde a negociação é quotidiana enfrentam-se em permanência pontos de vista que não são coincidentes, quando não são opostos e é constante a tarefa de explicar e advogar posições, elaborar interpretações, argumentar, negociar. Porque está em jogo poder. E porque cada Estado-membro, embora consciente dos méritos de políticas comuns, não pode aceitar pôr em causa o que é especificamente do seu interesse e portanto intransferível. Sabemos bem de resto que no mundo em geral, quando se debatem questões relacionadas com o poder na relação externa do Estado, os governos procuram a protecção e promoção do que consideram ser os seus interesses próprios, as suas áreas de influência, o seu prestígio histórico e cultural, a defesa de posições estratégicas ou de segurança.

Na relatividade do que é hoje, em meu entender, o poder em termos internacionais, diversos instrumentos vieram contribuir para acentuar essa noção de relatividade. E ainda bem porque reforçam um sistema destinado a travar o uso ou a ameaça do uso da força nas relações internacionais. E nesse contexto encontra o poder alguns dos seus limites e nesses limites apostam, para o exercício da sua acção externa, os países mais pequenos ou mais fracos conscientes das suas fragilidades e vulnerabilidades. A democracia, o respeito pelo direito e pelos direitos do homem – e as associações e tribunais que os promovem e defendem – as organizações internacionais, designadamente as Nações Unidas e as suas múltiplas agências especializadas, as alianças políticas, económicas ou militares, os meios de comunicação, constituem um conjunto de salvaguardas que dão voz aos que de outra maneira a não teriam e esse conjunto de

salvaguardas, mesmo se nem sempre respeitado, pode neutralizar ou dificultar certas decisões relativas ao uso da força, reduzir a dimensão de uma intervenção ou contribuir para lhe por termo se chegou a concretizar-se a ameaça.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros, que tem memória, tem conseguido, em geral e em meu entender, com êxito, encarregar os seus diplomatas de zelar no estrangeiro pelos interesses do país. A execução da política externa tem revelado conhecimento da História e atenção ao evoluir dos acontecimentos e dos tempos. Compreender e interpretar o presente, hoje talvez com ainda maiores e mais exigentes desafios, contribui para melhor encarar o futuro e ajustar os objectivos estratégicos nacionais à preservação e defesa do poder que, na relatividade das coisas, Portugal possui. **NE**

## V. Tema

---

### “As Forças Armadas como instrumento de acção do Estado”

26 de Outubro de 2006

#### Conferencistas:

Vice-Almirante António Maria Alves Sameiro

General António Martins Barrento

#### Moderador:

Almirante Ribeiro Pacheco





**Vice-Almirante António Maria de Sá Alves Sameiro**

Nasceu em Lisboa em 1934.

É licenciado em Ciências Militares pela Escola Naval.

Tem o Curso de Especialização em Electrotecnicia, Curso Geral Naval de Guerra, *Maritime Tactical Course* (HMS «Dryad»-Inglaterra), *Weapon Systems Management Course* (IAGB-RFA), *Naval Comand Course* (War College-USA), Curso de Introdução à Informática e Programação (IST) e o Curso de Finanças e Contabilidade para não financeiros (CECOG).

Prestou serviço em Macau, Índia, Guiné e Cabo Verde.

Esteve embarcado em unidades navais como chefe de serviço de navegação, electrotecnicia, informações de combate e em trabalhos de hidrografia.

Foi comandante do NRP «Saturno» e NRP «Albufeira» em trabalhos de hidrografia e do NRP «Honório Barreto» e capitão de bandeira do N/T «Niassa».

Foi adjunto do Comandante-Chefe da Guiné, adjunto do Director do Pessoal, chefe da Repartição de Oficiais, adjunto e chefe da Divisão de Logística do Material do EMA e prestou serviço na Casa Militar do Presidente da República como ajudante de campo.

Foi presidente do Gabinete de Heráldica da Armada, presidente interino da Comissão de Combate à Poluição do Mar e professor da Escola Náutica.

Como oficial general foi Sub-Chefe do Estado-Maior da Armada e Superintendente dos Serviços do Pessoal.

Após passagem à reserva esteve numa empresa privada do ramo dos sistemas de comunicações durante 14 anos, tendo sido director do Gabinete de Estudos e Programas, entre outras funções de chefia.

É detentor de vários louvores e condecorações nacionais e estrangeiras.



# Forças Armadas como Instrumento de Acção do Estado

**1. Introdução** No ciclo de conferências anterior, onde foram apresentadas “Visões de Política Externa Portuguesa”, o Sr. General Mariz Fernandes abordou, com grande clareza, as bases onde assentam as funções das Forças Armadas na Diplomacia Nacional.

Considero a minha apresentação como um prolongamento dessa conferência, onde procuro chamar a atenção para aspectos, dentro do tema de hoje, que me foram mais sensíveis. Não me irei referir especificamente ao nosso país. Procurarei centrar-me, principalmente, nas preocupações do mundo ocidental. Serão lembradas situações do passado, com a intenção de procurar formas para atenuar, no futuro, as nossas apreensões actuais.

As forças armadas são um dos instrumentos de acção do Estado em apoio à sua política externa. Destinadas a fazer a guerra, quando todas as outras políticas falham, são também utilizadas, prioritariamente e pela generalidade dos países, como um dos elementos de pressão, para a resolução de conflitos por via pacífica. Esta circunstância decorre dos reflexos de uma longa e destruidora guerra no século XX, dividida em dois períodos, e das lições retiradas da guerra-fria.

Para apresentar as forças armadas como instrumento de acção do Estado começarei por chamar a atenção sobre a necessidade do conhecimento do seu campo de actuação. Seguidamente reflectirei sobre as forças armadas como elemento de coacção, a utilização de alianças e a interferência entre as políticas interna e externa, em termos da sua estruturação e utilização. Por último chamarei a atenção sobre a eficácia dessas mesmas forças e terminarei por uma breve conclusão.

**2. Conhecimento do Campo de Actuação** Vivemos num mundo, que tendo saído do equilíbrio instalado entre dois grandes blocos, ainda atravessa um período de alteração à situação então existente. Essa alteração tem sido influenciada pela política externa da potência hegemónica saída da guerra-fria e pelas acções e reacções de outras potências ou grupos de interesses, tentando defender as suas posições. Estes últimos têm vindo a prosseguir o primado da utilização de estratégias indirectas, seguindo o padrão herdado da guerra-fria, sempre que a situação estratégica o permite.

Nestes termos, para que qualquer actor na cena internacional saiba orientar a formulação e condução da política externa necessita de um conhecimento correcto do campo de actuação dessa política. É essencial não esquecer que estamos inseridos num mundo global, onde para além dos amigos e adversários conhecidos é necessário identificar outros interesses, que nos possam afectar. O mundo reduziu-se em dimensão mas aumentou em complexidade. As notícias de Wellington, na Nova Zelândia, são vistas na Europa ao mesmo tempo que nesse país e tomamos diariamente consciência que existem populações cuja vida se orienta por padrões muito diferentes dos nossos. Temos de abrir uma janela, ultrapassar os nossos horizontes, prestar atenção e reflectir. Esta reflexão é ainda mais necessária quando pomos em equação a possibilidade de utilização de forças armadas.

Recordo as precauções dos Americanos, quando no final da segunda guerra mundial, preparavam a sua entrada no Japão. Nessa altura foi solicitado à antropóloga Ruth Benedict um estudo sobre a sociedade japonesa. Ela recomendou a continuação do imperador em funções, como um dos aspectos a ter em conta num protocolo de rendição. Sabemos a enorme importância, no ressurgimento pacífico desse país, da colocação em prática dessa recomendação. Terá sido esquecida a execução de um estudo sobre a sociedade iraquiana, quando da segunda guerra do golfo? Parece-me que sim.

Insistindo na necessidade de um correcto esclarecimento da situação e em contraponto ao exemplo atrás referido sobre Japão, recordo o caso da ameaça identificada pelo Reino Unido e relativa a eventuais armas de destruição maciça no Iraque. Os serviços de informações britânicos fizeram uma previsão relativa a essas armas, considerada, por alguns, muito afirmativa (*wording of the dossier was too strong*). Nela era considerada a possibilidade de utilização pelas forças iraquianas de armas químicas e biológicas dentro de 45 minutos de ordem recebida nesse sentido. Essa previsão foi utilizada pelo governo do Reino Unido para justificar uma invasão, a qual foi em seguida rectificada pelo parlamento. Como se verificou, as munições de guerra química e biológica nunca foram utilizadas pelo Iraque, durante o desenrolar das operações.

No primeiro exemplo, centrado no Japão, tratava-se de uma força invasora e no segundo, ligado ao Iraque, de uma força, que, sendo invasora, aspirava a ser considerada libertadora e precursora da instauração de uma democracia. O cuidado, na aproximação ao problema, permitiu, aliado às características do povo japonês, a criação de uma democracia. No caso do Iraque, para quem observou as imagens da guerra em directo, ficou a impressão de não existir um conhecimento adequado da situação e do que era exequível. Seria de esperar que a ocupação fosse acompanhada da manutenção

da ordem e segurança. Foram identificadas e mobilizadas, desde o início, as forças internas apoiantes de uma transformação democrática? Tenho grandes dúvidas.

A promoção da democracia é um processo que requer uma longa aprendizagem e que, para além de uma inspiração externa, tem de ser apoiado pelas populações. Havia indícios consistentes dessa aspiração no Iraque?

Como referiu Madeleine Albright, num debate recente realizado na Universidade de Colúmbia, “a promoção da democracia deverá estar ligada a políticas que promovam a paz, acabem com a injustiça, aumentem o entendimento entre culturas e promovam a destruição do verdadeiro eixo do mal – a pobreza, a ignorância e a doença”.

Por outro lado, uma melhor aproximação ao mundo muçulmano no desejo de uma transformação, requer, para além do seu estudo cuidadoso, o apoio às forças moderadas, que pretendem, sem conflitos, a sua reforma e abertura. Do movimento destas forças já se podem recolher pequenos indícios. Cita-se o exemplo de Marrocos onde foram revistos programas e textos escolares e o código de família foi alterado em 2004, para garantir à mulher direitos iguais aos dos homens.

Os exemplos e as preocupações que foram referidas aconselham a um cuidadoso estudo do campo de actuação das forças armadas. Mas, para além disso, a janela sobre o mundo, por onde devemos olhar, deverá ser suficientemente grande, para que, em sentido contrário, nos tornarmos visíveis. Eventuais antagonistas ou adversários devem poder reconhecer a existência, capacidade e determinação das forças armadas próprias. Haverá que evitar a revelação de vazios estratégicos e, paralelamente, evidenciar vontade e potencial de acção autónoma e de colaboração em acções de combate e de contenção e resolução de conflitos.

A visão do que nos cerca, nomeadamente no âmbito internacional, é obtida através de organizações estatais a quem compete a orientação das pesquisas e a recolha, interpretação e disseminação de dados. Os geralmente designados serviços de informações ou de INTEL. Estes devem apoiar as decisões políticas e fornecer dados relativos à defesa e segurança dos países. Como afirmou o General Chito Rodrigues, em recente ensaio, “um país sem INTEL é um país cego, à mercê de quem o quiser guiar ou conduzir para espaços ou situações indesejáveis”. Não sendo oportuno entrar na enorme complexidade ligada ao funcionamento desses serviços, acrescentarei apenas uma nota que me parece importante para os países de menor dimensão. Numa visão economicista poderá haver a tendência de depender dos esforços de outrem ou utilizar em demasia novas tecnologias, que possam diminuir uma intervenção pessoal.

Sabemos pela experiência acumulada de muitos anos e situações, mesmo num passado recente, como é importante dispor de uma visão local. Defende-se, assim, a fixação e manutenção dessa visão nos locais onde o interesse nacional especialmente o requiera. No pessoal envolvido incluiu-se, necessariamente, os adidos de defesa. Não sendo possível um esforço permanente em determinados locais, é conveniente manter contactos que habilitem, em todas as circunstâncias, a uma correcta interpretação da situação.

Pode concluir-se que, as forças armadas para serem instrumentos valiosos na acção do Estado, necessitam de um apoio organizado e permanente, que lhes mantenha um conhecimento correcto das condições em que desenvolvem os seus esforços. Compete aos serviços de informações essa responsabilidade. Competirá, também, a esses serviços o estabelecimento das necessárias medidas de contra-informação, especialmente importantes na situação actual das ameaças terroristas contra a generalidade dos países ocidentais.

**3. As Forças Armadas como derradeiro elemento de coacção** Tem-se assistido, no passado próximo, a diversas tentativas de influenciar a actuação de certos governos através de esforços de persuasão da comunidade internacional. As manifestações de desagrado em organismos internacionais ou a aplicação de restrições à circulação de pessoas e bens, nomeadamente através de resoluções do Conselho de Segurança, têm sido usadas sem a obtenção de grandes resultados. Na maioria dos casos, como no Iraque antes da segunda invasão, as camadas da população atingidas com as restrições foram aquelas que interessava não afectar. Por este motivo são muitas vezes utilizadas as forças armadas para resolver situações, que parecem não ser sensíveis a outros instrumentos. Essa utilização está geralmente ligada a objectivos nacionais importantes e segue-se, geralmente, a coacções psicológicas, diplomáticas ou económicas que não conseguiram demover o adversário dos seus intuitos. No entanto, a utilização das forças armadas em acções de combate é geralmente entendida como um último recurso, com resultados, a médio/longo prazo, nem sempre benéficos. Como disse o muito citado Sun Tzu “submeter o inimigo sem combater é a excelência suprema”. Também Clausewitch, não dando cobertura à estratégia de atrito utilizada no antigo regime, não deixou de considerar a possibilidade de utilização de guerra limitada, quando a derrota do inimigo só poder ser alcançada por uma via indirecta.

Quando as circunstâncias impõem o desencadeamento de acções de combate, o alcançar de uma vitória final poderá, simplesmente, ter substituído uma ameaça por

outra ainda mais grave. Recordam-se como exemplos os resultados da Guerra das Gálias, na antiguidade, e, actualmente, da invasão do Iraque. Na Guerra das Gálias o desejo de encontrar segurança e defender a integridade do império deu lugar a mais instabilidade e mais desafios. No Iraque o resultado visível da actual campanha também não tem conseguido a estabilidade desejada.

O Ministro dos Negócios Estrangeiros do actual XVII Governo Constitucional de Portugal, ao defender no parlamento o programa do governo, reafirmou o respeito pela resolução pacífica dos conflitos internacionais e o afastamento do que apelidou uma concepção “hobbesiana” da política internacional. Existe, na realidade, um apreciável conjunto de nações, que neste domínio manifestam interesse em seguir e defender os princípios consagrados na Carta das Nações Unidas; no entanto, supõe-se que essa posição de princípio não os afasta de uma utilização de forças em acções de combate, quando estiverem em causa valores essenciais. Este foi o caso da coacção exercida em passado recente sobre a Sérvia e que teve de ser seguida por uma demonstração real de capacidade militar. Por outro lado e no mundo actual, a coacção, para ser credível, tem vindo a ser exercida por coligações de poderes interessados em alcançar determinados objectivos. Caberá à diplomacia a definição dessas coligações, com a capacidade necessária – financeira, logística e táctica – para se poderem atingir os resultados pretendidos.

**4. Alianças** Na definição de uma política externa, considerando a eventualidade de intervenção de forças armadas, é importante que estejam equilibradas entre si a política que se segue, traduzida em intenções, e a capacidade que se possui. Quando tal não acontece e excluindo a tentativa perigosa de se tentar ocultar a realidade, haverá que alterar a política, melhorar a capacidade ou actuar simultaneamente nestas duas dimensões. Quando é difícil alterar a política ou a capacidade, para além de pequenos reajustamentos, a procura de um equilíbrio pode ser tentada através da utilização de alianças. Elas constituem um seguro, mas acarretam consigo as dificuldades ligadas a esse género de situações. Geralmente a resposta, que se pretende imediata, está ligada a uma apreciação da situação pela outra parte ou partes, associada aos seus interesses e a todos os compromissos que as prendem a outras entidades. Por outro lado podem diminuir o sentido da necessidade de capacidade de reacção própria, por excessiva confiança na bondade dos tratados.

Para uma melhor observação das virtudes e dificuldades ligadas às alianças aponto dois exemplos, que, para nós, são expressivos na análise dessas situações.

O Tratado de Windsor, celebrado entre a Inglaterra e Portugal em 1373, é o primeiro exemplo. Ele traduziu-se, desde o tempo do Mestre de Avis, em apoios mútuos. Estes foram concretizados logo na batalha de Aljubarrota e do lado inglês por diversas solicitações. Passando à frente dos episódios da Guerra Peninsular e das lutas liberais, salienta-se que a Inglaterra, no final do século XIX, ignorou a letra da aliança para alargar a sua influência em territórios africanos. Este facto relacionou-se com o Ultimatum e com o estabelecimento de um novo tratado em 1890. Podem, também, citar-se exemplos mais recentes de respostas portuguesas nos termos do tratado. Em Fevereiro de 1916, foi solicitada a requisição dos navios alemães em portos nacionais, o que conduziu a uma declaração de guerra pelo país visado. Também, durante a II Guerra Mundial, foi recebida outra solicitação inglesa ligada ao uso de facilidades nas ilhas portuguesas do Atlântico. Neste caso a concordância portuguesa foi comunicada solenemente pelo próprio Winston Churchill à Câmara dos Comuns. Aí salientou a data da assinatura do tratado e a sua duração de 600 anos, frisando que tal não tinha paralelo na história mundial.

Volidos alguns anos, em 1961, Portugal dirigiu ao Governo Britânico um pedido para colocar meios à disposição do Governo Português para, em conjunto com os seus meios, fazer frustrar a agressão iminente, pela União Indiana, ao território de Goa. Vinte e quatro horas depois recebeu-se uma resposta através de Edward Heath, Lorde do Selo Privado nos seguintes termos: “Tinha sido dada toda a atenção ao apelo português e que se deplorava o uso da força contra o seu território. Sendo parte da disputa um membro da Comunidade Britânica estavam postas de parte quaisquer operações militares”. Salienta-se que a possibilidade de se receber auxílio britânico, em caso de ameaça aos territórios ultramarinos de Portugal tinha sido objecto, em 14 de Outubro de 1899, de uma declaração conjunta. Uma posição obtida por Portugal, correspondendo às facilidades concedidas ao Reino Unido, em Moçambique, quando da Guerra dos Boers.

Sabemos que uma ligação privilegiada à potência marítima dominante foi entendida, ao longo dos séculos, como uma salvaguarda da integridade territorial de Portugal e do seu império ultramarino. No entanto, como se acentuou e a história confirma, as conveniências dessa potência influenciaram os pedidos que fez e as ajudas que esteve pronta a conceder, numa leitura dos termos dos tratados polarizada naturalmente pelos seus interesses.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) será o nosso segundo exemplo. Baseou-se na oposição a uma ameaça existente e numa estreita comunhão de interesses. Trata-se de um empenhamento de longo prazo, suportado por uma organi-



zação extensa e elaborada. A sua influência na reestruturação da estratégia, da tática e da logística das forças armadas dos países envolvidos tem sido assinalável. Com a extinção da União Soviética atingiu o seu objectivo, o que deveria conduzir, conforme previram George Liska e William Riker nos seus estudos da conduta das alianças, à sua dissolução. Contrariamente tem continuado a estar operante e a interferir significativamente na política dos países.

No caso de Portugal recorda-se a resistência da organização em aceitar que os conflitos nos territórios ultramarinos do país fossem considerados como uma componente da guerra-fria. Os Estados Unidos manifestaram a Portugal a impossibilidade do material da ajuda militar ser utilizado naqueles conflitos e o Reino Unido expressou, em certas alturas, a sua reserva à venda de material de guerra. Por outro lado, tanto a Alemanha como a França tiveram um melhor entendimento das limitações portuguesas. Tudo isto conduziu a um maior isolamento e crescente dificuldade na condução da política externa portuguesa e a condicionamentos no reapetrechamento das forças armadas.

Curiosamente a Guerra do Vietname, iniciada na década de 60, foi considerada na altura pela Administração Americana, como uma ameaça global comunista e parte importante da defesa geral do mundo livre. Situação confirmada por Henry Kissinger no seu livro “Diplomacia”.

Continuando a salientar alguns aspectos da aliança, a queda do muro de Berlim e a citada extinção da União Soviética vieram alterar o equilíbrio de poderes e provocar o aparecimento de novas ameaças. Sucessivos conceitos estratégicos foram alargando a área de actuação e a caracterização das ameaças. Tudo isto conduziu, ao nível dos países, à necessidade de uma profunda alteração nas suas forças armadas e ao afastamento dos teatros de operações habituais. As forças armadas da OTAN têm agora de estar preparadas para serem movimentadas rapidamente e terem de manter operações a longa distância e por tempo dilatado. Têm ainda de estar aptas a confrontar-se, em cenários fora da sua área de actuação tradicional, com ameaças nucleares, biológicas e químicas. Pode assim afirmar-se que a aliança é uma poderosa alavanca de transformação da política dos países, abrindo a sua participação a intervenções militares, que, sendo justificáveis pela estratégia aprovada, podem estar fora das suas áreas de interesse restrito nacional.

Para finalizar estas considerações dir-se-á que a história tem muitos exemplos de alianças que foram alterando a sua resposta ao longo dos tempos. Os exemplos apresentados servem para esclarecer quem julgue que uma aliança é imutável e serve para resolver todos os problemas, nunca criando problemas novos. Geralmente estes

derivam de alterações nas políticas e interesses dos países afectados, lentidão nas respostas, interpretações particulares dos textos ou de acidentes, violações e alterações do seu objecto ou finalidade.

**5. Influências Mútuas entre as Políticas Interna e Externa** Um dos factores a ter em conta na utilização das forças armadas como instrumento de acção do Estado é, sem dúvida, a interferência existente entre as suas políticas interna e externa.

A política nacional, orientadora da estratégia a desenvolver, sendo exclusiva apresenta duas componentes, uma interna e outra externa, que se influenciam mutuamente, nomeadamente nas respectivas componentes de defesa e segurança. Assim, a necessidade de conseguir determinados objectivos na política interna, pode ditar a conduta na execução da política externa e vice-versa. Daqui decorrem as necessárias consequências na utilização das forças armadas.

Nada do que se disse é original, unicamente é salientado para melhor se enquadrarem determinadas situações. Para citar um exemplo, a entrada de Portugal na Primeira Guerra Mundial foi tida como um projecto unificador, em torno da Pátria, das diversas tendências políticas. Mas, paralelamente, traduziu-se na compra de um seguro para a conservação das colónias e a constituição de um obstáculo a eventuais avanços hegemónicos da Espanha. Como outro exemplo, a maneira como acabou a guerra da Coreia, sem uma vitória, condicionou a acção de sucessivos presidentes americanos. Assim, o receio de consequências na sua política interna, motivadas por um mau resultado na Guerra do Vietname, conduziu à insistência numa vitória militar nesse teatro de operações. Essa insistência provocou uma escalada no envolvimento americano, que não conseguiu evitar um final infeliz.

Num exemplo actual, as políticas internas de Cuba, da Rússia e do Irão, nomeadamente nos aspectos de defesa e segurança, influenciam a condução das suas políticas externas. Tomando só o caso do Irão, o conflito de Israel, mesmo à custa de pesadas baixas do Hesbollah e da destruição do Líbano, poderá estar a ser utilizado para reforçar posições internas e melhorar o seu estatuto no mundo islâmico e a sua posição na disputa sobre o enriquecimento do urânio.

Pretendeu-se exemplificar que as políticas interna e externa de um país se influenciam mutuamente, num grau que tem sempre de ser tomado em conta. Uma resposta, no domínio externo, será sempre influenciada por posições de política interna e, também, por posições históricas, crenças religiosas, tradições e estatuto pessoal dos responsáveis. Tudo nos conduz, mais uma vez, à necessidade de uma correcta aprecia-

ção das situações e ao estudo cuidadoso do modo de preparação e actuação das forças armadas.

**6. As Forças Armadas como Instrumento Útil** Goering afirmava que a economia política do estado Nazi se destinava à produção de canhões e nunca de manteiga. Uma máxima semelhante secundou a preparação soviética para a guerra total, estabelecendo ser melhor haver socialismo sem leite do que leite sem socialismo.

Numa visão diferente, os países democráticos afastam-se de uma economia baseada na possibilidade de uma guerra ou da sua preparação. Neles existem suspeitas sobre uma coordenação estreita, imprimida pelo Estado, entre os poderes militar e económico.

Outro elemento importante nas democracias é a subordinação das forças armadas ao controlo político dos representantes legitimamente eleitos. Como consequência deste princípio, os chefes de estado são geralmente os comandantes supremos das forças armadas. Entende-se, no entanto, que essa subordinação não deve ser levada tão longe, que conduza a uma excessiva interferência dos decisores civis em assuntos militares nos teatros de operações, o chamado “efeito CNN”. Em tempos passados, em que não havia CNN nem comunicações fáceis com as forças armadas no campo ou no mar, era mais fácil isolar a componente política ligada a situações no terreno. Neste momento a responsabilidade por um ataque ou o afundamento de um navio é difícil de atribuir a uma deficiente interpretação da situação pelo comandante no local. Essa facilidade de atenuar as crises praticamente já não existe. Nem sempre o progresso proporciona as soluções mais fáceis.

Sendo geral o sentimento que as forças armadas devem existir, é muitas vezes questionada, em países democráticos, a necessidade de forças armadas, nomeadamente em tempo de paz. Em alternativa são apresentadas as realizações, na esfera civil, que seriam possíveis em substituição de investimentos programados ou, por outro lado, são avançadas simplificações. Parece-me oportuno mencionar, num parêntese, o seguinte princípio, que ouvi do professor de Estratégia Thomas Etzold: “*a um tempo de paz sucede-se um período de hostilidades e assim sucessivamente*”. Parece uma verdade do Monsieur de La Palice mas há nela uma correcta realidade, que se baseia no conhecimento do passado e da natureza humana. Um estado de paz não deve servir para enfraquecer e adormecer as defesas.

Para dar um exemplo de uma proposta de simplificação de forças, relativamente a Portugal, vi há tempos num semanário a apresentação de duas linhas para reforma da

instituição militar. Uma defendendo a “monocultura” ou seja a distribuição por um conjunto de países das diferentes capacidades necessárias. Assim, a Portugal, no quadro de uma aliança, poderiam caber, e só, as forças especiais helitransportadas. A outra linha previa uma revolução interna com a organização de estruturas pequenas e rigorosas, mantendo opções em todos os terrenos. O artigo tinha o título de “Desprogramação Militar” e, há primeira vista, afastando-se de uma posição conservadora, poderia parecer uma proposta lançada para provocar e fomentar o debate.

Acontece que decorre actualmente uma revolução silenciosa a que se dá o nome de “Revolução Militar”. Essa “revolução”, ditada pela situação estratégica global, aponta para a existência de um aligeiramento das forças e uma acentuada melhoria da preparação dos meios humanos, ligada à utilização de tecnologias avançadas. Por outro lado, essa “revolução” será acompanhada de diminuição de efectivos e de material e equipamento, desnecessários face à melhoria das capacidades. Não se pense, contudo, que poderá existir uma diminuição dos custos envolvidos.

Voltando ao citado artigo, a esta luz não parecerá muito deslocado das preocupações actuais; no entanto, julga-se que as alterações a introduzir não deverão descuidar a capacidade de um país, quando dentro de uma aliança, poder responder autonomamente, a curto prazo e por tempo limitado, a ameaças e desafios, que lhe sejam impostos. Por outro lado, a distintos conceitos estratégicos de defesa nacional deverão corresponder capacidades diversas a desenvolver nas forças armadas e forças de segurança de características militares. Dentro dessas capacidades terão de ser desenvolvidas as ligadas ao combate a uma ameaça nova e comum aos países ocidentais, o terrorismo. Para além de medidas ligadas à melhor compreensão e atenuação das suas causas, haverá que negar a utilização de armas de destruição maciça e defender as populações de acidentes ligados a essa utilização.

Estamos a falar na utilidade das forças armadas. Ela exige a existência de uma filosofia que oriente a sua acção para além do uso directo ou difuso da força. Numa Europa, vivendo em paz consigo mesma, defende-se que a tradição cristã deverá servir de padrão nas suas relações exteriores. Essa tradição esteve sempre presente, como um pano de fundo, ao longo dos séculos turbulentos da sua história. Ela consolidou-se no espírito da Grécia e da Roma antigas e recebeu elementos da cultura celta, germânica, eslava e hebraica e também do mundo islâmico. João Paulo II afirmou que, mesmo no reconhecimento de épocas em que a tradição cristã foi menos operante, “dela derivam valores como a tolerância e a difusão da esperança, o diálogo e a recusa da violência, o respeito pela liberdade e pela dignidade”. Isto para que seja possível, como também afirmou, “abrir caminhos de entre ajuda, de fraternidade e de paz”.

Assim, como campo privilegiado de acção das forças armadas ocidentais na política externa e para além do apoio às respectivas comunidades nacionais espalhadas pelo mundo, aponta-se a cooperação Norte-Sul. Esta teria em vista atenuar, no possível impedir, os conflitos e aliviar as dificuldades e privações associadas à vida quotidiana de inúmeros países. As populações que neles vivem tiveram ao longo da sua história uma ligação íntima com o Ocidente, mais directamente com a Europa. Não são estranhos e devem ser ajudados a curar os males de um nascimento e crescimento difíceis. A democracia, com a sua capacidade de atenuar as crises, não herdou, em muitos casos e dos poderes coloniais ou hegemónicos, raízes suficientemente fortes.

Na sequência do que foi enunciado, devem fortalecer-se as missões das forças armadas ligadas ao apoio a outros países. Apontam-se, como exemplo, as associadas ao combate a calamidades e pandemias, à cedência de peritos militares, à realização de cursos e exercícios, à visita de navios e de unidades militares, à troca de pessoal e ao necessário planeamento e controlo. Se bem orientado, todo este esforço deverá contribuir para uma adequada construção do Estado nos países visados. Poderá, ainda, melhorar o conhecimento entre forças armadas e organismos dos países envolvidos e ajudar a criar um mecanismo de resolução e previsão de crises.

Para os países europeus é também desejável, que se abandonem, no essencial, as preocupações individuais das suas políticas externas e de segurança e defesa. Será isso possível, a curto prazo, num conjunto de estados não incluídos numa federação ou confederação? As divergências de interesses e sentimentos diferenciados na virtude de uma ligação atlântica, muito dependente da política interna dos EUA, retratam as dificuldades no estabelecimento de uma política comum. Sem se conseguir uma definição concreta dessa política é difícil encontrar uma articulação consolidada entre os objectivos estratégicos da OTAN e da PESD (Política Europeia de Segurança e Defesa). No entanto, essa articulação é indispensável para uma pretendida contribuição do ocidente na construção de um mundo mais seguro e previsível.

Para atender a todas as responsabilidades apontadas, a transformação das forças armadas poderá ser mantida dentro das boas intenções de uma concretização a longo prazo ou terá de começar, para atenuar deficiências, a ser executada com brevidade? Segundo opiniões esclarecidas se a transformação não se produzir, as forças armadas tradicionais de certos países ocidentais estarão a curto prazo impossibilitadas de actuar com forças de outros países. Recomendo a leitura do livro “A Transformação da Defesa”, onde diversos autores abordam o tema e é defendido que o afastamento de

uma linha correcta e oportuna de transformação poderá, no caso de Portugal, conduzir a “uma imensa autolimitação da soberania real”.

Aceita-se que toda a transformação é dispendiosa e requer a adopção de prioridades, no entanto, é bem pior despendir recursos em forças ineficazes. A preparação das forças armadas como instrumento da política externa, tanto em paz, como em crises, como em acções que possam levar à utilização da força, deve ser reconhecida como um investimento dos países, que, necessariamente terá de ser rentável. A demonstração mais clara dessa rentabilidade é a manutenção da paz e da segurança. Recordar-se ter sido o estabelecimento de largos contingentes de tropas dos Estados Unidos na Europa, que criou condições para uma recuperação da destruição da segunda guerra mundial, através da conservação de uma indispensável estabilidade.

Por outro lado e se o país estiver inserido dentro de alianças haverá que subordinar a transformação aos requisitos comuns estabelecidos. No caso de Portugal haverá que habilitar as suas Forças Armadas a poderem responder a solicitações que forem transmitidas no âmbito da OTAN e da PESD.

Tem-se vindo a referir a necessidade de eficácia das forças armadas. Ela não se consegue unicamente com a injeção de recursos. Haverá que cuidar, atentamente, da sua alma, residente nos homens e mulheres que as servem. Estes juraram defender o seu país, mesmo com o sacrifício da própria vida, não discutindo locais e teatros de operações. Devem por esse motivo e também pela sua disponibilidade permanente e afastamento de certos direitos cívicos, ser credores de um tratamento especial e justo. Caso isto seja esquecido, por ser dada relevância a critérios economicistas de simples uniformização, poderá estar a dizer-se que os sacrifícios, que se pedem, não são para ser levados a sério.

Passando a outro aspecto, na mobilização dos países para a criação e projecção de forças, cabe ainda uma referência à possibilidade de colaboração no esforço da sociedade civil. Poderão existir unicamente forças armadas profissionais?

Após as legiões romanas, na história antiga, o primeiro exército profissional dos tempos modernos é atribuído à orientação de Maurício de Nassau. Esse exército nasceu numa sociedade calvinista onde existia uma nítida divisão entre os poderes civil e militar. Os soldados estavam contratados em permanência e recebiam regularmente os seus vencimentos. Isto contrastava com os exércitos aristocráticos dos outros países envolvidos nas campanhas do norte da Holanda, no século XVI, onde um pagamento regular era entendido como impróprio de um cavalheiro. Estava assente que a guerra se deveria alimentar a si própria, com os consequentes saques das áreas conquistadas e as

decorrentes revoltas do pessoal, quando não se achava convenientemente remunerado. Para além dos exemplos históricos, que parecem apontar a vantagem de forças armadas profissionais, é actualmente tida como adequada a sua existência. A necessidade, no ambiente actual, de uma preparação extensa e especializada e as lições derivadas das guerras do Vietname e das Falklands reforçam a vantagem desta solução.

Contudo, a defesa do seu país, nomeadamente a defesa da sua integridade territorial, não será uma obrigação de todos os cidadãos? Julga-se que será difícil responder negativamente a esta questão. A maneira de concretizar essa participação, ligada à criação de reservas convenientemente preparadas, variará de país para país e excede o âmbito desta comunicação.

**7. Conclusão** Numa síntese do que referi, para que as forças armadas possam ser um instrumento valioso e útil de acção do Estado haverá que:

- Assegurar, no mundo complexo em que vivemos, uma visão correcta do seu campo de actuação, para não sermos conduzidos a situações indesejáveis.
- Ter em conta, na condução da política externa, os princípios da carta das Nações Unidas, nunca esquecendo que, em determinadas situações, a utilização da força não poderá ser evitada.
- Reconhecer que as alianças não são imutáveis, nem servem para resolver todos os problemas, nunca criando problemas novos.
- Compreender que não existe política externa, que não seja influenciada pela política interna dos países, suas posições históricas, crenças e tradições.
- Transformar as forças armadas profissionais em activo útil do país e incutir na consciência nacional, que a defesa é uma tarefa porque todos são responsáveis. **NE**

## BIBLIOGRAFIA

Borges, João Vieira coord., Pensamento Estratégico Português, Prefácio, 2006

César, Júlio, A Guerra das Gálias, E. Sílabo, 2004

Cooper, Robert, Ordem e Caos no Século XXI, E. Presença, 2006

Dougherty, James E. e Pfaltzgraff, Robert L., Relações Internacionais – As Teorias em Confronto, Gradiva, 2003

- Earle, Edward Mead, *Makers of Modern Strategy*, Princeton University Press, 1973
- Feld, Maury D., *The Structure of Violence – Armed Forces as Social Systems*, Sage Publications, London, 1977
- Hartman, Frederick H., *The Relations of the Nations*, Macmillan Publishing Co., Inc., New York, 1973
- Kissinger, Henry, *Diplomacia*, Gradiva, 1996
- Nogueira, Franco, Salazar, L. *Civilização*, 1984
- Moreira, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, Almedina, 2005
- Palmeira, José Passos, *O Poder de Portugal nas Relações Internacionais*, Prefácio, 2006
- Rodrigues, Alexandre Reis, *Nos Meandros da Política de Defesa*, E. Noticias, 2002
- Santos, José Alberto Loureiro dos, *O Império Debaixo de Fogo*, P. Europa-América, 2006
- Santos, José Alberto Loureiro dos, *Reflexões sobre Estratégia*, P. Europa-América, 2000
- Thucydides, *History of the Peloponnesian War*, Penguin Classics, 1972
- Tzu, Sun, *A Arte da Guerra*, Coisas de Ler, 2005
- Vários, *A Transformação na Defesa*, Prefácio, 2006



**General António Eduardo Queiróz Martins Barrento**

Nasceu em Estremoz, em 1938.

É licenciado em Ciências Militares pela Academia Militar e seguiu a carreira do Exército na Arma de Cavalaria.

Frequentou o Curso Geral e Complementar de Estado-Maior no Instituto de Altos Estudos Militares (IAEM) (1970/73).

Frequentou o Curso Superior de Guerra na Escola Superior de Guerra, em Paris (1978/80).

Prestou serviço em Moçambique, Angola e Timor.

Foi professor no IAEM, comandou a Escola Prática de Cavalaria e chefiou a 2.ª Repartição de Estado-Maior do Exército (EME).

Como oficial general foi Sub-Chefe do EME, prestou serviço no Quartel-General da NATO, em Mons, Bélgica e foi Comandante da Região Militar Sul.

Foi Chefe do Estado-Maior do Exército (1998/2001).

É membro do Conselho Consultivo da Comissão Portuguesa de História Militar e actualmente presidente da Assembleia Geral da Revista Militar.

Tem artigos publicados em várias revistas, principalmente na Revista Militar e Nação e Defesa.

Tem publicado um livro sobre Afonso Henriques e dois sobre reflexões e temas militares.

Efectou numerosas conferências em Portugal e em Espanha.

Foi professor catedrático convidado no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas/Universidade Técnica de Lisboa (2002/05).

É detentor de vários louvores e condecorações nacionais e estrangeiras.



# As Forças Armadas como instrumento da acção do Estado

**1. Introdução** tema que me foi proposto tratar – “As Forças Armadas como instrumento da acção do Estado” – é, quanto a nós, algo que não necessita de fundamentação, já que elas são um atributo da própria soberania. De facto, quando as Forças Armadas são apenas simbólicas ou ineficazes, ou quando não detêm o monopólio da força, dificilmente podem ser utilizadas na acção do Estado, como foi evidente este ano no Líbano e em Timor que, por isso, são Estados com soberanias altamente limitadas, e que necessitam do apoio de forças militares internacionais para sobreviver.

Por esta razão – a indispensabilidade das Forças Armadas para o Estado – não farei a argumentação da sua defesa, ainda que esta continue a ser necessária para rebater a ideia desejável, mas utópica e negada diariamente pela evidência, de após a desagregação do Bloco de Leste ter desaparecido a ameaça da guerra, ainda que se pudesse pensar que era o fim da Grande Guerra Mundial. Infelizmente, nem mesmo este cenário pode ser liminarmente afastado.

Optei, sim, por lembrar duas intervenções militares das quais fui testemunha e, até certo ponto, participante – a intervenção de Portugal na Bósnia-Herzegovina, no âmbito da NATO, e a intervenção em Timor, no quadro das Nações Unidas – e delas procurar extrair alguns ensinamentos e despertar algumas reflexões.

Detendo as Forças Armadas o monopólio da violência organizada no interior do Estado, elas justificam-se naquilo para que existem e são treinadas, que é a sua capacidade para combater. E não é descabido sublinhar esta afirmação, porque há pouco tempo ouvimos uma destacada figura da política nacional dizer que as Forças Armadas, hoje, não são para fazer a guerra mas para fazer a paz. Esta frase é, no mínimo, ambígua, porque as Forças Armadas na sua acção dissuasora ou numa atitude defensiva sempre foram uma força voltada claramente para a paz, e porque as operações de apoio à paz (O.A.P.), hoje tão vulgares, exigem que as forças militares internacionais possam ter que fazer a guerra. Aliás, é a sua capacidade para combater que lhes dá a credibilidade de que necessitam para agir. Os cravos nos canos das espingardas são apenas símbolos fugazes de certos momentos de não violência armada, como aquele que nos descreve Lamartine sobre a Revolução de 1848 em França, e aquele a que assistimos em 25 de Abril de 1974 em Portugal.

Mas, se é o combate que justifica a existência das Forças Armadas, elas não se esgotam aí, porque, tendo estrutura e organização; hierarquia e capacidade de comando; meios operacionais e prontidão; patriotismo e espírito de servir – podem cumprir muitas outras missões. Assim, ao pensarmos nas Forças Armadas como instrumento da acção do Estado, apesar da finalidade múltipla e variada das missões que lhe podem ser atribuídas, nunca podemos esquecer a sua participação ímpar na segurança e defesa da unidade política.

Ainda que nas intervenções exteriores das Forças Armadas não seja por vezes muito nítida a fronteira entre quando estão a participar na defesa (basta recordar que uma qualquer actuação eficaz dá credibilidade à sua acção dissuasora, que já é defesa) e quando estão em apoio da política externa do Estado sem aquele propósito, os dois casos que escolhi (Bósnia e Timor) são diferentes. O primeiro, mais ligado à defesa, não só pela proximidade geográfica, mas também pelo interesse nacional manifestado nessa participação e por ter sido utilizada a organização de defesa aliada de que fazemos parte. O segundo, mais ligado à história da colonização e da descolonização, e determinado mais pelo coração do que pelo interesse. Por esta diferença, também, pareceu-me curioso lembrar e confrontar estas duas intervenções recentes das nossas Forças Armadas.

**2. Intervenção nos Balcãs** Com a morte de Tito, a perda de influência do Partido Comunista, a persistência de acentuados nacionalismos, a tendência centrípeta da Sérvia e as tensões antigas, a quimérica nação jugoslava desvaneceu-se (se é que chegou a existir) e emergiram as diferenças religiosas e as velhas tensões e disputas, com toda a violência a elas associadas e que até então tinham estado contidas. O ódio, a confrontação, a guerra e a extrema violência que as partes beligerantes demonstraram, para além da surpresa resultante de tudo isto suceder na Europa no final do séc. XX, indicavam que só um aparelho militar exterior e “musculado” poderia conseguir fazer parar as hostilidades e iniciar uma pacificação. Com efeito, esta intervenção da NATO nos Balcãs só aconteceu depois da demonstração da incapacidade dos “capacetes azuis” em controlar o conflito, tendo-se chegado ao ponto de estes assistirem, sem possibilidade de intervir por manifesta falta de força, a acções de genocídio. Esta situação levou a ONU a pedir o apoio de que precisava para cumprir o preceito (se não a filosofia) da Carta, de procurar conseguir a paz mundial, à única organização multinacional de defesa com credibilidade. Por outro lado, estando a NATO, após a implosão da URSS e o desaparecimento do Bloco de Leste, numa crise de identificação dos seus fins e

interesses, este pedido das Nações Unidas dava expressão ao conceito que se ia desenhando de se dever agir mais cedo e mais longe nos conflitos emergentes, por forma a limitá-los e evitar que, alastrando-se, atingissem as nações aliadas. Não podemos esquecer que foram as tensões naquela área geográfica que, por um efeito de domínio, arrastaram as nações europeias para a Primeira Guerra Mundial e para os seus 10 milhões de mortos.

No caso vertente, respondendo afirmativamente ao pedido da ONU, as nações europeias ficavam do mesmo lado (apesar das diferenças logo verificadas quando do reconhecimento dos Estados em que a Jugoslávia se fraccionou); servia-se o propósito de obter a paz no continente europeu; aumentava a coesão dos membros da NATO, já que o “*magic glue*”, que fora a ameaça do Pacto de Varsóvia, desaparecera; esboçava-se, na prática, um novo conceito estratégico; e demonstrava-se a vantagem em preservar o capital de força, vontade e procedimentos que a Aliança conseguira obter ao longo de 45 anos de existência.

Numa intervenção da NATO, Portugal teria, pois, que estar presente, e as suas Forças Armadas, como instrumento da acção do Estado, deveriam participar na força que viesse a ser levantada. Apesar de entendermos quem nesta altura lembrou que só deveríamos participar se tal servisse os nossos interesses e não apenas para satisfazer grandes princípios ou solidariedades (é determinante para a decisão de intervir que o interesse nacional o justifique plenamente), a manifestação de solidariedade nesta intervenção era também a garantia do interesse nacional da nossa segurança e defesa, pois só cooperando com os aliados poderemos esperar o apoio destes quando dele necessitarmos.

Depois de se ter conseguido um difícil acordo entre as partes beligerantes, por forma a criar um quadro que permitisse a actuação da força, a nível político houve longas e difíceis conversações no Conselho da NATO, para definir o tipo de intervenção, a participação de forças exteriores à Aliança, as normas de empenhamento, e para obter a concordância com o plano militar que ia sendo elaborado. A nível militar, definiu-se a estrutura da força necessária para o cumprimento da missão previsível, ponderou-se a utilização da estrutura de comando já existente e manteve-se, a nível do SACEUR (o Comandante Supremo), um diálogo permanente com o Conselho. É conveniente lembrar que, apesar das diversas crises e problemas pelos quais a Aliança passara ao longo da sua já longa existência, esta era a sua primeira intervenção militar com forças no terreno.

Nas reuniões sobre a geração de forças que sucederam no SHAPE (Quartel General), em Mons, os vários países, de acordo com os seus interesses, capacidades e

disponibilidades, preencheram “à la carte” o quadro das unidades e formações consideradas necessárias, e procuraram as melhores soluções para a sua subordinação. Deste modo, foi construída a estrutura da força, incorporada a participação de países exteriores à Aliança, como a própria Rússia, e feito o plano para a sua actuação. Como se sabe, a acção da NATO conseguiu fazer parar os combates, mas não impediu o aparecimento de novos surtos de violência fora da Bósnia-Herzegovina e que obrigaram a novas intervenções. Além disso, porque as tensões antigas e as feridas recentes, resultantes dos ódios desencadeados e das atrocidades cometidas, não se esquecem facilmente, após a intervenção tornou-se necessária uma acção de estabilização, que ainda está em curso, situação que exige, dos Estados participantes com forças, um esforço militar e financeiro significativo e continuado.

**3. Intervenção em Timor** Recordemos agora a intervenção militar em Timor. Depois de um longo período de quase total esquecimento da (quando não convivência relativamente à) ocupação indonésia em Timor Oriental, por parte da comunidade internacional, em que a posição da diplomacia portuguesa de não aceitação do *status quo* foi progressivamente obtendo menor audição e apoio, um jornalista deu a conhecer ao mundo imagens dramáticas obtidas no cemitério de Santa Cruz. A nível internacional, esta reportagem lançou interrogações sobre a legitimidade da ocupação indonésia e perturbou as consciências; a nível nacional, as imagens e o som que reproduzia, além do tiroteio, as orações da população rezando em português, causaram uma profunda emoção. Ainda que Portugal, desde 1975, nunca tivesse aceite a ocupação indonésia, a nossa diplomacia só agora encontrava um campo fértil para conseguir apoios para “a autodeterminação e independência do território”, princípio que desde 1974 sempre preconizara e que a Constituição da República consagrou de forma expressa.

A evolução da política internacional em relação a Timor, a consciência que a Indonésia adquiriu de que os tempos eram outros, as acções de destruição e intimidação das milícias pró-Indonésia e a atenção da comunicação social sobre os acontecimentos que ali ocorriam, fizeram alterar a posição dos E.U.A. e da Austrália, e a acção mais empenhada levada a cabo nas Nações Unidas conduziu, como sabemos, a uma intervenção militar internacional.

Para além da posição oficial portuguesa, a opinião pública nacional era nitidamente favorável a uma intervenção militar. Esta posição, entrosada até com algumas pulsões belicosas, era em meu entender resultante da consciência existente sobre a forma como decorrera a descolonização, que, conforme disse Melo Antunes numa

entrevista à televisão, pouco tempo antes de morrer, foi uma tragédia. De facto, não tendo Portugal, na altura, força e vontade para dar voz às populações dos territórios ultramarinos, por forma a que elas se pronunciassem sobre o seu futuro, em África entregou-se o poder aos movimentos com maior iniciativa, mais força, ou que colhiam maior simpatia na direcção política da altura. Deixámos, assim, uma ainda crónica instabilidade na Guiné, um conflito latente em Moçambique e uma longa e terrível guerra em Angola. Em Timor, depois de uma luta fratricida entre as facções políticas, a Indonésia invadiu, ocupou e anexou o território. De facto, o “legado do Império” dificilmente poderia ser pior.

Tendo o povo português, passados vinte e tal anos, noção de tudo isto, se agora se resolvesse de uma forma clara e justa o problema de Timor, podendo a população escolher o seu próprio destino, mesmo tratando-se de uma excepção em relação aos restantes territórios do antigo Ultramar, este facto seria como um urso de peluche que nos daria umas noites mais tranquilas. Apesar do enorme custo e da dificuldade que é apoiar logisticamente uma força militar a tão longa distância, Portugal esteve honrosamente presente, com um importante efectivo, na Força das Nações Unidas que procurou a pacificação do território e permitiu que se chegasse à independência.

Na segunda visita que fiz ao nosso contingente ali destacado, o General que comandava as forças da UNTAET, no final do briefing que me foi apresentado sobre a situação, perguntou-me quais eram as principais diferenças entre o momento actual (2001) e o de 1975, que ele sabia que eu ali vivera. Respondi-lhe abordando três aspectos: a situação internacional, as forças militares em presença e o ambiente em Timor.

Quanto aos dois primeiros pontos, a situação actual (2001) era completamente diferente da de 1975. Em 1975 Portugal vivia uma revolução com toda a instabilidade inerente e, em relação ao Ultramar, toda a atenção estava voltada para Angola, que iria ascender à independência em 11 de Novembro; estávamos então num mundo bipolar e para os Estados Unidos a revolução portuguesa e os movimentos “triunfantes” no Ultramar eram de inspiração comunista; a Indonésia era para os E.U.A. um bastião anti-comunista na área, cujo valor aumentara com a retirada americana do Vietname; a Austrália, sempre receosa do potencial humano da Indonésia e tendo já a noção da importância do petróleo que começava a explorar em Timor, praticava uma política de boa vizinhança com a Indonésia, a ponto de ter calado a morte de cinco jornalistas australianos em Balibó, devido ao fogo das tropas indonésias, porque a Indonésia

dizia não ter entrado em Timor; a U.D.T., depois da tentativa de tomar o poder em 11 de Agosto, acção em que era apoiada pela Indonésia, foi expulsa do território de Timor Oriental, então dominada pela Fretilin, que sustentava uma ideologia marxista; o Presidente dos E.U.A., em visita a Jakarta no início de Dezembro, “deu luz verde” à invasão, que veio a suceder no dia 7 desse mesmo mês. Em 2001 estamos num mundo quase unipolar; a opinião pública dos E.U.A. e a comunidade internacional são favoráveis à autodeterminação de Timor; a Indonésia foi obrigada a redefinir a sua política; e a Austrália continua interessada no petróleo de Timor.

Quanto à situação das forças em presença, referi apenas que hoje (2001), quando os indonésios já se tinham retirado do território, procuravam explorar em seu favor o problema dos refugiados no Cupão e haviam diminuído o apoio às milícias pró-Indonésia; quando havia ainda elementos timorenses armados (restos da guerrilha), mas estes aceitavam e desejavam a intervenção internacional – a UNTAET dispunha de cerca de 8,000 homens. Em Agosto de 1975, vivendo-se uma guerra civil entre a U.D.T. e a Fretilin, que tinham em seu poder todo o armamento da PSP e da maior parte das unidades militares (porque, sendo estas de recrutamento local, tinham sucessivamente aderido aos dois movimentos), a Administração Portuguesa dispunha de uma vintena de militares do comando e de dois pelotões de paraquedistas – cerca de 1% do efectivo de que as Nações Unidas agora dispunham.

Quanto ao ambiente em Timor, ao contrário da situação internacional e das forças em presença, não havia diferenças muito significativas entre o actual e o de 1975. Naquela altura os timorenses estavam divididos, mais do que ideologicamente, pelos seus regionalismos, por antigas tensões e querelas, por uma hierarquia de difícil percepção para quem não nasceu em Timor e porque a revolução de 74 aumentara a distância entre o “*mau-bere*” (rural, rude, pobre, simples, inculto) e uma pseudo-elite que digeriu mal e avidamente as ideias revolucionárias e que tentava, sem preparação nem fundamento, a sua transposição para Timor. Actualmente (2001), apesar de ter surgido alguma acalmia em relação à exaltação ideológica, os antagonismos, as tensões e a propensão genética ou cultural para a violência continuam a existir e deverão manter-se no futuro. Logo, no ambiente interno timorense, as alterações são somente superficiais e, não obstante a momentânea concórdia resultante da vitória da guerrilha e da chefia unificadora e apaziguadora de Xanana Gusmão, eu não vislumbrava uma pacificação fácil e rápida.

Como sabemos, a intervenção internacional teve sucesso, mas a retirada prematura da Força das Nações Unidas fez reemergir as cisões, os descontentamentos, as ambi-



ções, as velhas tensões e a violência. E esta situação parece não dever vir a alterar-se significativamente num futuro próximo.

**4. Considerações Finais** Para terminar esta intervenção, apresento algumas considerações sobre notas que julgo importantes; outras sobre a decisão de intervir; e, para finalizar, lembro um caso histórico:

a. Notas importantes

- As Forças Armadas são um importante instrumento da acção do Estado e, no caso português, tem sido cada vez mais frequente a sua intervenção nas operações de apoio à paz. Desde a década de 90 até hoje, o Exército (que fornece o grosso do contingente para estas intervenções) actuou do Saara a Timor, de Angola aos Balcãs, de Moçambique ao Afeganistão, em 15 teatros de operações, com cerca de 20,000 militares.
- Por razões idiossincráticas, das quais se sublinha a elevada capacidade de adaptação a diversas circunstâncias, o desembarço e a “plasticidade amorável” (como lhe chamou Jaime Cortesão), que permite contactar e lidar facilmente com outros povos, e, devido à boa preparação dos quadros militares, as unidades portuguesas têm mostrado particular aptidão e eficácia para este tipo de missões.
- A frequência e a constância das intervenções militares portuguesas e a capacidade operacional demonstrada no desempenho dessas missões é uma afirmação da presença do País na cena internacional e do valor das suas Forças Armadas, elementos que representam um capital de prestígio para Portugal, dão valor à sua voz e permitem-lhe ter uma maior influência na cena internacional.
- A já longa história das operações de apoio à paz e as intervenções recentes têm ensinado que no actual estado de relação de forças a nível mundial, quase unipolar, se houver iniciativa ou concordância da única superpotência, é fácil iniciar operações deste tipo, mesmo em situações complexas. Mas também nos indica que é extraordinariamente difícil avaliar quando estão preenchidas as condições que permitam o seu termo.
- O diferente empenhamento militar de Portugal em Timor, em 1975 e 25 anos mais tarde, dá-nos uma indicação da importância da situação interna do País e da situação internacional nas decisões de utilizar as Forças Armadas como instrumento da política geral do Estado (em 1975 não se conseguiu um batalhão para Timor!).

- A já longa experiência nas O.A.P. diz-nos que existe frequentemente um *gap* de segurança, por ausência ou fraqueza das forças policiais. Quanto a nós, as tarefas policiais não devem ser assumidas pelas Forças Armadas, como por vezes tem sido feito, porque isso corrói a imagem de poder de coerção decisivo, que é a sua imagem de marca, por ser aquilo que lhes dá credibilidade e poder dissuasório.
- Numa época em que a independência e a soberania dos Estados foram substituídas por uma progressiva interdependência e soberanias limitadas (pelo direito, por cedências, etc.) mas em que as Forças Armadas continuam a ser um instrumento fundamental da acção do Estado, devemos reflectir sobre o valor e as implicações das intervenções militares no exterior e sobre a liberdade de acção do poder político quando estas sucedam em quadros de cooperação alargados.
- Pela frequência das intervenções das Forças Armadas em O.A.P. e pelas suas características, deve ter-se em consideração que:
  - o As Forças Armadas não podem ser uma organização que apenas esteja apta a realizar operações de baixa intensidade de violência. As Forças Armadas têm que estar aptas a combater em conflitos de alta intensidade, porque é isto que lhes dá credibilidade para agir sem utilizar a violência e permite, se e quando necessário, utilizar a violência máxima.
  - o As O.A.P. são normalmente de longa duração, porque a pacificação das partes em conflito é sempre difícil e morosa (por vezes leva gerações).
  - o Sendo relativamente fácil e prestigiante participar nessas operações, é geralmente mais difícil sair delas sem que isso possa ser interpretado, por sua vez, negativamente.
  - o As O.A.P. sucedem em patamares de violência variáveis no tempo, pelo que o estudo sobre a decisão de participar deve ponderar convenientemente a possibilidade de escalada ou de alteração do ambiente operacional e os custos humanos, materiais e financeiros inerentes a essas mudanças.
  - o As intervenções devem recolher o consenso político e o apoio da opinião pública nacional, o que obriga a informar e esclarecer o público, devendo haver um particular cuidado com aquelas acções de “custos” mais elevados e de maior duração.

b. A decisão de intervir

Conhecidos que são, de um modo geral, as vantagens e os inconvenientes de participar com as Forças Armadas em operações fora do território nacional, em apoio da política do Estado, a inerente decisão deve, entre outros elementos, dar particular atenção aos seguintes:

- Essa participação deve ser claramente do **interesse nacional**, para que não sejamos arrastados para operações que, podendo ser de muito interesse para outros países, nos dizem vagamente respeito.
- Estando particularmente atentos ao nosso interesse, ter em conta que somos um país da **União Europeia**, somos membros da **NATO**, somos parte da **CPLP**.
- Dever agir-se no quadro do **direito internacional** e com mandato expresso da ONU.
- Fazer uma cuidadosa **avaliação das vantagens** de participar (interesse nacional envolvido; prestígio a obter; linha política a preservar; solidariedade manifestada; experiência adquirida; etc.) **versus os inconvenientes** (empenhamento de forças; custos humanos, materiais e financeiros; hostilidade de outros países; desgaste da opinião pública, etc.)
- Os factores determinantes que devam apoiar a decisão de participar ou não, e as suas previsíveis consequências (positivas ou negativas), devem ser olhadas **mais no longo do que no curto prazo**.

c. Um caso histórico

Finalmente, e ainda intimamente ligado à decisão de intervir, lembro este caso histórico de intervenção no exterior, porque continuam válidas as dúvidas que D. João I levantou e sobre as quais pediu conselho quando a impetuosidade dos Infantes D. Duarte, D. Pedro e D. Henrique os levou a propor a aventura de Ceuta, da qual Zurara nos deixou uma narração pormenorizada na *Crónica da Tomada de Ceuta*. Antecedendo estas dúvidas e como assunto fundamental, o Rei perguntava se era serviço de Deus realizar tal empresa. “E esta dúvida é lógica e actual, pois um exame prévio, com este ou um intuito semelhante, evitaria muitas acções que ferem o Direito, a Moral e a Ética”<sup>1</sup>. Tendo-lhe o Conselho dito que era serviço de Deus, D. João I levantou mais cinco questões.

---

<sup>1</sup> O *Pensamento Estratégico Nacional*, Lisboa: Edição Cosmos, IDN, 2006, p. 27.

A primeira referia-se à capacidade económica do Reino para suportar esse encargo, por se tratar de uma empresa dispendiosa.

A segunda era sobre o poder naval existente, pois seriam precisos muitos navios para levar gente, “armas e fardagens e outras bitualhas [...] porque não sabemos quanto tempo estaremos sobre aquela cidade”. Ou seja, a capacidade de transporte para a força e o seu apoio logístico.

A terceira era sobre a disponibilidade em homens, sem que fosse afectada a segurança do próprio Reino (hoje poder-se-ia acrescentar àquela preocupação a do aparecimento de outras intervenções que merecessem uma prioridade mais elevada).

A quarta pergunta era saber se seria realmente vantajoso para o País realizar tal empresa. Isto é, avaliar se era claramente do interesse nacional realizar essa acção militar.

Finalmente, caso tivesse sucesso a empresa, se haveria possibilidade de a manter e defender, que mais não é do que uma sábia preocupação com os *days after*, a capacidade de realizar aquilo que se vai seguir, o tempo que vai durar, os custos humanos, materiais e financeiros que ainda estão para vir.

E porque, como disse Zurara, algumas “das dúvidas ficariam aquela vez sem determinação”, mais tarde, como refere o Infante Dom Pedro na sua célebre *Carta de Bruge*, constatou-se que Ceuta era um “sumidoiro de homens”. E este, juntamente com o custo financeiro e o desgaste da força e da vontade, é um assunto que, hoje como ontem, deve ser cuidadosamente ponderado. **NE**

## VI. Tema

---

### “A Cooperação para o Desenvolvimento”

11 de Janeiro de 2007

Conferencistas:

Dr. Luís de Oliveira Fontoura

Moderador:

Coronel António Martins Pereira



**Dr. Luís de Oliveira Fontoura**

Nasceu em Moçamedes (Angola).

É licenciado em Direito pela Universidade de Coimbra.

Regeu no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade Técnica de Lisboa (UTL), as cadeiras de Geopolítica, Política Internacional, Princípios Gerais de Direito, Cooperação Euro-Africana e Relações entre Estados Europeus e Africanos.

É professor convidado jubilado do ISCSP da UTL.

Entre os cargos públicos que desempenhou, destacam-se:

- Vice-presidente do Partido Social Democrático (PSD).
- Presidente da Comissão de Relações Internacionais do PSD.
- Presidente do Instituto do Comércio Externo de Portugal.
- Secretário de Estado da Comunicação Social.
- Secretário de Estado da Cooperação para o Desenvolvimento.

Proferiu conferências nas universidades do Minho, Portucalense, Autónoma de Lisboa; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Academia Internacional da Cultura Portuguesa; Instituto de Defesa Nacional e Instituto de Altos Estudos Militares.





## A Cooperação para o Desenvolvimento

Senhor Presidente da Sociedade de Geografia,  
Senhor Presidente do Instituto Diplomático,

1. As potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial entenderam, e bem, que a vitória só estaria completa se, com o restabelecimento da Paz pela cessação das hostilidades e em simultâneo, se delineassem as condições necessárias para que o Mundo não voltasse a sofrer o extenso e deplorável cortejo de horrores em que se analisou o conflito.

Essa sua ambição encontrou expressão no documento que tem, nos últimos 62 anos, enquadrado e estimulado as relações entre os Estados, em obediência aos objectivos maiores que se pretendiam, ou seja, assegurar a paz e a segurança internacionais; com efeito, na Carta das Nações Unidas se tem encontrado, sempre, ao longo do último meio século, apesar de fundadas críticas quanto ao acerto de algumas deliberações, amparo seguro para a resolução das crises ou simples ameaças que se foram sucedendo, num tempo que assistiu, todo o terreno, à persistente e violenta luta pela hegemonia do poder mundial.

Como condição da paz desejada, os arquitectos da Carta dedicaram o seu Capítulo IX à cooperação económica e social internacionais. Ali se prescrevem as linhas essenciais da orientação a seguir no que diz respeito à necessidade imperiosa de apoiar o desenvolvimento das nações mais desfavorecidas e a incorporar num conceito mais amplo de comunidade internacional. Assim se criou uma verdadeira “ideologia do desenvolvimento”.

Estamos em 1945, longe, ainda, do surgimento do que viria a constituir o chamado Terceiro Mundo.

Os primeiros instrumentos que a ONU dedica ao desenvolvimento, são instrumentos de natureza monetária instituída pela Conferência de Bretton Woods (Banco Mundial, Sociedade Financeira, a Agência Internacional de Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional) e de natureza comercial, regida pela Carta de Havana. Neste enquadramento, o empenho da Organização foi-se desdobrando sucessivamente, dando origem a uma vasta e complexa rede de instituições complementares, com o que se

pretendeu abarcar toda a problemática do desenvolvimento. Assim vemos surgir, como mecanismos de intervenção e execução, a ONUDI, consagrada ao desenvolvimento industrial; o PNUD, vocacionado para sustentação de projectos de desenvolvimento. A UNCTAD para a defesa do comércio do Sul. Desde 1948, a Organização mantém, incessantemente, o impulso do desenvolvimento. Nessa altura emite-se uma Resolução que pretende pôr em execução um Programa de Assistência Técnica (PEAT), financiado por contribuições nacionais voluntárias; anos depois, em 1958, a Assembleia Geral decide a criação de um “Fundo Especial”, destinado a financiar o pré-investimento que permitirá criar projectos susceptíveis de mobilizar financiamentos.

A década de sessenta inicia uma viragem decisiva na política de ajuda da ONU, ao propor-se a fasquia de 1% (sugere-se, hoje, 0,7 %) dos rendimentos nacionais dos países desenvolvidos como meta a atingir na contribuição dos Estados membros e ao lançar-se (Resolução 1710), a primeira das Décadas das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que se foram sucedendo, nisso se mobilizando poderosos meios financeiros, competência, boas vontades e generosidades.

## 2. 1955 assinala o início dos novos tempos da Cooperação para o Desenvolvimento.

Uma Conferencia das Nações Afro-asiáticas convocada pelos Governos da Birmânia, de Ceilão, da Índia, da Indonésia e do Paquistão, reúne em Bandung, de 18 a 23 de Abril, 24 países, analisando o problema da Paz “como corolário do problema da segurança internacional e, muito detidamente, os modos como, doravante, poderia ser concretizada, entre todos, uma cooperação económica, cultural e política mais actuante.

Mas Bandung foi muito mais do que isso. É nesse encontro que mergulham as raízes de um mundo novo, apesar de tudo inesperado, sem embargo de, há décadas, estar em fermentação o protesto dos povos colonizados, reivindicando o pleno direito dos seus destinos. “A Conferencia Afro-Asiática discutiu os problemas dos povos dependentes e do colonialismo e dos males resultantes da submissão dos povos ao jugo estrangeiro, à sua dominação e à sua exploração por este último”<sup>1</sup>, diz-se na sua Declaração Final. Ali se acordou “em declarar que o colonialismo, em todas as suas manifestações, é um mal ao qual se deve pôr fim; que a questão dos povos mantidos em sujeição ao estrangeiro, à sua dominação e à sua exploração, constitui uma negação dos direitos fundamentais do Homem, é contrária à Carta das Nações Unidas e

---

<sup>1</sup> Declaração Final da Conferência Afro-Asiática de Bandoung (24 de Abril de 1955).

impede a possibilidade da Paz e da Cooperação mundiais. E, ainda, em declarar que a Conferência “apoiar a causa da liberdade e da independência destes povos”.

A partir do encontro de Bandung, quase todas as colónias acedem à independência, vai-se esboçando o perfil de um novo actor na cena internacional: o que Alfred Sauvy viria a designar por Terceiro Mundo, conceito que, na altura, tinha pleno significado. É logo em 1961, na Cimeira de Belgrado que, sob a tutela activa de Tito, Nasser e Nehru, se fixam os princípios fundamentais que viriam, a partir daí, a inspirar os países que adoptaram o *não alinhamento* como forma preferencial de intervenção na ordem internacional.

Os objectivos do movimento ficam fixados e, em síntese, enunciam-se nestes termos claros: “Preservar, por todos os meios, a independência política nacional; cooperar na base dos princípios da coexistência pacífica activa; recusar o alinhamento por qualquer das duas grandes potências; ultrapassar a divisão do Mundo em Blocos antagónicos; contribuir para a distensão das tensões internacionais, encorajar o desarmamento geral; e assegurar a defesa da paz e da segurança internacionais”.

Não pode deixar de se entender uma tal orientação que, bem ao sabor de um tempo que, além do duopólio como última e inevitável referencia, abundava em constantes e menores indefinições, algumas simplicidades marxistas, euforias potenciadas pelo confronto das superpotências, sonhos e aspirações sem medida. Um radicalismo que tinha a ingenuidade como seu mais actuante ingrediente, animava e dava fôlego aos países se consideravam, a si próprios, *não alinhados*.

As colónias do Sul vão-se tornando independentes a uma cadência acelerada, por outorga do colonizador, por imposição dos seus movimentos de libertação, por pressão constante da Organização Internacional que, na Assembleia Geral, acolhe decisivamente o seu voto (as conhecidas “maiorias automáticas”); e, ainda, com a complacência das potências que não encontram, na conjuntura, razão ou força para se oporem às novas tendências. Uma conjugação de factores que revelava uma clara imposição da História: o colonialismo, tal como se conhecera até aí, chegara, sem recurso, ao fim.

Os novos Estados ascendem à independência quase sempre através de processos de que não estão ausentes lesões graves na convivência entre colonizados e colonizadores, momentos de grande tensão, processos por vezes, mesmo, cruentos; a fragilidade política das independências, acentuada por pobreza generalizadas das populações e de economias incipientes e atrasadas, é, constantemente agravada, tanto interna como externamente, por factores exógenos, enquadrados que estão em um confronto em que se pretende, como saldo final, a hegemonização do Globo.

A ambição e a necessidade da Paz são, em consequência, os elementos essenciais da política dos novos países, a condição que admitem determinante do seu progresso económico e social, a garantia da sua independência. Pretendem, por isso, os Países do Sul, conservarem-se à margem do confronto dos blocos resultantes da Conferência do Fim da Guerra, que ajudaram a dividir o Mundo; procuram, nem sempre sem reparo, rejeitar hegemonias; desviam-se, com determinação, de qualquer parcela de participação nas tensões permanentes do condomínio americano-soviético.

Não-alinhamento, não engajamento, neutralismo exprimem, exactamente, a mesma ideia; e, como escreveu um Autor, são uma “soma de emoções anti: anti-capitalismo, anti-socialismo, anti-racismo, anti-colonialismo, anti-blocos...”.

3. O problema essencial e mobilizador que se coloca aos novos Estados, logo nos primeiros momentos da sua existência, é o do atraso do seu desenvolvimento.

De facto, o regime económico que os ligara às potências colonizadoras vedara-lhes, de um modo geral, a evolução das suas economias, que permaneceram em fase primária, organizadas em obediência exclusiva ao bom resultado dos pactos coloniais e, no enquadramento destes, num nível despiciendo ou, até, inexistente, de industrialização; legara-lhes, salvo raras excepções, situações de vida confrangedoramente baixas, de miséria generalizada, ausências quase completas de instrução e formação, de incúria quase absoluta na prevenção e ataque à doença.

Uma situação, em suma, geradora de irreversível instabilidade política e social, estimulante de perigoso e inevitável sobreaquecimento político interno e, muitas vezes, internacional.

4. Nessa altura pensa-se, mais ou menos por todo o lado, nalguns casos tradução apenas de má-consciência, noutros, ainda, expressão de um intelectualismo comprometido, que a causa determinante e exclusiva deste deplorável estado de coisas é o regime colonial, a que se debita, sem maiores considerações, todo o atraso económico, social e político do Sul.

Por isso mesmo, derrotado que ia ficando, com a marcha do tempo, o *poder colonial*, pareciam, em consequência, ficar abertas e desimpedidas as vias do desenvolvimento; anulada, politicamente, a lógica de exploração por ele imposta, a criação dos novos Estados e a reorganização das sociedades e das economias, seria tarefa a empreender com independência e sujeições além do quadro dos interesses nacionais de cada um.

Nada ficaria, nessa forma de pensar, a obstruir, a dificultar ou, até, a impedir, o desenvolvimento dos povos até há pouco colonizados pelo Ocidente. Não escassearam doutrinas propondo-se explicar, cientificamente como é de ver, os défices do desenvolvimento social e económico dos novos Estados, desde as que se inspiravam num determinismo pessimista (imposição da natureza e da cultura), outras de cunho liberal (etapa socio-económica relativamente atrasada mas em recuperação) – e, a completar o quadro, as incontornáveis e especiosas teses marxistas com que, na época, os teólogos da especialidade explicavam tudo, para tudo congeminando salvatérios, soluções lineares e modelos eficazes.

Temos, assim, emergente, um novo actor no palco internacional, com a pretensão de se colocar supra-partes, arbitrando a grande contenda que ficou de expressão acabada no fim da Segunda Guerra Mundial; e temos, neste enquadramento, o início de uma relação (o chamado *Diálogo* ou, para os mais radicais, *Conflito Norte-Sul*) sempre difícil, constantemente muito mais próxima, sem embargo da semântica pública, da União Soviética que do Mundo Ocidental, de quem se chegou a exigir, sem pudor, uma “reparação global” pelos séculos de colonialismo.

Nesse tempo, o teatro mundial favorecia, também, e em elevado grau, o chamado Terceiro Mundo. Tensões permanentes entre as duas Super-Potências, instável condomínio nuclear, estratégias indirectas e oblíquas para a obtenção de ganhos geoestratégicas e consolidação, quase sempre nos países do Sul, de posições valiosas.

Uma tal situação favorece os PNA que sabem extrair largos proveitos do Conflito Leste-Oeste. Exploram, habilmente, a rivalidade bipolar, inclinando-se para uma ou outra das potências conforme as vantagens que lhes forem proporcionadas por Washington ou Moscovo, em benefício das suas conveniências de momento. É, por vezes, a descarada “política de balança” que teve em Nasser um exímio intérprete; mas, sempre, o “bargaining power” de que todos dão mostras de saber usar em cada momento (“*Aide-moi, Occident, ou Je m’adresserai à l’Union Soviétique...*”).

O quadro político-social favorecia esta actuação: a África, a Ásia e a América Latina (os três “A”), agrupam 130 Estados soberanos que representam, na altura, 70% da população mundial e que detêm, apenas, 30% das riquezas do planeta; inversamente, no Hemisfério Norte, os seus 30% da Humanidade consomem 70% do rendimento total de que dispõe o género humano.

Na circunstância, a União Soviética e os Países de Leste, alegando não deverem ser-lhes imputadas responsabilidades no atraso do desenvolvimento do Terceiro Mundo (por nenhum deles ter participado, a Sul, evidentemente, na acção colonizadora), não

se sentem culpabilizáveis pela situação revelada pela descolonização. Com tal argumentário, limitam a sua cooperação à preparação dos quadros políticos e militares dos movimentos revolucionários das colónias, ao fornecimento, a crédito, de armamento excedentário e, as mais das vezes, obsoleto; à conquista de influência militar e geoestratégica que servisse o seu desígnio messiânico final; forneceu a teoria, a prática e os meios da subversão, e praticou, também, um sistema de trocas quase sempre gravoso, para os novos países, endividando-os pesadamente.

Realmente, o Bloco Leste recusou, sempre, cooperar em esquemas de ajuda pública internacional organizados pela ONU ou outras entidades e, mais à frente, recusaria colaborar nos esforços de solução da dívida global desses países, daí se irresponsabilizando por não se considerar imputável no que dizia respeito aos danos sofridos pelos povos do Sul.

Não deveria, assim, pagar, ao lado dos “réus”, os do Norte, nenhuma factura, qualquer que fosse a sua natureza. Pelo contrário, servindo à sua estratégia global o enfraquecimento, a humilhação, a desmoralização do Mundo Ocidental, alinhou, quase sempre, em todos os domínios e em todas as ocasiões, ao lado dos reivindicantes, estimulando-lhes, por acréscimo, o sentimento de desforra.

5. É todo este panorama de dificuldades crescente e entrelaçadas, de situação agravadas, que leva os países e as instituições internacionais, a ensaiar novas soluções, já não baseadas nas tradicionais acções de generosidade sempre contingentes, isto é, no sistema de ajuda entretanto criado, mas na criação de condições que conduzam a transformações estruturais do sistema.

Vai, também, longe, o tempo em que se chegou a discutir a possibilidade de um imposto mundial de solidariedade ou, até, à instituição de um Estado-Providência Mundial / (na Noruega, por exemplo vigorou, desde 1963, um imposto cujo produto se destinou à ajuda aos países em desenvolvimento). No chamado Mundo Ocidental, a ideia de *rattrapage* (segundo a qual os países pobres não se poderiam desenvolver senão pelas vias já experimentadas pelas nações industrializadas), continua porém, a ser a ideia preferida; firmemente contra, toda a teoria do Bloco Leste, e a inexperiência da maior parte dos países do Terceiro Mundo, fascinada, ainda, com as formulações teóricas que, muitos anos após, já nos nossos dias, haviam de determinar a falência absoluta desse aventureirismo, mesmo que bem intencionado...

Decepcionado com o estrondoso fracasso das soluções baseadas na simples mas valiosa ajuda internacional, e face ao agravamento imparável da sua situação económi-

co-social, o Terceiro Mundo passou a encarar a questão do desenvolvimento noutros termos.

Em 1963 surge o Grupo dos 77 que, talvez possa dizer-se, constituiu a dimensão económica dos países não-alinhados; logo em 67, o Grupo fixa na *Carta de Argel*, o seu “programa de acção”, documento extenso de análise económica dos Países em Vias de Desenvolvimento, um primeiro esforço colectivo de definição de um programa global, em que se antevêm, já, com nitidez, as questões que, durante muito tempo, constituiriam os temas preferenciais do diálogo Norte-Sul.

Os problemas do desenvolvimento são, a partir da de 1970 (“segunda idade” do não-alinhamento) o principal factor de integração do movimento. O decénio inicia-se com a Conferência de Lusaka onde se prevêm acções “no domínio dos produtos de base, prevendo preços justos e equitativos para os produtores, o livre acesso aos mercados, o ajustamento das estruturas de produção, a outorga da ajuda desligada, a transferência de recursos financeiros. É ali em Lusaka que surge a ideia do *self reliance*, conceito tirado, em parte, dos ensinamentos da experiência chinesa, significando, na essência, que os PVD deveriam dinamizar a “cooperação horizontal” a fim de melhorarem a sua situação económica.

6. Em 1973, o problemática do desenvolvimento como questão chave do Terceiro Mundo é colocada na Assembleia Geral da ONU.

O Presidente argelino Houari Boumedienne, presidente em exercício dos não-alinhados, provoca a convocação da Assembleia para estudo dos problemas das matérias-primas e do desenvolvimento; em 74, este fórum consigna, na *Carta dos Direitos e Deveres Económicos dos Estados*, toda uma série de reivindicações dos países do Sul, que vão desde a exigência de um melhor acesso dos seus produtos aos mercados dos países industrializados, a uma ajuda mais substancial à sua produção agrícola.

E ainda, nesse ano, sob pressão do Grupo dos 77, volta esta temática às preocupações da Organização, que adopta as Resoluções 3201 e 3202, que são as bem conhecidas *Declaração e Programa de Acção Respeitante à Instituição de uma Nova Ordem Económica Internacional* (NOEI). Trata-se de documentos em que, sistematizadamente, se analisam os problemas do subdesenvolvimento, e em que se recolhem muitas das velhas pretensões do seu messianismo revolucionário, formalizando uma ampla filosofia de acção.

Programa vasto e ambicioso, a vigência viria a revelar-lhe, no entanto, o exagerado irrealismo, e a quase impossibilidade de execução. As exigências absolutas, os dogmas,

o radicalismo terceiro-mundista, podendo ser impostos, como acontecia, frequentemente, por mera votação num areópago em que detinha uma maioria substancial, não bastavam para obter a adesão dos países desenvolvidos a quem, no campo das realidades, competiria a dinamização e o pesado esforço financeiro da sua concretização – com a certeza antecipada de uma rotunda catástrofe da economia mundial.

O fanatismo, as doutrinas terceiro-mundistas exacerbadas e fracturantes, o imediatismo das soluções, o entusiasmo descontrolado do momento, não permitiu, aos promotores de tais fantasias, perceber que os países do Norte ocidental, geradores de um sistema económico-financeiro, equilibrado, conseguido e triunfante, com base no qual tinham, aliás, desde sempre, financiado e ajudado o Terceiro Mundo, jamais poderiam aceitar tais exigências, que, se concretizadas, implicariam, necessariamente, uma alteração profunda e até, mesmo, a destruição do sistema de que eram garantes.

Era pedir demasiado; e, sobretudo, era propor, ingenuamente, que o Ocidente se suicidasse.

7. Todos este enovelado processo, de três actores (Países Ocidentais, Países de Leste, Países do Sul) interferindo-se mutuamente, em que se cruzaram, a título permanente, boas e obscuras intenções, generosidades e egoísmos, sinceridades e muito de *arrière pensée*, confrontações perigosas em todos os quadrantes, combines esdrúxulas e extravagantes, todo este processo foi, apesar de tudo, esmorecendo, perdendo *élan*, chegou aos nossos dias saturado, esgotado. De caminho, o Mundo tomou conhecimento da existência dos chamados Estados vadios, dos Estados párias e dos Estados falhados, com comportamentos intoleráveis, mas sempre surpreendentes.

Durante meio século, as Conferências sucederam-se; As Assembleias repetiram-se; os *sommets* tiveram a sua conta; as Instituições desmultiplicaram-se; as Resoluções da ONU enchem os escaninhos dos arquivos; os projectos sonhadores, entraram no limbo; as doutrinas, as crenças, as estratégias, esgotaram o fôlego; a corrupção generalizou-se, uma trivialidade.

8. Há poucos meses assinalaram-se os 50 anos da Conferência de Bandung.

Talvez seja a altura de avaliar os resultados, e não se fará grande esforço na conclusão de que, por um lado, as noções de Terceiro Mundo e Não-Alinhamento, com o que trouxeram de ideológico e de propostas renovadoras da comunidade internacional pertencem, irreversivelmente, ao passado. O fluir das situações destruiu, um a um,



todos os fundamentos da sua unidade, os pressupostos da sua existência deixaram de se verificar, as alterações radicais da política internacional com início em 1989, tornaram-nas absolutamente inúteis.

Por outro lado, o decurso do tempo foi ensinando, aos países do Sul, que a sensatez não deve ficar ausente da política e, menos, da economia. Assim, viram cair, uma a uma, todas as suas bandeiras revolucionárias, foram-se sujeitando às regras que vigem no mundo desenvolvido e o justificam, foram aceitando princípios longamente experimentados. É o que explica que, muitos deles, tenham conseguido vencer atrasos, entrando, finalmente, no limiar do desenvolvimento.

Mas ficaram atrás, a grande distância, os terceiros mundos do que se chamou Terceiro Mundo: 49 países, os mais pobres do planeta (630 milhões de pessoas), com um rendimento anual muitas vezes inferior a 900 euros. Localizam-se na África Sub-sahariana, região imensa marcada pelo atraso, pela doença, pela fome, pela guerra constante, e a vaga de fundo, incontrolável, de um crescimento demográfico sem precedentes. Apenas alguns desses Estados, exportadores de matérias-primas valiosas (petróleo, gaz, diamantes, ouro, cobre) apresentam alguns indícios de poder emergir nesse deplorável panorama.

Com o campo assim delimitado, limpo dos embaraços e dos equívocos que sublinharam, tristemente, os começos, parece ser a altura de relançar a Cooperação para o Desenvolvimento, em termos realistas, com metas plausíveis, bem avaliadas e bem financiadas. É uma indeclinável responsabilidade da comunidade internacional, e assim o disse, há dias, Kofi Hannan, no seu Relatório de despedida sobre a actividade da Organização das Nações Unidas. O antigo Secretário-Geral, lutador incansável pelo desenvolvimento dos países mais pobres da comunidade, levantou a bandeira da Cimeira do Milénio, organizada pela ONU em Setembro de 2005. Dali saíram fixados os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), assim resumidos:

- Erradicar a pobreza extrema e a fome
- Alcançar o ensino primário universal
- Promover a igualdade do género e dar poder às mulheres
- Reduzir a mortalidade infantil
- Melhorar a saúde materna
- Combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças
- Assegurar a sustentabilidade ambiental; e
- Promover uma parceria global para o desenvolvimento

Confiemos em que, doravante, seja possível, conhecidas as insanidades, as doenças e os pecados, cumprir esta responsabilidade maior que é ajudar a salvar e a desenvolver aquele continente a que nós, portugueses, estamos ligados por séculos e séculos de afecto. **NE**

## BIBLIOGRAFIA

ANAN, Kofi, *Rapport du Secrétaire Général sur l'activité de l'Organisation*, New York, Nations Unies, 2006.

ANTIL, Alain, "Europe/Afrique: la fin d'un modèle?", in *Ramsés/2007*, Paris, IFRI/Dunod, 2006, pp. 137-149.

BANÉGAS, Richard, "Les tendances de la période", in *L'Etat du Monde-2007*, Paris, Éditions La Découverte, 2006.

BART, F, *Africa, Continent Pluriel*, Paris, CNED/SEDES, 1988.

BERG, Eugène, *Non Aligement et Nouvel Ordre Mondial*, Paris, Presses Universitaires de France, 1982.

BETTATI, Mario, *Le Nouvel Ordre Économique International*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985.

BOBIASH, Donald, *South-South Aid:How Developing Countries Help Each Other*, New York, St. Martin's Press, 1992.

BRAILLARD, Philippe e DJALILI, Mohammad-Reza, *Tiers Monde et Relations Internationales*, Paris, Masson, 1984.

BRUNEL, Sylvie, "La colonisation responsable du sous-développement?", in Sylvie Brunel, dir., *Tiers-Mondes. Controverses et Realités*, Paris, Economica, 1987, pp. 36-72.

BRUNEL, Sylvie, "Le gaspillage de l'Aide Publique", Paris, Seuil, 1993.

BRUNEL, Sylvie, "Le Tiers-Monde, combien de mondes?", in Sylvie Brunel, dir., *Tiers-Mondes. Controverses et Realités*, Paris, Economica, 1987, pp. 9-35.

BRUNEL, Sylvie, *La Coopération Nord-Sud*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997.

CHAPUIS, Robert, *Les quatre mondes du Tiers Monde*, Paris, Masson, 1994.

COPAMS, J., *La Longue Marche de la modernité africaine, savoirs intellectuels, démocratie*, Paris, Karthala, 1990.

- COT, Jean-Pierre e PELLET, Alain, (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica/Bruylant, 1985.
- DALLOZ, Jacques, *Textes sur la décolonisation*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989.
- DAVIDSON, Basil, “For a Politics of Restitution”, in Adebayo Adedeji, org., *Africa within the World. Beyond Dispossession And Dependence*, London, Zed Books Ltd., 1993, pp. 17-27.
- DECRAENE, Philippe, *Le Panafricanisme*. Paris, Presses Universitaires de France, 1976.
- DEFARGES, Philippe Moreau, “Un Tiers-Monde en reinvention”, in Ramsés-2005, IFRI/ /Dunod, 2004, pp. 31-45.
- DUBRESSON, A., e RAISON, J.-P., *L’Afrique subsaharienne, une géographie du changement*, 2.<sup>a</sup> ed., Paris, Armand Colin, 1998.
- DUMONT, René e MOTTIN, Marie-Françoise, *L’Afrique Étranglée.*, Paris, Éditions du Seuil, 1982.
- FEUER, Guy e CASSAN, Hervé, *Droit International du Développement*, 2.<sup>a</sup> ed., Paris, Dalloz, 1991.
- FIELDHOUSE, D. K., *Black Africa, 1945-1980. Economic Decolonisation & Arrested Development*, London, Unwin Hyman Ltd., 1989.
- FONTOURA, Luis, *Das Relações Norte-Sul à Cooperação Horizontal*, Lisboa, ISCSP, 1996.
- FONTOURA, Luís, *O Novo Ciclo da Cooperação Luso-Africana*, Lisboa, ISCSP, 1995.
- GALTUNG, Johan, O’BIEN, Peter e PREISWERK, R., (eds.), *Self Reliance-A Strategy for Development*, London, L’Overture Publications, Ltd., 1980.
- GEORGE, Susan, “Uses and Abuses of African Debt”, in Adebayo Adedeji, org., *Africa within the World. Beyond Dispossession and Dependence*, London, Zed Books Ltd., 1993, pp. 59-72.
- GONIDEC, P.-F. e BOURGI, A., *Essai sur l’Etat africain postcolonial*, Paris, LGDJ, 1982.
- GUITARD, Odette, *Bandoung et le Reveille des Peuples Colonisés*, Paris, Presses Universitaires de France, 1976.
- HOLLY, D. A., “Les Nations-Unies et le Nouvel Ordre Économique Mondial”, in *Études Internationales*, 1977, Vol. 8, pp. 500-515.
- HOUGH, Jerry F., *The Struggle for the Third World*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1986.
- HUGON, Philippe, “L’Afrique, vaste marché de ressources et d’investissement pour l’Asie”, in *L’Etat du Monde-2007*, Paris, Éditions La Découverte, 2006.

- JOUVE, Edmon, *Le Tiers Monde dans la vie internationale*, Paris, Berger-Levrault, 1986.
- KAMARCK, Andrew M., *A Económia da África*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1972.
- KAMRAVA, Mehran, *Politics and Society in the Third World*, London, Routledge, 1993.
- KENNEDY, Paul, *Preparando para o século XXI*, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1993.
- LOUP, Jacques, *Le Tiers-Monde, peut-il survivre?*, Paris, Economica, 1981.
- M'BOKOCO, É., *L'Afrique au XXe Siècle, le continent convoité*, Paris, Seul, 1991.
- MENON, Rajan, *Soviet Power and the Third World*, London, Yale University Press, 1986.
- MONTEIRO, Ramiro Ladeiro, *A África na Política de Cooperação Europeia*, Lisboa, ISCSP, 1997.
- MOREIRA, Adeiano, *Teoria das Relações Internacionais*, 5.ª ed., Coimbra, Almedina, 2006.
- MOREIRA, Adriano, "De Bandung aos problemas Norte-Sul", in *Comentários*, Lisboa, ISCSP, 1992.
- NUSSBAUMER, J., *L'enjeu du dialogue Nord-Sud: Partage des richesses ou guerre économique*, Paris, Económica, 1981.,
- OJO, Olatunde J. C. B., ORWA, D.K. e UTETE, C. M. B., *African International Relations*, New York, Longman Inc., 1985.
- PELLET, Alain, *Le Droit International du Développement*, Paris, Presses Universitaires de France, 1978.
- POURTIER, R., *Afriques Noires*, Paris, Hachette, 2001.
- POURTRIER, Roland, "Une identité en mutation", in *L'Etat du Monde-2007*, Paris, Éditions La Découverte, 2006.
- ROBINSON, Cedric J., *Black Marxism. The Making of the Black Radical Tradition*, London, Zed Books Ltd., 1983.
- SHAW, Timothy, "Africa in the New World Order: Marginal and/or Central?", in Adebayo Adedeji, org., *Africa within the World. Beyond Dispossession And Dependence*, London, Zed Books Ltd., 1993.
- SID-AHMED, Abdelkader, *Norte-Sur: Los Grandes Desafios. Teoria y Practica del Nuevo Orden Económico Internacional*, México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1985.
- SMITH, Stephen, "L'Afrique Paradoxale", in *Ramsés-2005*, IFRI/Dunod, 2004, pp. 111-124.
- TORRES, Adelino, "Ajustment Structurel et Societé dans une Contexte de Globalisation", in *Seminário La Societé Civile et d'Ajustment Structurel*, Windhoec, 1996.

## VII. Tema

---

### “Migrações e as Relações Internacionais”

25 de Janeiro de 2007

#### Conferencistas:

Professor Doutor António Barreto

Dr. Rui Marques

#### Moderador:

Coronel Carlos Martins Branco



**Professor Doutor António Barreto**

Nasceu no Porto em 1942.

Doutorou-se em Sociologia pela Universidade de Genebra.

Foi exilado político entre 1963 e 1974.

Foi docente da Universidade de Genebra (Assistente de Sociologia); investigador do Instituto de Pesquisas das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social; investigador da Universidade Católica Portuguesa; docente da Universidade Nova de Lisboa; membro da comissão instaladora da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa; investigador principal do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa; professor catedrático convidado da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa; membro do Conselho Superior de Estatística; director da revista *Análise Social*.

Foi Deputado à Assembleia Constituinte; Secretário de Estado do Comércio Externo; Ministro do Comércio e Turismo; Ministro da Agricultura e Pescas e Deputado à Assembleia da República.

Recebeu o prémio «Montaigne» em 2004.

Tem publicada uma vasta obra. É colunista do jornal *Público* desde 1991.





## Migrações e Relações Internacionais

O TEMA SUGERE imediatamente uma pergunta: quais são os nexos, as causas, os efeitos e as implicações existentes entre as migrações e as relações internacionais? A minha resposta simples é a seguinte: podem ser de toda a espécie, de intensas a inexistentes. As migrações podem, ou não, influenciar as relações internacionais. Estas podem, ou não, ter consequências nas migrações. Uma observação da história revela a existência de várias relações, de causa e efeito, num ou noutra sentido. Relações internacionais, entre dois ou mais países, dentro de uma ou mais regiões, podem conduzir a migrações casuais ou permanentes, como podem não ter especial influência nesses movimentos de população. Países ou grupo de países com relações intensas, nomeadamente económicas, ou até políticas, podem ser também o ponto de partida ou de chegada de fluxos migratórios volumosos, como podem desconhecer esse movimento de população. Inversamente, migrações humanas entre vários países e diversas regiões podem forjar um certo tipo de relações internacionais, de cooperação, como podem estar na origem de outros tipos de relações internacionais, de conflito. Como também podem ter reduzida influência no modo como se constroem e praticam as relações entre Estados. Em poucas palavras, posso concluir que não existe regra ou lei que estabeleça efeitos ou características permanentes e necessárias entre as migrações e as relações internacionais. Esta, a resposta simples. Como veremos mais adiante, a resposta pode ser bem mais complexa.

Todavia, antes de avançar, convém, em poucas palavras, definir os termos em causa, ou pelo menos definir o entendimento que deles tenho, para os efeitos desta exposição. Por relações internacionais entendo o modo como se organizam as relações entre Estados, ou entre grupos de Estados, sejam elas próximas ou distantes, de cooperação ou conflito. Por migração, quero referir-me a todos os movimentos de população entre dois ou mais países, com carácter de longa duração, permanente ou definitivo, independentemente dos motivos ou das circunstâncias que lhes estão na origem. Excluo as viagens de negócios, o turismo, o recreio e as estadias de curta duração com objectivos limitados e específicos, como o do estudo. São definições simples, mas úteis para o propósito. Tenhamos, no entanto, consciência de que estas “viagens”, que não incluo

na definição de “migrações”, representam hoje a quantidade colossal de cerca de 500 milhões de pessoas que anualmente se deslocam de um país para outro. Vista do espaço, a Terra é um planeta habitado por uma população em permanente movimento!

Vale a pena acrescentar algo à definição do termo de migração. Nos tempos modernos, falar de migrações significa quase sempre falar de migrações económicas. Isto é, fluxos de pessoas que abandonam um país para, de modo durável ou definitivo, se instalarem noutro país, a fim de aí trabalharem, residirem e viverem. Estas são, sem dúvida, as migrações mais conhecidas e as que atingem volumes mais relevantes. Constituem aliás um movimento de população que se transformou em traço estrutural da maior parte dos países. As últimas décadas criaram uma situação nova: a da possibilidade de emigrar de quase todos os países para uma grande variedade de outros. É certo que já houve grandes migrações no passado. Sem ir até aos tempos bíblicos, nem aos da colonização ou da escravatura, basta referir o século XIX, durante o qual milhões de europeus se deslocaram para os chamados novos continentes. Mas, enquanto na maior parte do século XX, muitos países se “fecharam”, no tempo actual, com a globalização, com os novos arranjos internacionais (como a União Europeia, por exemplo), com o turismo e com novas políticas de controlo de fronteiras, começámos a viver um ciclo de relativa abertura.

A maior parte dos países do mundo não é estranha às migrações. Ou porque recebem trabalhadores estrangeiros, ou porque deles saem pessoas para trabalhar noutros horizontes. A maioria dos países vive com a migração como um facto natural e permanente. Não era assim há cinquenta anos. Ou, pelo menos, há cinquenta anos, o fenómeno tinha pouco significado. Isto, com excepção de alguns países ou Estados modernos, como os Estados Unidos da América, o Canadá, a Austrália, a Venezuela e o Brasil que se fizeram, desde os séculos XVIII e XIX, a partir dos migrantes que receberam (o que não exclui o facto de todos esses países terem antes populações autóctones). Para esses chamados novos países, ou novos mundos, a imigração é um factor genético da sua constituição.

Mas as migrações económicas, tal como as conhecemos hoje, não incluem toda a realidade das migrações. Outros fenómenos estiveram na origem de grandes movimentos de população. A chamada descoberta, a colonização, a conquista, a reconquista, a deportação e a fuga traduzem-se em situações ou estão na origem de factos que podem ser equiparados às migrações. Repare-se, por exemplo, como os grandes impérios, tanto os ultramarinos como os continentais, se fizeram sempre graças também a

movimentos de populações. O império romano, o otomano, o português, o germânico, o britânico e o russo organizaram-se a partir de grandes migrações ou exigiram grandes migrações para se estabelecerem. Conforme os casos, as migrações ficaram ligadas a guerras ou conquistas políticas, a administração pacífica ou a deslocamentos violentos de pessoas, a decisões voluntárias ou a movimentos compulsivos.

Neste momento da minha exposição, sinto quase a necessidade de fazer uma espécie de declaração de interesses: tenho simpatia pelas migrações. Independentemente das suas circunstâncias (que podem ser dramáticas), das suas consequências (que podem ser trágicas), dos problemas que provocam (que são numerosos e complexos), considero que as migrações dão um valioso contributo para o desenvolvimento da humanidade e dos povos. Sei que das migrações podem resultar violência e preconceito, mas creio que são um insubstituível factor de aproximação dos povos. Sei que as migrações podem resultar de guerras e opressões, de genocídios e fomes, mas tenho a certeza de que já salvaram as vidas de milhões de pessoas. Sei que as migrações modernas resultam, as mais das vezes, de situações de carência e privação, mas também são o modo como as pessoas lutam contra esses mesmos fenómenos.

Esta minha preferência não é apenas uma crença. Nem só uma opinião de carácter político ou moral. Sabe-se, cada vez mais e melhor, que as migrações trazem consigo crescimento económico e desenvolvimento; ajudam à renovação demográfica e à mistura de populações; e promovem a aproximação de culturas e a convivência entre diferentes. Na verdade, as migrações não são apenas pessoas em movimento. Com elas, viajam as ideias, os produtos, as culturas e as crenças.

As mais actualizadas investigações arqueológicas, históricas, antropológicas e linguísticas vão revelando que o movimento e a mistura de populações, por vias pacíficas ou não, estão na origem de enormes progressos da humanidade. A agricultura, a indústria e o comércio desenvolveram-se mais e mais rapidamente naquelas áreas onde era fácil ou foi tornada fácil a movimentação de pessoas e a divulgação de técnicas. E não foram apenas os progressos económicos e materiais: também as culturas, a escrita, as ciências, a organização das sociedades, a administração pública, a saúde e a educação desenvolveram-se mais e melhor nos continentes propícios ao movimento e às migrações. São também cada vez em maior número os estudos de economistas e historiadores económicos que tendem a sublinhar, para o tempo contemporâneo, as grandes vantagens puramente económicas que resultam da imigração de trabalhadores estrangeiros.

Como em tudo na vida, não há só a face brilhante das migrações. Há também o lado negro, o do sofrimento. Quando as migrações estão ligadas a actos de guerra, de opressão ou de conquista, acabam por acrescentar drama e tragédia ao que já era dor e conflito. Ou quando as migrações, por via das questões políticas, religiosas e sociais, acabam por desencadear perturbações maiores nas sociedades, também aí assistimos a esse reverso da medalha. Será necessário recordar exemplos? Só entre os mais recentes, pensemos na Palestina, no Uganda, na Libéria, no Sudão, nos restos da União Soviética, na Somália, no Zaire, em Angola... Mas não se pense que estas situações mais dramáticas pertencem a outros continentes. A Europa está directamente envolvida nelas. Ou porque também conheceu há bem pouco tempo movimentos desesperados de pessoas à procura de abrigo, paz e trabalho, como quando assistimos ao desmoronamento da federação jugoslava e vimos milhares de pessoas, em barcos irrealis, à procura de bom porto. Ou porque uma parte importante dos que fogem, como os africanos da costa ocidental, dirigem-se para o Mediterrâneo e para os países europeus, onde aliás nem sempre chegam e donde, tantas vezes, são recambiados.

É a altura de falar um pouco de nós. Portugal tem uma velha história de migração. Deixo de lado os tempos idos das migrações que fizeram o povo e a nação, ou das que levaram os portugueses aos outros continentes. Bastam-nos os séculos XIX e XX. Só o último século seria suficiente para demonstrar que Portugal conheceu quase todas as experiências possíveis de migração económica e social. Conhecemos bem a emigração para as colónias africanas e latino-americanas e para a ex-colónia brasileira. Também vivemos a emigração para os chamados países novos de povoamento ou estabelecimento europeu, como os Estados Unidos, o Canadá, a Venezuela e a África do Sul. Foram estes os padrões migratórios até aos anos sessenta do século XX. Eram, em certo sentido, um factor estrutural da demografia portuguesa. A emigração era o recurso natural de muitas populações a fim resolver os seus problemas de carência económica. Desempenhou o papel de válvula de segurança, de fonte de rendimento para muitas famílias e de equilíbrio relativo nas contas externas. A emigração desses tempos ficou inscrita na história do país, na literatura e nas representações populares. A emigração dessa altura deixou, pelas segundas e terceiras gerações, uma diáspora portuguesa espalhada por vários continentes e que se avalia hoje a vários milhões de descendentes.

A partir dos anos sessenta, uma mudança radical fez com que os fluxos migratórios quase abandonassem o Brasil e se virassem, maioritariamente, para a Europa.

Esta precisava de trabalhadores, Portugal tinha-os em quantidade, sofrendo, ao mesmo tempo, de uma situação de atraso económico e de incipiente industrialização. O período que vai de 1960 a 1975 é o período de maior emigração da história portuguesa. Talvez um milhão e meio de trabalhadores foram viver alhures, nomeadamente em França. As consequências, para Portugal, foram notáveis. Atingiu-se o pleno emprego. Aumentaram os salários dos que aqui ficaram. As mulheres passaram a integrar a população activa com emprego. As famílias rurais ganharam mais uma fonte de rendimento. Muitos puderam finalmente construir a sua casa e aceder a um módico de conforto. As contas públicas alcançaram um equilíbrio de pagamentos bastante para compensar os défices comerciais. A população, directa ou indirectamente, conheceu outros mundos e preparou-se para uma abertura mental e material sem precedentes.

Ao mesmo tempo, talvez pela primeira vez, a população decresceu em termos absolutos ao longo de vários anos, sem que tal se deva a guerras ou epidemias. Por si só, a emigração bastaria para mudar grande parte da sociedade portuguesa. Continuaram portugueses a partir para a América do Norte (sobretudo madeirenses e açorianos) e para África. Mas a segunda metade do século XX é sem dúvida o tempo da emigração europeia. O que traduz também a reorganização da economia e da política, tanto nacionais como internacionais. Esta emigração acompanhou as novas tendências das relações internacionais. Em certo sentido, precedeu essas novas tendências. Muito antes da integração europeia, da adesão formal de Portugal à Comunidade Europeia, já a população tinha procedido a essa integração. A integração europeia de Portugal começou por ser humana e social, só depois foi política e económica.

Depois desse ciclo, Portugal regista novo facto inédito: o regresso, para uns, a chegada, para outros, de 500.000 a 600.000 portugueses de África. Foi acontecimento único na história recente da Europa. Em menos de dois anos, a população aumentou 6 a 7 por cento. O que poderia ter sido fonte de perturbações, de problemas e de conflitos muito sérios, acabou por se processar de modo geralmente pacífico (o que não quer dizer sem esforço, sem drama e sem dificuldades) e se transformar numa colossal renovação da população. Também neste caso, as relações internacionais marcaram e influenciaram as migrações.

Logo a seguir, novos episódios inéditos na história do país: a chegada de emigrantes estrangeiros em grandes quantidades. A ponto de a demografia portuguesa ter mudado, agora com qualquer coisa como 6 ou 7 por cento de estrangeiros residentes. Primeiro, habitantes das mais recentes ex-colónias africanas, com relevo para Cabo Verde, Guiné e, menos, Angola. Depois, novidade também, a chegada de brasilei-

ros, que aliás constituem hoje a principal comunidade de estrangeiros a residir em Portugal. A seguir, um surto de novos imigrantes dos países europeus, nomeadamente espanhóis, mas também ingleses e franceses. As actividades económicas, as ligações empresariais e a migração de terceira idade são responsáveis por esta situação. Em todos estes casos, estamos perante fluxos migratórios estreitamente relacionados com a história e a tradição, ou com a nova configuração internacional de Portugal, como país pertencendo à União Europeia.

Finalmente, de modo inesperado, em menos de uma década, mais de uma centena de milhares de oriundos da Europa de Leste, especialmente ucranianos, mas também moldavos, romenos e russos. Nunca, no princípio dos anos noventa, os melhores analistas, sociólogos, geógrafos ou demógrafos tinham sequer sonhado com essa eventualidade. De países longínquos e, para nós, estranhos, com os quais Portugal nunca tinha tido qualquer relação densa ou intensa, chegavam dezenas de milhares de trabalhadores que rapidamente se espalharam por todo o país. A contrariar os fenómenos anteriores, eis um caso de migrações que parecem, à primeira vista, independentes das relações internacionais. Evidentemente, se olharmos bem e quisermos mostrar como “isto anda tudo ligado”, será possível encontrar na pertença de Portugal à União Europeia e ao Espaço Schengen, assim como num comportamento deliberado da Alemanha, nossa parceira na União, as razões que explicam o caminho tomado pelos ucranianos, russos e moldavos. Mas isso já será um esforço intelectual excessivo. Esta chegada de migrantes a Portugal não tem, efectiva e imediatamente, relação com a história ou com a actividade internacional de Portugal. Poderá, eventualmente, assistir-se ao inverso: relações entre dois Estados que se estabelecem e desenvolvem com base em movimentos populacionais prévios. De qualquer maneira, não esqueçamos que estamos, no caso dos ucranianos, perante a segunda maior comunidade de estrangeiros, depois da brasileira e antes da cabo-verdiana. Pouco sabemos ainda sobre os seus projectos de vida. Querem ficar definitivamente entre nós? Fazem casa e educam os seus filhos em Portugal? Procuram, um dia, a naturalização? Ou, pelo contrário, consideram este apenas como um episódio de vida, uma migração temporária, e alimentam o plano de poupar para regressar mais tarde ao seu país, tal como, a propósito, tantos portugueses fizeram em França? É o que saberemos melhor dentro de uma ou duas décadas.

Neste capítulo de imigração de estrangeiros, há ainda a mencionar, última em data e sem relações com a presença de Portugal em Macau, a chegada de alguns milhares de chineses. Numa década, sobretudo através do comércio, começou a criar-se uma já significativa comunidade chinesa, outro facto inédito na nossa sociedade.

Mas esta rica história, na qual Portugal experimentou quase todos os tipos de migrações, não acaba aqui. Depois de, em meados da década de noventa, Portugal se ter transformado num país de imigração predominante, isto é, que recebia mais estrangeiros do que portugueses partiam, eis que, no início do século XXI, a emigração de portugueses para o estrangeiro, que nunca cessou completamente, parece retomar. Nos últimos anos, o número de emigrantes portugueses atingiu novamente valores elevados, com médias na ordem dos 30.000 por ano, sendo no entanto verdade que talvez haja mais emigrantes temporários ou sazonais do que permanentes. O destino, além da tradicional América do Norte, é ainda preferencialmente europeu, mas surgiram já novas alterações. Parece não ser a França o primeiro destino, nem a Alemanha, mas sim a Espanha, a Inglaterra e a Suíça. Os casos mais curiosos podem ser o da Espanha, outro facto novo na história, e o da Inglaterra, cuja comunidade portuguesa cresceu a um ritmo muito acelerado para atingir valores estimados próximos dos 400.000. Esta nova emigração, ou esta nova vaga de uma velha emigração para a Europa, não surge por causa da pertença de Portugal à União. Nem neste caso, nem no da Espanha ou da Suíça, tal como também não fora o da França dos anos sessenta. As razões fundamentais são, como no passado, as dificuldades económicas portuguesas, a procura de mão-de-obra naqueles países e a notável diferença de salários e oportunidades. É certo que a pertença à União ajuda (o que não é o caso da Suíça). Mas não foi esse facto que desencadeou o movimento migratório. Apenas o permitiu, dado que as leis e as directivas europeias facilitam a deslocação e o estabelecimento.

E gostaria ainda de referir que, nestas novas migrações, um outro caso merece atenção: o da migração pendular, diária ou semanal, de trabalhadores portugueses para Espanha. São já milhares os que, das regiões fronteiriças, se dirigem regularmente para o seu emprego na Galiza ou na Estremadura. É incerto o futuro deste movimento de trabalhadores. Mas, tendo em conta a dinâmica económica dos dois países, é de prever que aumente e se desenvolva.

Este é o resumo breve da história das migrações em Portugal. Teve efeitos felizes, como o da melhoria dos rendimentos e do bem-estar. Momentos infelizes, como o da separação das famílias. E teve episódios dolorosos, como o da viagem “a salto” ou dos bairros da lata da região parisiense. Teve também situações insuportáveis, como as do trabalho clandestino e da multiplicação de ilegais em Portugal. Mas o balanço geral é o de um formidável contributo para a mudança social e para um relativo progresso. Em pouco mais de quarenta anos, cerca de dois milhões de portugueses saíram para o

estrangeiro, quase um milhão e meio de pessoas vieram viver para cá. Temos de convir que foi muito. Em pouco tempo. Mais uma vez, esses fenómenos bastavam, por si próprios, para ter mudado a sociedade.

Ao contrário do que se passava até aos anos sessenta, hoje, em Portugal, nas ruas das cidades e vilas, até nos campos, ouvem-se falar todas as línguas. Ucrânios pisam uvas nos lagares, russos arrancam cortiça no montado, cabo-verdianos trabalham na construção civil, moldavos servem em restaurantes, brasileiros atendem nos comércios e espanhóis tratam nos hospitais. Vêem-se pessoas com todas as cores de pele e vestidas de todos os feitios. Reza-se a todos os deuses. Comem-se e bebem-se todos os produtos de todo o mundo. Vêem-se filmes ou televisão e lêem-se jornais nas mais inesperadas línguas. Se acrescentarmos a isso as liberdades políticas e culturais, podemos concluir que a sociedade portuguesa é hoje aberta e plural. Para o que as migrações, tanto as partidas como as chegadas, foram determinantes. São causa e consequência do pluralismo. São causa e consequência da liberdade. É esta história que permite hoje esperar que os portugueses não tenham a memória curta e que defendam e pratiquem, para os estrangeiros que vivem connosco, políticas iguais àquelas que sempre quisemos que fossem as dos outros países para com os nossos concidadãos emigrados. Nem mais, nem menos.

Deixemos Portugal e voltemos à Europa e ao mundo. As migrações, as suas causas e as suas consequências, constituem hoje um dos mais sérios e complexos problemas de todas as sociedades. Muito mais do que no passado, as relações internacionais estão condicionadas, em parte, pelas migrações, sejam as realizadas, sejam as previsíveis. A organização da União Europeia, por exemplo, é particularmente sensível a este ponto, como se verificou com a adesão de novos membros (Bulgária e Roménia), com a candidatura de outros (Turquia) e com as relações com terceiros (África do Norte). As relações dos Estados Unidos com os países latino-americanos estão igualmente marcadas pelo problema das migrações.

Há, como se sabe, muita discussão sobre as políticas possíveis. Mas também há muita especulação, geralmente alarmista. Ainda há bem poucos anos se receavam, por toda a Europa, as enxurradas de imigrantes com origem na Europa central e de Leste, vindos dos novos membros da União ou dos países que se afastaram da antiga União Soviética ou da Comunidade de Estados Independentes. Eram frequentes as certezas sobre as consequências nefastas que se verificariam. Mas ninguém previa, por exemplo, que só a Grã-Bretanha seria capaz de, em poucos anos, absorver meio milhão



de Europeus de Leste; que Portugal receberia cerca de 100.000 cidadãos das mesmas origens; e que valores de idêntica ordem proporcional se verificariam em Espanha, na Itália e em França.

Apesar das histórias de sucesso, a opinião pública continua a pensar que as migrações trazem problemas. Por um lado, é verdade. Por outro, tal sentimento é exagerado. Perante qualquer notícia menos agradável ou diante de uma tendência económica negativa, como por exemplo o desemprego, logo se esquecem as inegáveis vantagens da imigração de estrangeiros, para rapidamente se lhes atribuírem culpas e responsabilidades. Neste quadro, o preconceito cresce a uma velocidade impressionante. Reparemos como certos povos estão indelevelmente ligados a preconceitos inadmissíveis. Dispensamo-me de referir os nomes próprios, mas há povos que foram quase equiparados a um certo tipo de malfetores. De uns, logo se pensa que são terroristas. Outros são evidentemente traficantes de droga. De uma nacionalidade se tem a certeza que estão todos entregues à prostituição e ao proxenetismo. Uns são evidentemente criminosos, outros contrabandistas; uns são naturalmente violentos e especialistas no crime organizado, enquanto outros dedicam-se todos ao comércio ilegal. Pensem em fazer, em voz baixa, estas equiparações e verão que o preconceito é bem real.

Além disso, mais fundo e mais persistente, há o racismo. O racismo está frequentemente associado às migrações. O que agrava aquela que é já uma complexa questão social. Há certos fenómenos que, quase inevitavelmente, acompanham as migrações em massa. Como por exemplo o trabalho ilegal, as redes de tráfico e colocação de mão-de-obra, o desenraizamento, a marginalidade ou as condições de habitação segregada. Se a todos estes factos, perturbantes e de difícil resolução, acrescentarmos as manifestações de racismo, como é infelizmente frequente, então temos diante de nós situações realmente explosivas.

Não creio exagerar. O racismo é um traço permanente da civilização ocidental. Talvez o seja também de outras, é-o seguramente. Mas é a nossa civilização que me interessa aqui. Não esqueço que também há no Ocidente o seu contrário, a tolerância e a miscigenação. Como não esqueço que muita gente, na Europa, não é racista; nem que a luta contra o racismo e pela igualdade tem tido, neste continente, pontos altos no pensamento, na acção e na lei. Mas não vale a pena esconder aquele que é também um facto relevante, quase uma tradição histórica: há séculos que o racismo é um traço permanente nas sociedades e nos hábitos ocidentais e europeus. E nem é preciso recuar até aos tempos da escravatura e das primeiras colonizações: o século XX é farto em

exemplos de acções, hábitos, leis e comportamentos racistas, tanto neste como noutros continentes.

Vivemos hoje e viveremos no futuro tempos de globalização. De abertura das sociedades. De movimento e deslocação dos povos. De liberdade de circulação e de derrube de alfândegas. Mas também, paradoxalmente, de criação de novas fronteiras. O estabelecimento de disciplinas severas para impedir ou controlar os movimentos de população está, em muitos países, na ordem do dia. A mistura de populações acelera-se em todo o mundo, seja por mestiçagem, seja por habitação e vizinhança. Mas, ao mesmo tempo, surgem novos conflitos e novas manifestações de segregação. Creio ser difícil admitir a total liberdade de circulação: nenhum país, nenhum Estado a admite. Mas esse não é motivo suficiente para reforçar os impedimentos, as proibições e as separações. Até porque tais atitudes e políticas não evitam hoje, como se sabe, a clandestinidade e o trabalho ilegal, nos quais tanto colaboram os estrangeiros como os nacionais de qualquer país. Não é por eles, pelos estrangeiros, que devemos ser mais racionais nas políticas. É por nós, por todos nós, dado que, para além da circulação, do trabalho e da sobrevivência, estão em causa direitos humanos, a participação na vida pública e a integração de todos na vida colectiva.

A Europa tem receio das migrações. Tanto os Estados europeus como as suas populações. Tempos houve, há não muitas décadas, em que a migração era considerada necessária, desejada ou, pelo menos, tolerada sem ressentimentos. Hoje, parece que estamos a viver tempos diferentes. Ao mesmo tempo que as fronteiras se abriram, que as alfândegas quase desapareceram, que o turismo, os negócios ou simplesmente a liberdade de circulação florescem, uma espécie de sentimento de receio começou a desenvolver-se. Uma das mais complexas questões que ocupam actualmente as instituições da União, assim como os governos dos Estados membros, é a da imigração, em todas as suas vertentes. A Europa tem receio dos europeus de Leste, dos turcos, dos árabes e dos africanos...

Do outro lado do Atlântico, os Estados Unidos e o Canadá têm receio das migrações. Estes países, feitos pela emigração, receiam hoje os imigrantes do mundo inteiro, especialmente da América Latina. Está em estudo e em curso de construção uma barreira detectora de imigrantes! Existe a convicção de que é possível controlar a emigração e de que razoável que um país só deixe entrar dentro das suas fronteiras as pessoas de que necessita para o seu mercado de trabalho!

Em África, é o contrário. A emigração parece ser o desejo, o horizonte e a ambição de muitos povos, a ponto de se estabelecerem vias de transporte ilegais, arriscadas e perigosas, onde todos os meses morrem dezenas ou centenas de candidatos à emigração. Hoje em África, mais do que em qualquer outro continente, as migrações estão ligadas a situações de carência absoluta, a conflitos e guerras de enorme crueldade e a movimentos de deslocação compulsiva e violenta de centenas de milhares ou milhões de pessoas.

Finalmente, há realidades novas, ou com novos contornos, que obrigam a uma firme atenção. Nos países de acolhimento, criam-se fenómenos de não integração das segundas e terceiras gerações que cada vez mais perturbam a paz social. Muitos dos que recebem estrangeiros pensam que compete apenas aos outros adaptarem-se aos seus costumes. Mas também há muitos estrangeiros que não estão disponíveis para fazer o esforço de adaptação. Daqui resultam conflitos e incompreensões que têm envenenado as relações entre etnias. E também existem Estados que, para as suas políticas internas e externas, tentam utilizar as suas comunidades da diáspora.

Termino com uma profissão de fé nas migrações. O que não impede que tenha consciência da dimensão dos problemas que lhes estão associados. Há enormes pressões, seja para aumentar as migrações, seja para as conter e limitar. Associados às migrações, há fenómenos de extrema complexidade, nem sempre fáceis de resolver. Mais do que no passado, com a globalização, as migrações entram directamente no domínio das relações internacionais. Por isso, não são só a humanidade dos nossos comportamentos e a tolerância das nossas leis que estão em causa. Estão também a paz e o desenvolvimento. **NE**



**Dr. Rui M. P. Marques**

Nasceu em Lisboa em 1963.

É licenciado em Medicina pela Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa e possui o mestrado em Ciências da Comunicação e Indústrias Culturais da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa.

Foi director-geral do Grupo FORUM; administrador e director-geral Terravista AS (GrupoT-Online); director de programas da Rádio Renascença (Canal 1 e RFM); secretário-geral do Centro Universitário P. António Vieira em Lisboa; presidente da Associação CAIS (Círculo de Apoio à Integração dos Sem Abrigo); presidente da Associação 12 de Novembro (apoio à integração de jovens timorenses); fundador do Centro Juvenil Padre António Vieira, Díli, Timor Leste; coordenador da «Missão Crescer em Esperança» (apoio a refugiados bósnios); membro da direcção do «Banco Alimentar Contra a Fome»; membro da Comissão Permanente das Organizações não-governamentais para a Cooperação; presidente da Associação para a promoção do Multimédia, tendo sido o coordenador do Ano Nacional do Multimédia (1998).

Foi ainda Alto-Comissário-Adjunto para a Imigração e Minorias Étnicas, sendo desde 2005 Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas.

Tem obra publicada que se destaca *Uma mesa com lugares para todos. Para uma visão humanista da imigração e Timor Leste. O Agendamento mediático.*



## Migrações e Relações Internacionais<sup>1</sup>

AS NAÇÕES UNIDAS<sup>2</sup> estimavam que, em 2005, existiam cerca de 200 milhões de pessoas<sup>3</sup> que residiam num país diferente do seu país natal, correspondendo este valor a 3% da população mundial. Este número é o dobro do verificado em 1980 e tem crescido rapidamente.

Mas será novo este fenómeno?

Já é antigo o fenómeno de extensos movimentos humanos. Dir-se-á mesmo que, antes de tudo, enquanto humanos, fomos migrantes. Como nómadas, fomos à procura de caça e de outros bens da natureza que nos proporcionassem subsistência, bem como de um espaço que inspirasse alguma segurança.

A permanente divagação em busca de futuro ficou marcada, para sempre, nos nossos genes.

E se a arte e o engenho – expressos nas ciências agrárias – ou o desejo de estabilidade e de segurança, com reflexo na organização social e urbana, bem como na divisão e especialização no trabalho, nos foram conduzindo para uma sedentarização em torno de um território e de uma identidade – que também nos trouxeram os conceitos de “fronteiras” e “estrangeiros” – nunca abandonámos o nosso destino migrante.

Por outro lado, no quadro de comunidades mais estáveis, através da guerra e da conquista, mas também da convivência pacífica, motivadas pela abertura de novas oportunidades para o comércio, ou procurando a expansão da sua religião, as comunidades humanas foram cruzando fronteiras, encontrando outros povos e diferentes culturas. Nessa interacção, importaram alguns desses traços descobertos, deixando também pedaços da sua herança cultural por onde foram passando.

---

<sup>1</sup> Adaptado de Marques, Rui; (2005) *Uma mesa com lugar com para todos*, IPAV.

<sup>2</sup> in *Relatório da Comissão Global para as Migrações Internacionais*, Out 2005.

<sup>3</sup> inclui cerca de vinte milhões de “imigrantes internos” decorrentes da fragmentação da União Soviética e da transição para um estatuto de estrangeiro/imigrante muitos ex-cidadãos da URSS que adoptaram outra nacionalidade, após a criação de novos estados independentes.

Portugal é disso um exemplo. Desde o século XV e sobretudo durante o século XVI, com os Descobrimentos, fomos gerando fluxos migratórios que foram povoando terras descobertas – as ilhas atlânticas, por exemplo – ou se foram misturando com povos dos quatro cantos do mundo, por onde se espalhava a presença portuguesa. A diáspora lusitana é verdadeiramente universal e atravessa os séculos.

Um dos destinos mais evidentes foi o Brasil, para onde foram partindo emigrantes desde o séc. XVII, após a descoberta de ouro<sup>4</sup>. Em sentido inverso, nessa época Portugal acolhe também estrangeiros no seu território, entre os quais se destacam, pelo número, os escravos negros que constituíam cerca de 10% da população de Lisboa em meados do sec. XVI<sup>5</sup>.

Por outro lado, marcavam igualmente presença no Portugal de quinhentos, vários cientistas e especialistas estrangeiros que constituíram, aliás, um factor essencial para os sucessos das navegações. Como refere Landes:

*“Quando os portugueses conquistaram o Atlântico sul, estavam na vanguarda da técnica da navegação. Um empenho em aprender com cientistas estrangeiros, muito deles judeus, fizera que os conhecimentos adquiridos fossem directamente traduzidos em aplicações práticas”*<sup>6</sup>

A nível mundial, o século XIX é marcado, em grande medida, por movimentos migratórios da Europa para as Américas e Oceânia, estimando-se que, dos cerca de 52 milhões de europeus que partiram, 32 tiveram como terra de acolhimento, os Estados Unidos da América<sup>7</sup>. A estes fluxos de europeus somam-se outros com destino a essa “terra prometida”, entre os quais se salienta a comunidade chinesa. São estes milhões de emigrantes, principalmente europeus e chineses que, num século, vão transformar este país na mais poderosa nação do mundo. Ao mesmo tempo, idêntico fenómeno, ainda que em menor dimensão, acontecia com a Austrália e a Nova Zelândia.

Já mais tarde, em pleno século XX, as duas guerras mundiais afectam significativamente os fluxos migratórios. Só na segunda metade do século se reactivam fortemente estes movimentos com a Europa a assumir-se com um novo destino importante, passando de terra de emigração para espaço de acolhimento.

---

<sup>4</sup> Arroteia (2001).

<sup>5</sup> Landes (1999): 75.

<sup>6</sup> Landes, 1999:146.

<sup>7</sup> World Economic and Social Survey – International Migration, ONU, 2004, pag. v.



Apesar dessa tendência, diferentes países europeus mantiveram, nesse período, diferentes comportamentos. Enquanto a França e a Alemanha sempre tiveram, desde 1950, um saldo migratório positivo, é significativo que até 1985 o saldo migratório do Reino Unido e da Itália tenha sido negativo.

Regressando a um olhar sobre Portugal, nesse período, o nosso país vê a transformação progressiva de uma rota de emigração que atravessava o Atlântico, com destino às Américas e a África, para uma maior aposta no continente europeu (França, Alemanha, Luxemburgo, entre outros). Assim, chegamos ao final do séc. XX, com 4,6 milhões de emigrantes portugueses e seus descendentes, espalhados pelo Mundo<sup>8</sup>. Poucos serão os povos que têm 1/3 da sua população no estatuto de emigrante.

Por outro lado, num movimento inverso, com a descolonização e o pós-1975, para além do regresso de cerca de meio milhão de portugueses que viviam nas antigas Colónias, o nosso país foi escolhido por muitos africanos dos novos países de língua portuguesa. Estes, fugindo à guerra ou procurando melhores condições de vida, foram-se instalando em Portugal. Nessa fase (1975/1980), a população estrangeira cresceu à taxa média anual de 12,7%<sup>9</sup>, atingindo em 1989, o valor de 101.011 imigrantes<sup>10</sup>, o que correspondia a 1% da população total.

Escolhendo sobretudo as periferias das grandes cidades como Lisboa ou Setúbal, instalaram-se, muitas vezes, em condições precárias e, com baixas qualificações, foram arrastados para empregos indiferenciados. Fixaram-se e poucos regressaram aos seus países de origem. Os seus descendentes, na 2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup> geração, constituem uma realidade socialmente muito distinta dos pais, órfãos de uma identidade clara, que não encontram nem no País de acolhimento, nem no País dos seus antepassados. Este é, aliás, um dos maiores desafios a uma política de gestão da diversidade étnico-cultural em Portugal, com particular destaque para o tema da aquisição de nacionalidade portuguesa que se regeu, até 2005, por princípios muito restritivos, deixando de fora muitos destes jovens.

Nos anos 90, Portugal continuou a receber imigrantes, embora se tenha diversificado as origens, chegando a 400.000 imigrantes legais em 2003 (4%

---

<sup>8</sup> Estes emigrantes estão divididos entre a Europa (1 336 700), África (540 391), América Norte (1.015.300), América Sul (1.617.837), América Central (6.523), Ásia (29.271) e Oceânia (55.459). Cf. Arroteia (2001).

<sup>9</sup> Baganha, M. (2001):15.

<sup>10</sup> cf. "Residentes Estrangeiros em Portugal, 1980-1989", Lisboa, MAI/SEF, 2001.

da população). Ao ciclo africano, seguiu-se um ciclo brasileiro – que em 2004 recrudescer – e que não colocou grandes questões em termos de choque cultural. Finalmente, entre 1995 e 2002, o ciclo de imigração de Leste. Este último coloca, ao nível cultural, questões novas, como o facto de não terem com Portugal qualquer laço histórico-cultural, não partilharem a mesma língua e serem portadores, em média, de um nível educacional superior ao da sociedade de acolhimento.

Desta forma, em trinta anos, Portugal passou a ter que gerir uma diversidade étnico-cultural dentro das suas fronteiras “metropolitanas” e precisou de se adaptar – e continua a precisar – a esta nova configuração.

Ao nível das políticas públicas da gestão da imigração, se ao nível normativo existe – quer por iniciativa nacional, quer por ratificação de convenções internacionais ou de directivas comunitárias – um corpo legislativo razoável, e se ao nível prático e concreto já muito foi feito, é certo que ainda muito falta fazer.

**Dos Impérios coloniais ao regresso a casa. A afirmação de novas identidades nacionais.** As expansões imperiais dos últimos séculos e, mais recentemente, a era colonial desenhavam, até meados do século XX, um mundo, em grande medida, dominado por algumas grandes potências coloniais que procuravam “civilizar” os povos e culturas que colonizavam. Num mundo dividido entre colonos e colonizados, as relações entre as culturas dominante e dominada, conduziam a um de dois modelos: a assimilação, transformando o colonizado em reprodução tão fiel quanto possível do colonizador, ou numa outra opção, separando de uma forma marcada as duas realidades socio-culturais, preservando a “pureza” da cultura colonizadora, evitando qualquer “contaminação”. Esta dualidade tem-se reproduzido sucessivamente, ainda que por outras razões, até aos modelos mais recentes.

Com o final da II.<sup>a</sup> Guerra Mundial e a afirmação dos processos de descolonização, emergem na cena internacional, novos Países, tornando o mapa-mundo mais diverso e recortado – dos cinquenta países que constituíam as Nações Unidas, evoluímos até 191 membros actuais. Para este crescimento contribuiu também, mais tarde, o colapso do comunismo, quer da União Soviética, quer de outros países que, de uma forma mais ou menos violenta, sofreram processos de secessão como, respectivamente, a Jugoslávia e a Checoslováquia. Esta afirmação de um padrão internacional muito mais diversificado é, naturalmente, causa e consequência de profundas alterações na relação entre povos e culturas.

**Os múltiplos efeitos da globalização** À grande alteração geo-política somou-se a crescente afirmação da globalização que condicionou também alterações relevantes, em si mesmo contraditórias. Entre as mais significativas pontuam a interligação e interdependência mundial, com a crescente circulação de bens, força de trabalho e de capital que é, no entanto, contrariada pela imposição de barreiras proteccionistas da parte dos países ricos, quer em relação ao comércio, mas também à circulação de pessoas, sejam elas imigrantes, refugiados ou asilados. Esta assimetria é uma das expressões típicas da injustiça do final de século.

Ainda na dimensão geo-política afirmam-se em simultâneo, instâncias supra-nacionais como a União Europeia, o Mercosul, ou o NAFTA (aparentemente convergentes com o modelo de “aldeia global”) e explodem identidades sub-nacionais (Catalunha, País Basco, Escócia, Aceh,...) com a afirmação, na cena internacional, de especificidades étnico-culturais, como, por exemplo, as línguas minoritárias.

Mas também é verdade que ao nível cultural se, por um lado, se observa um movimento de mundialização de determinadas expressões culturais, proporcionado pelo avanço das telecomunicações, pela expansão dos media globais, ou pela facilidade de viajar, por outro lado, esse mesmo movimento permite projectar culturas minoritárias, promover a sua interacção e fusão e multiplicar a oferta cultural disponível, num quadro de crescente liberdade de expressão.

Assim, apesar da ascensão de um consumo – em várias áreas – de carácter tendencialmente universal, é altamente questionável que a total homogeneização seja a principal consequência da globalização.

**A pobreza e a repartição da riqueza. Modelo dos vasos comunicantes** Entre 1995 e 2000, uma média anual de 2,3 milhões de migrantes dirigiram-se para países mais desenvolvidos, atingindo esse número actualmente, em cada ano, a cifra de 4 milhões de pessoas<sup>11</sup>. Com efeito, 60% dos migrantes residem nas regiões mais desenvolvidas, com presença mais marcante na Europa (56 milhões), na Ásia (50 milhões) e na América do Norte (41 milhões, dos quais 35 milhões nos Estados Unidos).

Esta atracção pelas regiões mais ricas faz com que 1 em cada 10 habitantes destas regiões sejam migrantes, enquanto que nas regiões mais pobres esse rácio é de 1 para 70.

---

<sup>11</sup> Papademetriou, Demetrios (2004):22.

Na raiz destes movimentos está, entre outros factores, a pobreza. O número de pessoas que, no Mundo, vivem com menos de um dólar por dia aumentou significativamente e, infelizmente, continuará a aumentar: em 1987 eram 1.200 milhões, em 2002, 1.500 milhões e estima-se que, em 2015, se a tendência não for invertida, aumentará para 1.900 milhões de pessoas<sup>12</sup>. Este crescimento imparável da pobreza, acompanhado pelo constante enriquecimento das nações mais ricas, consolida e aumenta a pressão migratória. Assim, a dimensão, diversidade e imprevisibilidade destas migrações têm hoje uma expressão como nunca conheceram ao longo dos últimos séculos, com uma particular intensificação nas últimas décadas. Quase como vasos comunicantes, um sistema de balanceamento acontece então: empobrecimento = emigração; enriquecimento = imigração.

Este processo, no entanto, não é estático, nem linear e dificilmente é previsível. Ciclicamente e fruto de um complexo processo de interações sociais, culturais e económicas, as comunidades humanas ascendem a patamares superiores de riqueza ou, ao invés, mergulham no abismo da pobreza. Estas trajetórias, como se disse, são sempre acompanhadas de fluxos migratórios, atraídos pela riqueza e pelas oportunidades de trabalho que uns oferecem, ou repelidos pela fome e pela escassez de oportunidades que outros não conseguem evitar. O mapa das migrações é sempre o espelho destas desigualdades.

Repetidamente se afirma que a única forma de equilibrar os fluxos migratórios passa por reduzir a desigualdade no Mundo, combatendo a pobreza e criando condições crescentes de sobrevivência em todas as partes do mundo. E sendo verdade que depende do auto-governo de cada povo a resposta a esse desafio, também sabemos como é importante a solidariedade entre povos para o impulso dessa erradicação da pobreza.

Dirão alguns mais cínicos, que não passa de utopia insensata esperar que a solidariedade mundial funcione.

Mas a História tem exemplos que importa recordar<sup>13</sup>, sendo o mais próximo da nossa realidade, o efeito da adesão de Portugal e de Espanha à Comunidade Europeia, ou mais recentemente do alargamento a 10 novos países do leste

---

<sup>12</sup> Bindé (2002):41.

<sup>13</sup> Poderíamos também recordar o impacto que teve na Europa destruída no pós-guerra, em 1947, o Plano Marshall.

Europeu. Com efeito, a ajuda ao desenvolvimento proporcionada pela solidariedade europeia expressa, por exemplo, nos fundos estruturais, permitiu que Portugal – bem como Espanha e Grécia – desse um notável salto no seu crescimento económico e nas suas condições de vida. E, pela primeira vez, no último século passar a ter um saldo migratório positivo, ou seja, ver reduzida significativamente a emigração e passar a ser país de acolhimento de imigrantes. O modelo está testado e funciona.

**Efeito “Atracção-Repulsão” – A energia imparável dos fluxos migratórios** Assim, em grande medida, os movimentos migratórios são lógicos e racionais. A sua génese está estudada e é suficientemente conhecida. Entre muitas outras abordagens, destacamos o modelo “atracção/repulsão”, com as suas revisões e actualizações, em que se conjugam os efeitos de duas forças extraordinariamente poderosas: por um lado, uma que empurra os cidadãos de países sem oportunidades para países com maiores oportunidades (efeito *repulsão*), ao mesmo tempo que, por outro lado, se dá uma atracção forte de mão-de-obra a partir dos países que geram oportunidades (efeito *atracção*).

Importa detalhar um pouco mais estas duas forças.

Como já foi referido, a mancha de pobreza, em contínua expansão, atira milhões de pessoas para um beco sem saída. O risco de tentar imigrar surge como a alternativa a uma ausência de futuro. Perante esse horizonte fechado, estas pessoas estão prontas a correr todos os perigos e qualquer situação com uma ponta de esperança – mesmo sendo pobre num país rico para onde imigrem – é incomparavelmente melhor. Mas não é necessário um estado de pobreza absoluta para que este anseio da natureza humana – ter uma vida melhor para si e para os seus – se expresse e tenha como resposta a emigração. Muitos são os países em desenvolvimento que continuam a ver partir os seus cidadãos como emigrantes. Portugal foi disso um exemplo recente ao longo do século XX.

Numa perversa lógica de “mercado” perante este anseio, são desenvolvidos mecanismos de ajuda à imigração, na sua maioria de legalidade duvidosa ou mesmo ilegais. Senhores de um marketing agressivo, constituem-se “agências” que “oferecem” a concretização do sonho. Cobrando pequenas fortunas a homens desesperados, vendem-lhes um “serviço completo”, quase sempre sustentado em mentiras e equívocos. Mas do outro lado, têm alguém que está pronto a acreditar em tudo, para lá da prudência e do bom-senso.

Converge neste efeito *repulsão*, o interesse que os países de origem reconhecem quase sempre na emigração, antevendo as futuras remessas que constituem um balão de oxigênio para economias muito deprimidas, ao mesmo tempo que vêem reduzir a pressão do desemprego, habitualmente alta nestes contextos.

Mas esta energia “*repulsão*” multiplica a sua força com o efeito “*atração*”.

Nas sociedades de acolhimento, dotadas de economias em franco crescimento, é necessária mão-de-obra suplementar à nacional que garanta um nível de desenvolvimento mais acelerado. Há, com facilidade, acesso a postos de trabalho, ainda que exista desemprego entre os nacionais. Estes preferem depender de sistemas de protecção social que aceitar alguns empregos mal remunerados. Esses postos de trabalho desocupados fazem com que empregadores pressionem para terem trabalhadores imigrantes para os ocupar.

Acresce que estes são particularmente apreciados, em geral, pela sua aplicação ao trabalho, vontade de corresponder à oportunidade, elevados índices de produtividade, menor custo e ainda baixa conflitualidade no trabalho.

Esta procura de mão-de-obra, tem também uma face negra dos empregadores que intencionalmente procuram imigrantes irregulares para os explorarem quer nas condições salariais, quer no desrespeito pelos seus direitos. Esse mercado de economia paralela existe e constitui um factor de chamamento de imigração irregular.

Finalmente, importa sublinhar um outro eixo de chamamento, desencadeado pelas comunidades imigrantes já presentes no destino de acolhimento. A existência de compatriotas num determinado país de acolhimento, a imagem por eles transmitida para a sua pátria – os imigrantes descrevem sempre a sua experiência como melhor do que é na realidade – e o apoio por eles prestado na instalação, provoca um forte efeito de atração a quem pondera a sua partida para a emigração.

A conjugação destas energias faz com que o fluxo migratório se afirme, para além das intenções dos Estados de origem e de acolhimento. É um fenómeno absolutamente imparável.

**A miragem dos “oásis” do Norte** A atração dos países mais ricos é verdadeiramente irresistível e por mais barreiras que se criem – e têm sido criadas – não é possível suster este impulso, sem resolver este problema que está na sua origem.

Se é verdade que atração que o Norte/Ocidente mais rico exerce sobre as comunidades menos desenvolvidas, radica na pressão da pobreza existente nestas, que

impulsiona a partida, também não se pode ignorar que se verifica uma verdadeira miragem, que distorce uma realidade. Esta, vista à distância, parece magnífica e fonte de todas as soluções. A aspiração a uma vida melhor faz com que o potencial emigrante olhe o país de destino como um verdadeiro Éden, ignorando ou minimizando todos os sacrifícios que essa opção encerra, bem como a verdade das coisas. Tudo parece melhor, mais bonito e, sobretudo, com mais oportunidades. O preço a pagar, esse, não vem indicado.

Para este logro também contribui o discurso dos já partiram e por lá estão, que não hesitam em “compor o quadro” muito para além da verdade objectiva. A justificação de uma opção anteriormente tomada, acrescida na procura de prestígio junto dos seus conterrâneos, faz que os emigrantes descrevam o seu enquadramento, para os que ficaram na *terra-mãe*, sempre de uma forma elogiosa e excessiva. Nas suas palavras estarão sempre “muito bem na vida”. O seu sucesso constrói-se também dessa imagem. Mas quem embarca considerando esta uma fotografia fidedigna da realidade irá ter um forte embate na realidade que o espera.

**A consciência social e ética mais apurada: um Mundo para todos** Embora reconhecendo que a preocupação ética e moral não é o que move os interesses do Mundo, em particular dos Estados, não pode deixar de ser considerada esta perspectiva quando se discute a temática das migrações. E há, neste domínio, contradições agudas que importa expor e reflectir sobre elas.

A primeira e estruturante divisão decorre do universo considerado. Defende-se o interesse individual, familiar, corporativo, nacional, ou consegue-se ter como referência o interesse de toda a Humanidade? Da resposta a esta questão, surgem leituras da realidade muito diferentes e políticas muito distintas.

A visão defensiva das sociedades de acolhimento perante as migrações radica numa atitude egoísta e pouco solidária que está evidentemente centrada nos seus interesses próprios e ignorando o bem comum, à escala global. Longe, muitas vezes, de uma convicção que o Mundo e os seus bens se destinam a todos os Homens, esta atitude influencia desde o modelo de desenvolvimento adoptado, incluindo a sua componente de comércio externo, até à sua política de gestão de fluxos migratórios, bem como do acolhimento e integração de imigrantes.

Partindo de uma relação muitas vezes desequilibrada e injusta no domínio do comércio internacional, que impõe regras leoninas aos mais fracos, quer enquanto fornecedores, quer enquanto clientes, as sociedades mais desenvolvidas cavam, todos

os dias, o fosso que as separa das menos desenvolvidas. Por exemplo, sabe-se que a redução das barreiras dos países mais ricos em relação às exportações dos países mais pobres, poderia criar riqueza nestes, aumentar o emprego e os salários e diminuir a emigração<sup>14</sup>. Mas não é isso que acontece.

Mas também na gestão das migrações se torna importante uma dimensão ética. Os movimentos migratórios representam uma importante oportunidade de partilha de riqueza, através de meios legítimos como o trabalho. Os que partem da sua terra em busca de uma oportunidade de, com o seu trabalho, auferirem meios de subsistência dignos, representam para a sociedade de acolhimento uma oportunidade de partilhar a riqueza com aquele/as homens/mulheres, as suas famílias e o seu país, para além de beneficiarem também com o seu trabalho. O acolhimento e integração de imigrantes são das mais dignas expressões de fraternidade humana que, para além das fronteiras, nos une no essencial.

Ao longo do desenvolvimento deste fenómeno migratório, a tensão sempre presente entre uma visão utilitarista e uma abordagem humanista é visível em muitas ocasiões. Se na origem do impulso migratório e na decisão de acolhimento está o encontro de dois interesses – o do imigrante em ganhar a vida e o do país de acolhimento, em ter mão-de-obra para a sua economia – a redução desta dinâmica a um único eixo, o trabalho, encerra riscos importantes. Olhar o imigrante como simples um factor de produção, leva-nos a uma instrumentalização e redução da dimensão humana, com hegemonização permanente de interesses e não de princípios.

Com uma experiência individualizada, tipificada nos motivos económicos, de quem tem que partir da sua terra em busca do pão que aquela não lhe dá, esta gesta de migrantes foi sempre sinónimo de instrumento de progresso para os países de acolhimento. Se para os próprios migrantes o sonho de uma vida melhor se vai concretizando, tal acontece com uma densidade de sofrimento e de sacrifício que merece respeito infinito. Saber olhar o fenómeno migratório na sua profunda complexidade, de movimento humano integral, de pessoas inteiras e não só na sua veste de trabalhadores, leva a uma exigência muito grande em todas as políticas de imigração. Alguém dizia que, enquanto países de destino, “pedimos braços e vieram homens”. É pois, de humanidade que devemos tratar.

---

<sup>14</sup> Modelo de Heckscher-Ohlin.



Nesta fronteira se desenrolará uma batalha vital para os valores nucleares do humanismo, entre os que acreditam que o Homem é a medida de todas as coisas e os que o colocam como um instrumento menor ao serviço da economia, dos nacionalismos ou de qualquer outro egoísmo.

No século XXI, esta será uma das questões que definirá quem somos e para onde queremos ir. E precisamos de ter atenção para não nos deixarmos ir para onde não queremos. Nem, um dia, nos envergonharmos de quem somos. **NE**



## VIII. Tema

---

### “Política Económica Externa”

8 de Fevereiro de 2007

#### Conferencistas:

Professor Doutor Jorge Braga de Macedo

Professor Doutor Luís Brites Pereira

Major Francisco Proença Garcia



## Professor Doutor Jorge Braga de Macedo

### POSIÇÕES

- Presidente do Instituto de Investigação Científica Tropical (IICT), desde 5 de Fevereiro de 2004, (Director do Centro de Sócio-Economia de 1985 a 2004).
- Professor Associado do Institut d'Études Politiques de Paris desde Outubro de 2002.
- Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa desde 29 de Maio de 1996 (admitido como Assistente em 16 de Novembro de 1976 e promovido a Professor Associado em 1 de Novembro de 1987).
- Investigador Associado do *National Bureau of Economic Research* (NBER) em Cambridge, Massachusetts (EUA) desde 1984.
- Investigador do *Center for Economic Policy Research* (CEPR) de Londres desde 1985.
- Sócio-correspondente da secção de economia política da Academia das Ciências de Lisboa desde 27 de Novembro de 1997.

### EDUCAÇÃO

- Fez o *Baccalauréat* em Ciências Experimentais no Liceu Francês, reconhecido pela Universidade de Toulouse, em 1964.
- Licenciou-se em Direito na Universidade de Lisboa em 19 de Julho de 1971.
- Obteve um Mestrado em Relações Internacionais em 1973 na Universidade de Yale, em New Haven, Connecticut (EUA). Também obteve um Mestrado em Economia em Yale, onde se doutorou em 1979.
- Agregado pela Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa em 24 de Abril de 1982.

### INVESTIGAÇÃO E ENSINO

- Apresentou seminários de investigação em numerosas universidades europeias, americanas e de outros continentes e tem mais de 300 publicações académicas, listadas na sua página pessoal: [www.fe.unl.pt/~jbmacedo](http://www.fe.unl.pt/~jbmacedo)
- Professor Auxiliar de Economia e Assuntos Internacionais na Universidade de Princeton em Princeton, NJ (1980-1986).
- Também ensinou economia nas universidades de Lisboa, de Luanda, de Yale e no INSEAD e CEDEP em Fontainebleau (França).
- Membro eleito do Conselho da *European Economic Association* (1987-1992).

### PESSOAL

- Nasceu em Lisboa, em 1 de Dezembro de 1946. Casado, três filhos.

### OUTRAS ACTIVIDADES PROFISSIONAIS, CÍVICAS E POLÍTICAS

- Consultor Especial do Secretário-Geral da OCDE (2003-2005), Presidente do Centro de Desenvolvimento (1999-2003).
- Director das Economias Nacionais na Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiras da Comissão Europeia em Bruxelas (1988-1991);
- Deputado do Partido Social Democrata pelo círculo do Porto na VI Legislatura: Ministro das Finanças do XII Governo até 7 de Dezembro de 1993; Presidente da Comissão de Assuntos Europeus depois de 9 de Março de 1994;
- Preside ao Grupo Português da Comissão Trilateral desde Novembro de 1995. Nessa qualidade, promoveu a criação do Forum Portugal Global.



**Professor Doutor Luís Brites Pereira**

É licenciado em Economia pela Universidade de Witwatersand (WITS), Joanesburgo, República de África do Sul (1992) – «Bachelor of Economic Science (Honours)», com equivalência concedida pela Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais da Universidade Católica Portuguesa em 1997. Obteve em 1995 o «Master of Commerce in Economics» na WITS com equivalência concedida em 1998 pela Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa (FE-UNL). Doutorou-se em 2005 na FE-UNL com tese defendida na área de Economia Internacional sob a orientação do Professor Doutor Jorge Braga de Macedo.

Foi «Junior Lecturer» e assistente de investigação e tutor académico do Departamento de Economia da WITS. Entre 1997 e 2005 foi assistente da FE-UNL e é actualmente professor auxiliar convidado da mesma Universidade. Tem desenvolvido trabalhos de investigação científica nas áreas de finanças internacionais, macroeconomia, economia do desenvolvimento, comércio internacional, governação e ética económica, para além dos projectos em que participou enquanto consultor de organizações do sector público e privado, nacionais e internacionais. Foi ainda distinguido com diversos prémios e distinções, é autor de inúmeras intervenções e estudos científicos e foi revisor técnico do livro “Empresas Portuguesas e Mercados Lusófonos”.

Em 2005, desempenhou funções de assessor económico no Ministério da Economia e da Inovação do XVII Governo Constitucional e, em 2006, foi membro de júri do Concurso Externo de Ingresso na Carreira Diplomática. Actualmente, desenvolve a sua investigação junto do Instituto de Investigação Científica Tropical (IICT) no âmbito do programa interdisciplinar Desenvolvimento Global. A ênfase principal da mesma tem sido o financiamento do desenvolvimento e a governação económica no espaço lusófono, e aspectos de política económica externa portuguesa e europeia.





# Diferencialidade Portuguesa na Globalização<sup>1</sup>

**1. Introdução** O fenómeno da globalização deve ser entendido como a crescente integração das economias nacionais na economia global, resultando assim numa maior interdependência internacional. Três aspectos interligados caracterizam um processo que se tem acelerado desde o fim da guerra-fria. O primeiro é a maior abertura de mercados ao comércio e ao investimento externo (menos protecção); o segundo é a liberalização das trocas comerciais e financeiras, que agora estão sujeitas a um menor nível de regulação, especialmente no caso dos mercados financeiros; o último é o papel predominante das tecnologias de informação e de comunicação.

Geralmente há globalização “a menos” e não “a mais”, ao contrário do que se pensa devido, em parte, ao papel das comunicações na formação das expectativas em todo o mundo.<sup>2</sup> Na prática, a exclusão de muitos países resulta não só de insuficiências na globalização comercial e financeira mas também do mau governo, frequentemente obstáculo incontornável à procura nacional do bem comum. A facilidade da comunicação entre pessoas e empresas a nível global ilustra a aceleração da interdependência, ou sensibilidade, das economias nacionais entre si mas também divorcia esta da sensibilidade política mútua, o que torna a globalização económica compatível com a insegurança política internacional. Longe vai a interdependência cujo âmbito se limitava ao Atlântico Norte – ainda antes do Japão ter aderido à OCDE em 1964.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Revisão de uma apresentação na Sociedade de Geografia de Lisboa, em 8 de Fevereiro de 2007. O primeiro autor participava em Maastricht na comemoração do 15.º aniversário da assinatura do Tratado da União Europeia, o que o impediu de estar presente. O comentador previsto passou facilmente a autor do texto porquanto temos interagido sobre estes assuntos desde o lançamento do **Catálogo do Legado Bibliográfico Professor Doutor Jorge Borges de Macedo**, Lisboa: Centro de Estudos de História da Universidade de Lisboa, Tomo I, 2005. Seja permitido invocar aqui a transitividade da filiação académica, até porque estas ideias serão alavancadas pelo segundo autor em *Portugal e a Globalização: Um Destino Histórico?* trabalho a apresentar na conferência da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa (FEUNL) e do Instituto Superior de Economia e Gestão sobre *Problemas da História do Crescimento Económico Português*, no quadro da série de eventos em memória do historiador iniciada com o referido lançamento.

<sup>2</sup> Daniel Cohen, *La Globalisation et Ses Ennemis*, Paris: Grasset, 2004.

<sup>3</sup> Richard Cooper, *The Economics of Interdependence*, New York: Mc Graw Hill, 1964.

Nesse sentido, definem-se as três vagas de globalização na secção 2 com base em estimativas consistentes para o produto interno bruto (PIB) denominado em dólares internacionais de 1990 para todo o mundo, na interpretação das quais é claro o papel dos descobrimentos portugueses.<sup>4</sup> Para explicar o “porquê” desta resposta nacional usam-se as contribuições recolhidas em **Jorge Borges de Macedo: Saber Continuar**, Instituto Diplomático, 2005, nomeadamente a diferencialidade portuguesa.<sup>5</sup> Embora virada para o futuro, a diferencialidade radica na história, sustentando um destino histórico das nações, mormente as pequenas (secção 3). Este destino “só pode ser uma luta pelo futuro que não esquece a experiência nacional, nas suas possibilidades e desfalecimentos”, para citar uma das suas comunicações mais emblemáticas – na opinião da Prof<sup>a</sup> Maria do Rosário Themudo Barata que lhe sucedeu na Academia Portuguesa de História. **Portugal: Um Destino Histórico**, Lisboa: Academia Portuguesa de História, 1990, separata das *1as Jornadas Académicas de História da Espanha e de Portugal*, fonte principal deste texto, explica assim como a globalização começou pela integração do Atlântico na Europa, levada a cabo pelos povos peninsulares.<sup>6</sup>

O argumento apresentado reflecte os traços principais do destino histórico de Portugal face à crise da “decadência” económica verificada nos povos da península ibérica no fim do século XIX, bem como considerações relevantes para a definição do nosso destino histórico no início do século XXI – designadamente a esperança na auto descoberta.

**2. Três vagas de globalização** Embora a coexistência da globalização e da insegurança por atentados terroristas tenha atingido níveis extremos desde 2001, importa lembrar que

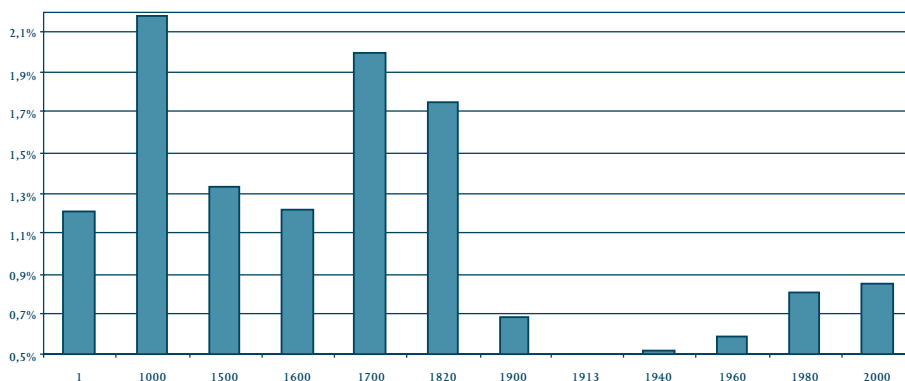
<sup>4</sup> Angus Maddison, *The World Economy a Millennial Perspective*, Paris: OCDE, 2001.

<sup>5</sup> O termo “diferencialidade” é relacionado com competitividade em *Diplomática*, op. cit., Prefácio, *Por Onde Vai a Diferencialidade Portuguesa? Negócios Estrangeiros*, n.º 9, Março 2006, pp. 38-53, *Diferencialidade Revisitada: A Propósito do Lançamento da 2.ª Edição Revista e Ilustrada de História Diplomática Portuguesa*, *Negócios Estrangeiros*, n.º 10, Fevereiro 2007, pp. 26-37 e com auto descoberta em “Competitividade portuguesa na economia global”, a sair nas actas das *Semanas Sociais de Braga* realizadas em Março de 2006, organizadas por Manuel Porto, estando uma versão preliminar disponível como *Nova Economics Working Paper* n.º 492, Setembro. Ver ainda *A Experiência Histórica Contemporânea*, trabalho de 1994 referente ao último quartel do século XX, reproduzido na parte I de *Saber Continuar*, op. cit. no texto e o capítulo 5, por José Brissos, sobre o século XIX.

<sup>6</sup> Mais sobre circunstâncias desta publicação em *Saber Continuar*, op. cit., p. 251 nota 30 in fine sendo que o título alude a um trecho dela, p. 318. A diferencialidade encontra-se referida à Península Ibérica p. 288 e 291 (2 vezes). Ver ainda nota 19 abaixo.

tal também se verificou durante os dois anteriores processos de globalização económica, nos séculos XV e XIX. A diferença principal reside no impacto da globalização na governação nacional, por oposição ao impacto local, nomeadamente nos portos.<sup>7</sup>

Figura I – PIB de Portugal % Ocidente segundo Maddison



Sem embargo da interação positiva entre globalização e governação, observam-se em toda a história europeia casos de interação perversa entre insuficiências na globalização comercial e financeira e mau governo nacional. Casos que Jorge Borges de Macedo, *História Diplomática Portuguesa Constantes e Linhas de Força*, Volume I, 1987 também encontra ao apresentar a evolução de uma nacionalidade em função das instituições de governação a todos os níveis, militar e municipal, civil e nacional, entre a “primeira conjuntura” em 1071 e a “dualidade” Europa/Atlântico que se seguiu ao Congresso de Viena”.<sup>8</sup>

A primeira globalização tornou então acessíveis ao conhecimento europeu não só as Américas – transformando o Oceano Atlântico num verdadeiro *Mare Nostrum* da civilização ocidental – como a Índia, o Sião, a China e o Japão. Também se reconhece que “os portugueses passaram e o que estava, quase sempre, permaneceu” e se pergunta se será outro aspecto do destino histórico português “chegar, anunciar mas não dominar”, ressalvada a viva originalidade do Brasil.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Marc Flandreau, *Pillars of globalization: A history of monetary policy targets, 1797-1997*, Institut d'Études Politiques, Paris, em progresso.

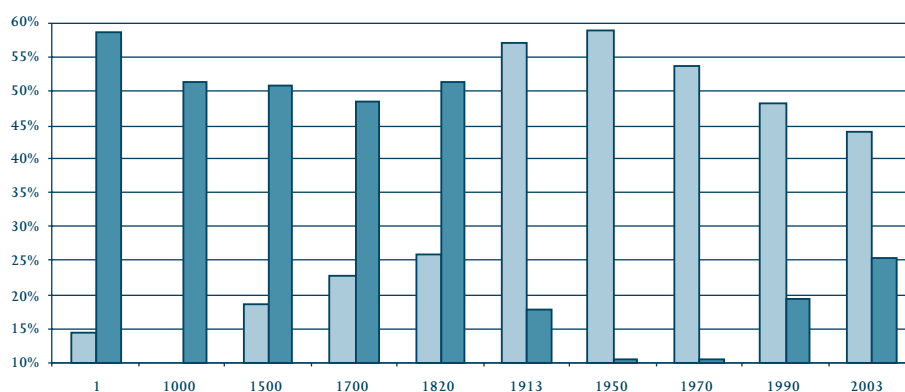
<sup>8</sup> Ver 2ª edição, Lisboa: Tribuna da História, 2006, p. 42 e 431 respectivamente.

<sup>9</sup> Ver secção 7 “Destinos em Evolução” de *Destino*, op. cit., pp. 304-305.

Usando as estimativas consistentes para o produto interno bruto (PIB) denominado em dólares internacionais de 1990 para todo o mundo, a Figura 1 mostra que a percentagem do PIB português no total do Ocidente (excluindo Japão) passou para menos de 1% com a revolução industrial, voltando apenas agora a estar próxima desse valor.<sup>10</sup> Usando a mesma fonte, vê-se a percentagem do PIB do Ocidente no total mundial passar de 19% em 1500 para 26% em 1820. A globalização do século XIX elevou o peso económico relativo do Atlântico Norte para 57% em 1913, aumentando ainda até meados do século XX. Pelo contrário, o peso da China e Índia, que andava pela metade do PIB mundial até 1820, caiu para 18% em 1913.

Os chamados BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China) que no terceiro quartel do século XX andavam pelos 10% do PIB mundial, surgem agora de novo, como actores de peso no palco económico mundial, com cerca de  $\frac{1}{4}$  do PIB mundial, o peso do Ocidente há duzentos anos. Nesse sentido, o peso das grandes economias emergentes evocam mais a globalização primeira do que a segunda. Mais, o PIB dos BRIC está a crescer a taxas muito mais elevadas do que o de muitas democracias industriais tradicionais, segundo projecções influentes.<sup>11</sup>

Figura II – PIB do Ocidente e BRIC % Mundo segundo Maddison



<sup>10</sup> Maddison, *op. cit.* e actualizações posteriores na sua página pessoal.

<sup>11</sup> Dominic Wilson e Roopa Purushothaman, *Dreaming with 'Brics': The path to 2050*, *Global Economics Paper no 99*, Goldman Sachs, Outubro 2003 previram uma classe média global em expansão graças ao crescimento sustentado destas cinco economias. O Banco Mundial aprofunda o ponto no seu *Global Economic Prospects* de 2006. Ver ainda notícia de 12 de Janeiro de 2007 em [www.iict.pt](http://www.iict.pt).

Os BRICs e os mercados emergentes em geral são vistos por muitos portugueses como uma ameaça devido à forte concorrência que eles representam para as empresas nacionais. No entanto, julgamos que devem ser vistos antes como uma oportunidade para economia portuguesa e, conseqüentemente, para a sua capacidade de criação de emprego e riqueza. Para que Portugal não fique à margem da grande transformação económica da globalização, é necessário vencer o desafio da internacionalização das empresas portuguesas.

Como alcançar este objectivo? Antes de mais, perceber que *é necessário gerir a globalização* para obter os desejados proveitos em vez de lhe resistir, já que qualquer esforço nesse sentido estará sempre condenado ao fracasso face à irreversibilidade do fenómeno.<sup>12</sup> Saber gerir a globalização implica a prossecução de políticas que promovam activamente a competitividade da economia portuguesa de forma a garantir um desenvolvimento sustentável num espaço económico alargado. Ou seja, configurar a globalização como uma oportunidade implica apreender o processo de concorrência concreto que lhe está subjacente e os incentivos para responder à oportunidade.

Para as pequenas economias abertas, o empenho económico depende muito da interacção entre a governação nacional, regional e a economia global. Quando a interacção é positiva, a economia atrai activos e criativos de todo o mundo, contribuindo assim directamente para o crescimento da economia. Mais, a interacção positiva vem quase sempre de fora para dentro: andar a contra-ciclo é fútil ou fatal. É fútil se a economia pretende crescer mais do que os mercados para onde exporta, porque logo irá esgotar a sua capacidade instalada e deverá importar. É fatal se não aproveita o dinamismo dos mercados exportadores por causa de políticas de ajustamento domésticas. Pode dizer-se que o contra-ciclo se paga caro, quer quando os mercados estão em expansão, quer quando estão em depressão.

Não tenhamos dúvida: na ausência de uma interacção positiva, Portugal não crescerá e as pessoas mais criativas ir-se-ão embora. Pode dizer-se que umas voltam e outras ainda entram. Porém, sem crescimento, perde-se talento e competitividade – qualquer que seja a evolução demográfica. Por isso é que a atracção de activos e criativos se chama sempre exportação: na economia global, exporto logo existo. E

---

<sup>12</sup> As respostas cooperativas, recomendadas por Cooper, *op. cit.*, são explicadas no contexto português num trabalho do primeiro autor *Interdependência, Sistema Monetário Internacional e Integração Portuguesa*, Lisboa: Banco de Fomento Nacional, 1976. Ver nota 19 abaixo.

não exporta quem quer, exporta quem souber. Como os melhores padrões mundiais mudam, e com eles as condições da competitividade, a reputação de saber exportar nunca se pode considerar adquirida.

Face à globalização, cada país só pode ser competitivo se for diferente. Pode mesmo dizer-se que o desafio principal que um país enfrenta é o da diferencialidade, o de ser igual e diferente ao mesmo tempo. Tem que ser igual no domínio dos meios de produção e de venda utilizados pelos seus concorrentes, condição necessária mas não suficiente para exportar. Para tal, precisa ainda de diferenciar a sua produção de forma a garantir uma vantagem comparativa sustentável.

Como é que Portugal pode ser diferente no futuro? Em vez de encarar a questão da competitividade em termos exclusivamente económicos de forma a responder à questão de como vamos viver nos próximos anos e décadas, fazemos apelo à história pois responder a esta pergunta exige, antes de mais, que olhemos para o nosso passado, a nossa vivência em comum. Tal exigência prende-se com a necessidade de compreender, de uma forma consciente e esclarecida, a nossa identidade enquanto povo pois o conhecimento assim adquirido é requisito impreterível para uma melhor definição do interesse nacional e do *modus operandi* que o permite alcançar. Ora, nesta tarefa a contribuição dos historiadores é decisiva porque a evocação do passado ajuda a construir o futuro ao estimular o auto conhecimento das nações. Só assim será possível precisar o seu destino histórico no contexto económico e social em que estão inseridas.

**3. Destino histórico da pequena nação e sua diferencialidade** A definição de um destino histórico exige que se perceba previamente o “para quê” de uma independência. Por sua vez, a resposta a esta pergunta pressupõe a percepção clara de uma finalidade para a nação e uma avaliação das condições necessárias para a alcançar. Pressupõe ainda perceber qual o papel das nações, especialmente as mais pequenas. Em relação a este último aspecto, é importante salientar que a globalização veio reafirmar a importância das nações, ao contrário daquilo que se habitualmente pensa. Como ponto de partida desta reflexão, surge naturalmente a questão de “como deve ser entendida uma nação?”.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> É esse o sentido da secção I, intitulada “Palavras Prévias”, pp. 263-266 que o texto segue de perto.

Segundo o historiador, a nação é uma unidade social e humana verificada pelo tempo e pela gravidade das dificuldades vencidas ao longo do tempo. A nação é ainda a forma como a “vontade de um povo” alcança significado internacional, segurança e o desenvolvimento. Tal vontade pressupõe que haja “quem” se reconheça e que é reconhecido como diferenciado e autónomo. A força passível de comunicar de uma consciência e vontade nacional só pode ser política e só uma nação – um conjunto de comunidades em convergência – o pode conseguir, assegurando simultaneamente a diferenciação e a continuidade da mesma. A independência é assim condição necessária para assegurar um destino histórico de uma nação e dentro dela desenvolve-se todo um pensamento histórico e uma exigência política, económica e cultural que sustentam o mesmo.

Decorrente deste destino histórico, é evidente a imperativa de não descurar a dimensão política como instrumento de afirmação. Todavia, as formas mais eficazes de independência não se podem separar da movimentação social e da sua dinâmica. Também não se podem separar do cálculo e do estabelecimento de órgão de decisão face às ameaças externas, às divergências internas e aos conflitos que não podem deixar de surgir. Neste quadro, a autonomia política continua a manter-se como a melhor defesa para o desenvolvimento integrado de uma nação.<sup>14</sup>

O próprio processo de constituir comunidade não se pode considerar acaso pois ele manifesta-se em actos duráveis e persistentes que ultrapassam as consciências individuais e se concretizam em realizações históricas que compreendem pessoas, lugares, decisões colectivas que conquistaram a continuidade com que se exprimem. Manter a vontade de continuar a comunidade constituída que é a nação tendo em conta, para esse efeito, a certeza acumulada de que pode empreender a mesma caminhada aprofundada, diversificada, e de algum modo, preparada na experiência.

Sendo realizações humanas manifestadas em actos duráveis e persistentes, não há nações circunstanciais. Não obstante, uma nação tem sempre uma parte de tentativa determinada ou projectada pois pode encontrar maneiras de explorar as diversas formas de desenvolvimento e consulta. São esses meios de conciliação e reforço realizados

---

<sup>14</sup> Como se recorda em *Competitividade*, *op. cit.* muitas vezes os técnicos desprezam a política, dimensão fundadora do homem português: *O quadro político é realmente um factor essencial dentro da dimensão do homem português. É a escala característica, fundamental, que preside à defesa da diferencialidade, Política, Nacionalidade e Conquista da Cultura*, 1994, p. 129, citado em *Saber Continuar*, *op. cit.* p. 241.

por actos comuns que lhes permitem manter o significado que representam as nações. Assim, os sucessos e os insucessos vividos em comum ao longo de séculos provam que uma nação adquiriu consciência crítica quanto às suas capacidades e conseguiu formular uma interpretação assente nos sucessivos triunfos da sua unidade realizada. E não será isto a sua história? E não poderá ela contribuir para a definição de um destino histórico?

É importante também frisar que as nações não se justificam pela força, grandeza ou dimensão mas sim pela duração. Pergunta o historiador: será que só as grandes nações podem empreender grandes realizações? A resposta inequívoca é não pois a diversidade das nações garante a diversidade das propostas humanas, dando-lhes um campo de realização inicial imprescindível para a garantia da capacidade criadora do homem. O caso português ilustra bem este princípio. Com a conquista da independência, a aquisição política de Portugal teve também uma realização cultural, social e económica, exprimindo-se ainda pela capacidade militar ao longo dos séculos. Os sucessos e insucessos vividos em comum, ao longo de quase nove séculos de existência política (a primeira manifestação autonomista portugalense, devida a Soeiro Mendes, data de 1071), provam que a nação portuguesa adquiriu consciência crítica quanto às suas capacidades e conseguiu formular uma interpretação assente nos sucessivos triunfos da sua unidade realizada. Revelou-se assim como uma vivência bem sucedida – no plano social, político e cultural, assim como na cooperação e nas relações internacionais.

Dito de outra forma, o destino histórico português exprimiu-se em formas de política e cultura específica, que se assumiram com tal e que visionaram as suas próprias aplicações às problemáticas gerais. Com isso, a diferente presença política e cultural da nação portuguesa, quer no mundo europeu quer no mundo alargado, tornou-se ainda mais efectiva. Por outro lado, não deixou de ser a expressão de uma matriz proveniente das grandes exigências da comunidade – base europeia – ocidental e peninsular, na qual os portugueses estão plenamente inseridos. Mas a diversidade ampliou-se tornando-se uma condição de força na medida em que a diferença política se afirmava.

Segundo o historiador, tal serve de advertência aos povos, às pequenas nações a que não descurem o político e nunca deixem de negociar a sua presença dominante dessa dimensão, sem deixar de ser tanto conciliatório, como firme e esclarecido. Os diversos destinos históricos dos povos da península ibérica, são ainda uma advertência prática de que vale a pena a diferença, uma vez que nela se encontram sempre cami-



nhos que se manifestam em novas expressões de cultura e criação. E é assim porque também não impede a convergência quando as decisões comuns se tornaram necessárias.<sup>15</sup>

Na terceira vaga de globalização, são particularmente exigentes e significativas as preocupações com o desenvolvimento económico. Nesse contexto, convém recordar que a pergunta efectiva que se coloca aos portugueses é a de saber se estamos em condições de continuar a constituir uma eficácia nacional. Eis algumas das questões do historiador que se revelam actualíssimas: Que conteúdo pode ser facultado à vivência colectiva que não seja retórico, efémero e circunstancial? Dará a consciência do destino histórico força para um concretização própria no contexto da globalização? Qual será o destino histórico, indissolúvel da experiência adquirida pelos portugueses a que é preciso acrescentar a renovada capacidade de um esforço realizador?

Na mesma linha, a criatividade e esperança dos portugueses começa por ser inseparável do caminho que a comunidade tem podido seguir, de acordo com a consciência que foi adquirindo, relativamente às suas próprias forças e que, pela história, apreendeu a medir. Mas envolve também – inevitavelmente – a capacidade de criar de novo. Sem esta última, a experiência acumulada perde sentido. “Sem criação renovada, não há destino histórico”.<sup>16</sup>

Tal como aconteceu com o lugar geográfico que ocupamos, a diferencialidade portuguesa vai nos permitir delimitar em relação a outros povos e nações, vias de interesse comum, formas de dissuasão com quem não concordamos e de convergência que nos convenham, ou de interpretação política, social e económica que criem uma regra não arbitrária, mas reflectida, de orientação foi decisiva para responder à interrogação, ao demonstrar que sentido das opções internas de Portugal só se torna “perceptível e diferenciado no delineamento de uma política externa”.<sup>17</sup>

Na verdade, a taxa de crescimento do PIB não depende apenas do comportamento dos agentes económicos, nomeadamente na sua capacidade de investir produtivamen-

---

<sup>15</sup> Muitos dos exemplos apresentados referem-se aos dois estados peninsulares. Assim, a secção II, “Uma sequência de finalidades”, pp. 266-271, revela a evolução do formulário político “de providencial a causalista”, seguindo-se o “formulário jurídico e positivista que, durante algum tempo, dominou a historiografia ocidental, sobretudo a de influência francesa”. E adverte no final: “A sociedade constitucional exigia fundamentos mais sólidos que só os políticos”.

<sup>16</sup> Destino, *op. cit.*, p. 280.

<sup>17</sup> *Por onde vai*, *op. cit.*, p. 39, citando o prefácio do *Catálogo*, *op. cit.*

te, também garante a independência política. Não basta, pois, “a convicção entre o conjunto de pessoas responsáveis que são a Nação portuguesa” de que a política externa sempre assenta na situação da Europa e do Atlântico, exige-se ainda bom governo. Infelizmente, Portugal tem uma tradição da política externa que vai mais no sentido político-militar ou de segurança do que no sentido económico.

Concretamente, quais as exigências colocadas à política externa portuguesa? Na complexa interação entre globalização e governação anteriormente referida, as redes privadas e empresariais coexistem com mecanismos inter-governamentais e as pertenças múltiplas são a regra, não a excepção. As pertenças múltiplas e a multiplicidade das escalas da governação reflectem as “duas habilitações essenciais da Europa: a unidade do Estado e a capacidade do regionalismo”.<sup>18</sup> Unidade do Estado, ou primado do político, significa que a forma de garantia militar é a que as comunidades mais estimam para conservar a sua segurança.<sup>19</sup>

Assim, o nosso país, com uma cultura muito arraigada, só vai conseguir mudar para melhor se também tiver uma política externa adequada e que sustente a convergência económica. Por exemplo, em Portugal, além dos custos económicos e sociais incorridos em 1974-75, a resistência à política externa confirmou que “a constante da sua situação (geográfica) e o seu sucessivo e *diferenciado* aproveitamento não são conceitos óbvios”.<sup>20</sup> De facto, a problemática do equilíbrio peninsular até às invasões napoleónicas obrigou Portugal a acertar na escolha das escalas de governação, sob pena de perder a independência política (o que até aconteceu).<sup>21</sup> Tal como a independência política, a convergência económica assenta na capacidade nacional de resposta e na congruência entre esta resposta e a conjuntura internacional, seja ela comercial, financeira, política ou militar.

Em suma, exige-se uma política económica externa que se articule estritamente com a política económica interna. Em relação a esta última, importa compreender

---

<sup>18</sup> *Diplomática*, op. cit., p. 177. O volume I como que continua na última secção (intitulada “A Crise do Destino”, referente aos séculos XIX e XX) de *Destino*, op. cit. Ver as citações em *Saber Continuar*, op. cit.

<sup>19</sup> *Diplomática*, op. cit., p.39, dando como exemplos Israel e as sociedades africanas.

<sup>20</sup> *Diplomática*, op. cit., p. 41 (parêntesis e itálico nosso).

<sup>21</sup> Referido ao tempo, o conceito de *integralidade* equilibra a *diferencialidade* do espaço nacional. Ver *Diferencialidade*, op. cit., p. 35.

que a competitividade criadora de emprego assenta na diferencialidade e que esta sustenta a competitividade da economia encarada numa óptica de política (quadro 1). Com a globalização dos mercados, torna-se evidente a necessidade da cooperação, resposta preferencial à interdependência.<sup>22</sup> Por outro lado, os portugueses devem ter a capacidade de cooperar entre si. Mais. Os portugueses, individualmente, e através dos seus representantes eleitos e das representações, também, sociais, dos empresários e dos trabalhadores da sociedade civil, devem ser capazes de cooperar entre si com um horizonte mais longo do que tem sido o caso ultimamente. Na interpretação de diferencialidade enquanto “competitividade+”, o “plus” é dado pela cooperação.<sup>23</sup>

Quadro I – Da competitividade à diferencialidade

	Mercado	Política
Nacional	competitividade	cooperação
Global	cooperação	diferencialidade

Este reconhecimento é essencial para a nossa pequena economia aberta: *A defesa e a demonstração das potencialidades das pequenas nações é um projecto em que Portugal pode admiravelmente participar. A nossa cultura, a nossa gente sente-se realizada nessa busca da diferencialidade pelo particular na sua teorização.*<sup>24</sup> Este texto de 1978 abrange os emigrantes, portadores dos valores com que nasceram e cresceram, e faz apelo à capacidade individual que têm de se adaptar a situações diferentes, de se auto-descobrir.<sup>25</sup>

Atente-se na origem longínqua das duas fronteiras Europa e Atlântico das quais surgiram os dois esteios da diferencialidade portuguesa na sua forma actual: *Com o fim*

<sup>22</sup> Cooper, *Interdependence*, op. cit. notou isso em 1964.

<sup>23</sup> *Competitividade*, op. cit.

<sup>24</sup> *As condições da esperança*, p. 44, citado em *Saber Continuar*, op. cit., p. 233, *Por onde vai*, op. cit., p. 38, nota (\*\*\*) e *Diferencialidade*, op. cit., p. 30 nota 15.

<sup>25</sup> Outro trabalho de 1994, citado em *Saber Continuar*, op. cit., p. 64, interpreta a diferencialidade europeia como a capacidade das zonas europeias marginais de evitar a hegemonia dos países mais poderosos e maiores. Aqui estão referidas todas as margens: atlântica, mediterrânica, continental, sendo que a diferencialidade europeia é ajudada pela própria prosperidade de alguns pequenos países. Basta olhar para a cultura irlandesa. Quem não conhece a sua evolução extraordinária desde que o rendimento nacional aumentou para além da média comunitária? Ver ainda *Competitividade*, loc. cit.

da hegemonia castelhana na costa portuguesa, a viabilidade da nova dinastia de Aviz ficou garantida. (...) A diferencialidade já adquirida no plano político, toma uma expressão económica e social cada vez mais distinta, ao aumentar, através do mar a sua função no equilíbrio, assim estabelecido, nas forças peninsulares”.<sup>26</sup> Um esteio da diferencialidade é a desejada pertença ao euro, uma zona de estabilidade financeira, outro, uma pertença lusófona com dimensão política e de desenvolvimento. Este segundo alicerce da política externa portuguesa liga países que partilham uma mesma cultura e portanto comporta a memória do passado comum. Porém, só serve a esses países se lhes permitir olhar para os problemas globais, nomeadamente os ODMs (Objectivos de Desenvolvimento do Milénio). Ora, mau grado indiscutíveis sucessos, a nossa política económica externa não tem tido a credibilidade necessária para sustentar estes dois alicerces.<sup>27</sup>

**3. Conclusão** No caso do destino histórico de Portugal, um elemento evidente mesmo no período de pobreza industrial dos séculos XIX e XX é o da facilidade em ligar a Meseta Ibérica ao Mar do Norte e ao Mediterrâneo ao invés do Mar Oceano. “Este foi, durante séculos, uma incógnita agressiva agora provida de outras formas específicas de pressão que, em qualquer momento, se podem tornar decisivas”.<sup>28</sup> Qual a principal conclusão a retirar desta experiência histórica para a situação portuguesa actual? No nosso entender, ela só pode ser a seguinte: mais importante do que criticar, é fazer. É preciso saber dar uma resposta concreta ao desafio da globalização. Julgamos pois necessário a existência de forças endógenas susceptíveis de fomentarem a mudança: há vantagem da “existência protegida de mecanismos institucionalizados de objecção e verificação e que possam (e saibam) integrar um conjunto coerente e significativo, susceptível de desenvolvimento, em que a cultura própria participe”, condição necessário para a tão necessária auto descoberta. Mais palavras do historiador: “Sem criação renovada não há destino histórico”.<sup>29</sup>

Para tal, é urgente levar a cabo duas acções importantes: a primeira, é a promoção de uma análise crítica da sociedade portuguesa e das suas potencialidades económicas, a partir dos esclarecimentos provenientes das experiências desenvolvidas no resto do

<sup>26</sup> Destino *op. cit.*, p. 294 além das citações na nota 8 in fine.

<sup>27</sup> Mais referências em Saber Continuar, *op. cit.*, p. 252, nota 31 e Competitividade, *loc. cit.*

<sup>28</sup> Destino, *op. cit.*, p. 266.

<sup>29</sup> As citações vêm em Destino, *op. cit.*, p. 267 e 280 respectivamente. Ou ainda p. 281, citado adiante no texto.

mundo, de forma a identificar a “acção correctora esclarecida e atempada”; a segunda, é envolver a sociedade, em geral, e os agentes económicos, em particular, na definição do nosso destino histórico. Tal esforço exigirá uma maior responsabilização de toda a sociedade não só na concepção das políticas económicas e sociais ajustadas à nossa sociedade mas também na sua execução. Só assim é que as soluções propostas estarão voltadas para a resolução do problema de fundo em vez de serem superficiais, pouco eficazes e insustentáveis.

Em suma, conceber um destino histórico acaba por conduzir a uma forma de estabelecer um quadro da personalidade ou identidade nacional onde devem estar presentes os modos específicos de sensibilidade dos quais tem resultado um enriquecimento do humano. A consciência nacional é indispensável ao destino histórico e prova-se pela integração sintética das atitudes bem sucedidas que em, contextos, diversos, se verificaram, numa teoria geral de sucesso. Deste modo, a comunidade pode dispor de meio críticos interpretativos, susceptíveis de analisar as vias possíveis para enfrentar os comportamentos ineficazes, dentro daqueles parâmetros de equilíbrio de “sensibilidade – experiência – razão”.<sup>30</sup> Isto é a maneira portuguesa de ser, a nossa diferencialidade. Cabe aplicá-la à esfera económica, agora inserida num horizonte mais alargado e global.

O problema histórico dos portugueses tem sido o de definir o seu destino histórico através do conhecimento das possibilidades colectivas da comunidade e do saber como levar a efeito o aproveitamento dessas conjunturas favoráveis ou como as transformar. Pertencem assim à definição do destino histórico de uma nação, três conteúdos concretos: uma “experiência histórica” vivida em comum, as “propostas e realizações” verificadas ao longo do tempo e a “exploração das possibilidades do lugar” face aos desafios existenciais que vão surgindo. Para garantir a continuidade da nação, o estabelecimento de um desenvolvimento e a defesa de uma identidade, é imperativo que estes três aspectos se fundam numa perspectiva colectiva adequada a um plano de acção exequível. Como nos lembra o historiador, nada deste processo se pode exprimir apenas em “poder ser”. Terá que abranger uma dimensão maior, a de “ser”.<sup>31</sup>

Saber gerir o desafio da globalização deve ser o interesse nacional predominante de Portugal, o seu destino histórico hodierno. Tal propósito decorre directamente da

---

<sup>30</sup> Destino, *op. cit.*, p. 280.

<sup>31</sup> É a citação referida na nota 29.

vontade do povo português em ser autónomo e diferenciado e implica saber continuar a construção da sua diferencialidade – a sua forma diferenciada de “ser” – a razão permanente do seu destino histórico. Como no passado, a força passível de comunicar esta vontade só pode ser a nação pois só ela permite alcançar a diferenciação e a continuidade desejada. Como tal, a acção política continua a desempenhar um papel decisivo neste processo, tanto mais quanto a mesma souber articular-se com a vertente económica. A experiência histórica da decadência no fim do século XIX demonstra claramente o perigo para a nação portuguesa em não saber empreender este nobre esforço.

Além deste aspecto, revela a necessidade de compreender, de uma forma consciente e esclarecida, a nossa identidade enquanto povo pois o conhecimento assim adquirido é requisito impreterível para uma melhor definição da nossa diferencialidade através da auto descoberta. Para nós, a competitividade portuguesa na economia global tem dois esteios, ambos multilaterais. Um, a desejada pertença ao euro, uma zona de estabilidade financeira, outro, uma pertença lusófona com dimensão política e de desenvolvimento. Como a diferencialidade mergulha na cultura política, estas duas pertenças só servem se ajudarem a definir o futuro nacional dos seus países membros. Pela nossa parte, a política económica externa não tem tido a credibilidade necessária para sustentar uma ideia portuguesa da Europa e ainda menos aquilo a que em *Competitividade portuguesa na economia global* um de nós chamou lusofonia global.

Tendo invocado a história pátria, terminamos retirando dela razões para termos confiança na nossa capacidade colectiva de corresponder aos nossos compromissos. Voltando à segunda e aos primórdios da terceira globalização, Borges de Macedo recorda-nos que apesar da existência de uma decadência efectiva verificada, não havia qualquer razão para a ligar à confiança no futuro. No plano político – das prioridades e das decisões a tomar – não existia consciência de uma decadência bem localizada e definida que era preciso de enfrentar. Existia sim, um sentimento apocalíptico de *Finis Patriae* que paralisava as soluções plausíveis e efectivas. As soluções propostas eram voltadas para o imediato confronto com as realidades da decadência e conseqüentemente incapazes de resolver o problema de fundo. No entanto, segundo o historiador, o diagnóstico popular nunca foi tão severo como o do escol político e dos intelectuais. Para o povo, a situação nunca esteve perdida pois guardava mais confiança nos seus próprios recursos. Eis o motivo da nossa esperança face ao desafio da globalização!**NE**

## ESTATUTO EDITORIAL DA *NEGÓCIOS ESTRANGEIROS*

A *Negócios Estrangeiros* (NE) é uma publicação periódica semestral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, dotada de autonomia científica, incidente na área da Política e Relações Internacionais, e que pretende incentivar o corpo diplomático português e a comunidade científica em geral a participar activamente na discussão de ideias e doutrinas no âmbito da Política e Relações Internacionais, divulgando a imagem de Portugal quer a nível nacional quer no estrangeiro.

A fim de prosseguir os seus objectivos, a NE deverá respeitar uma estrutura uniforme na qual se inserirão os seus conteúdos. Estes são definidos, para cada número, pelo Conselho Editorial.

São órgãos da NE: a) o Director; b) o Conselho Editorial; c) o Director Executivo e d) o Conselho Consultivo.

O Director da NE é o Presidente do Instituto Diplomático. O Conselho Editorial compreende elementos, designados pelo Director, bem como o Director, o Secretário-Geral, o Director-Geral de Política Externa e o Director Executivo, que participam activamente na elaboração da revista. O Director Executivo é nomeado pelo Conselho Editorial. Os membros do Conselho Consultivo, em número não superior a 40, são designados pelo Conselho Editorial.

A *Negócios Estrangeiros* tem livre autonomia editorial.

## NORMAS PARA OS AUTORES

Os trabalhos devem ser inéditos e ter entre 10 a 30 páginas e deverão ser entregues no Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros, acompanhados dos seguintes elementos:

- versão electrónica em *Word* para *Windows*;
- resumo até 10 linhas em português e em inglês, com 4 ou 6 palavras-chave;
- versão final pronta a publicar, devidamente revista de eventuais gralhas.

À parte, deverá ser entregue a identificação do autor, a instituição a que pertence, morada completa e contacto.

As notas de rodapé e as referências bibliográficas devem obedecer aos seguintes modelos:

### Livro

MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, Almedina, Coimbra, 2002.

### Artigo

GUEDES, Armando Marques, “Think-Tanks, Diplomacia e Política Externa”, *Negócios Estrangeiros*, n.º 9, Instituto Diplomático do MNE, Lisboa, 2006, pp. 146-178.

Quando os trabalhos incluírem materiais gráficos ou imagens, devem fazer-se acompanhar pelos originais em bom estado, ou ser elaborados em computador e guardados em formato gráfico.

Baseado num sistema rigoroso de *peer-review*, os trabalhos serão apreciados por dois avaliadores externos em regime de anonimato e, quando publicados, responsabilizam apenas os autores.

O envio de um trabalho implica compromisso por parte do autor de publicação exclusiva na revista *Negócios Estrangeiros*, salvo acordo em contrário.

## INSTRUCTIONS TO CONTRIBUTORS

The unpublished works shall consist of between 10 and 30 pages and shall be delivered to the Diplomatic Institute of the Ministry of Foreign Affairs accompanied by the following:

- electronic version in *Word* for *Windows*;
- a 10 line abstract, with 4 or 6 key-words;
- final version, ready to publish and duly revised for possible typing errors.

Identification, full address and professional contacts should be given separately.

Footnotes and acknowledgements shall be in keeping with the following models:

### Book

MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, Almedina, Coimbra, 2002.

### Article

GUEDES, Armando Marques, “Think-Tanks, Diplomacia e Política Externa”, *Negócios Estrangeiros*, n.º 9, Instituto Diplomático do MNE, Lisboa, 2006, pp. 146-178.

If the work includes graphic material or images it should be accompanied by originals in good condition or be prepared on a computer and saved in graphical format.

Articles submitted to *Negócios Estrangeiros* are read by two external referees, following a strict peer-review system. The works will be appraised on an anonymous basis, and, when published, the authors shall have full responsibility.

Unless otherwise agreed, submission of a work implies a commitment by the author to exclusive publication in *Negócios Estrangeiros*.



## Boletim de Assinatura NegóciosEstrangeiros

Nome \_\_\_\_\_

Morada \_\_\_\_\_

Código Postal - Localidade \_\_\_\_\_

N.º Telefone \_\_\_\_\_

Desejo adquirir a Revista **NegóciosEstrangeiros** na seguinte modalidade:

Assinatura Anual – € 18

Assinatura Anual

Número Avulso – € 7,50

Número 3     Número 4/5     Número 6     Número 7     Número 8

Número 9.1 e 9.2 – € 10     Número 10 – € 10     Número 11.1 e 11.2 – € 10

O pagamento deve ser efectuado por cheque à ordem do Instituto Diplomático e anexado a este Boletim.

Cheque n.º \_\_\_\_\_ Banco \_\_\_\_\_

Assinatura \_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_\_

**Instituto Diplomático**

Rua das Necessidades, 19 . 1350-218 Lisboa . T 21 393 29 40 . F 21 393 20 49 . [idiplomatico@sg.mne.gov.pt](mailto:idiplomatico@sg.mne.gov.pt)

## Boletim de Assinatura NegóciosEstrangeiros

Nome \_\_\_\_\_

Morada \_\_\_\_\_

Código Postal - Localidade \_\_\_\_\_

N.º Telefone \_\_\_\_\_

Desejo adquirir a Revista **NegóciosEstrangeiros** na seguinte modalidade:

Assinatura Anual – € 18

Assinatura Anual

Número Avulso – € 7,50

Número 3     Número 4/5     Número 6     Número 7     Número 8

Número 9.1 e 9.2 – € 10     Número 10 – € 10     Número 11.1 e 11.2 – € 10

O pagamento deve ser efectuado por cheque à ordem do Instituto Diplomático e anexado a este Boletim.

Cheque n.º \_\_\_\_\_ Banco \_\_\_\_\_

Assinatura \_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_\_

**Instituto Diplomático**

Rua das Necessidades, 19 . 1350-218 Lisboa . T 21 393 29 40 . F 21 393 20 49 . [idiplomatico@sg.mne.gov.pt](mailto:idiplomatico@sg.mne.gov.pt)



A PRESENÇA EMPRESARIAL  
**PORTUGUESA**  
NA UNIÃO EUROPEIA



REN é a empresa responsável pela gestão das redes, fluxos de gás (alta pressão) e electricidade (muito alta tensão) de Portugal, considerada um dos mais eficientes operadores de transporte e gestores de redes energéticas da Europa.

**Redes de Confiança**

**REN** 

**Redes Energéticas Nacionais**

Num mundo globalizado...



... sempre que aconteça uma oportunidade de negócio

“Estaremos sempre com os nossos Clientes”

Corporate  
Banking

Corporate  
Finance

Private  
Equity

International  
Business  
Development

Special  
Projects

**A Audi orgulha-se de patrocinar  
a Presidência Portuguesa da União Europeia.**



Audi. Patrocinador oficial da Presidência Portuguesa da União Europeia.

Para garantir uma maior segurança e conforto nos trajectos das delegações estrangeiras que estarão de visita a Portugal, estas deslocar-se-ão numa frota de Audi A8 para as suas missões governamentais.



# Simmons & Simmons Rebelo de Sousa

**Know - How & Excelência**

*Considerada por todos os directórios internacionais uma Sociedade de Advogados de referência, continuamos, com base na nossa experiência, rigor e dimensão internacional, a surpreender os nossos Clientes com soluções inovadoras*

**Para mais informações, por favor contacte:  
Pedro Rebelo de Sousa**

Lisboa  
Rua Dom Francisco Manuel de Melo, 21  
T 21 313 2000

Porto  
Rua Tenente Valadim, 215  
T 22 543 2610

Madeira  
Av. Zarco, n.º 2, 2.º  
T 291 20 2260

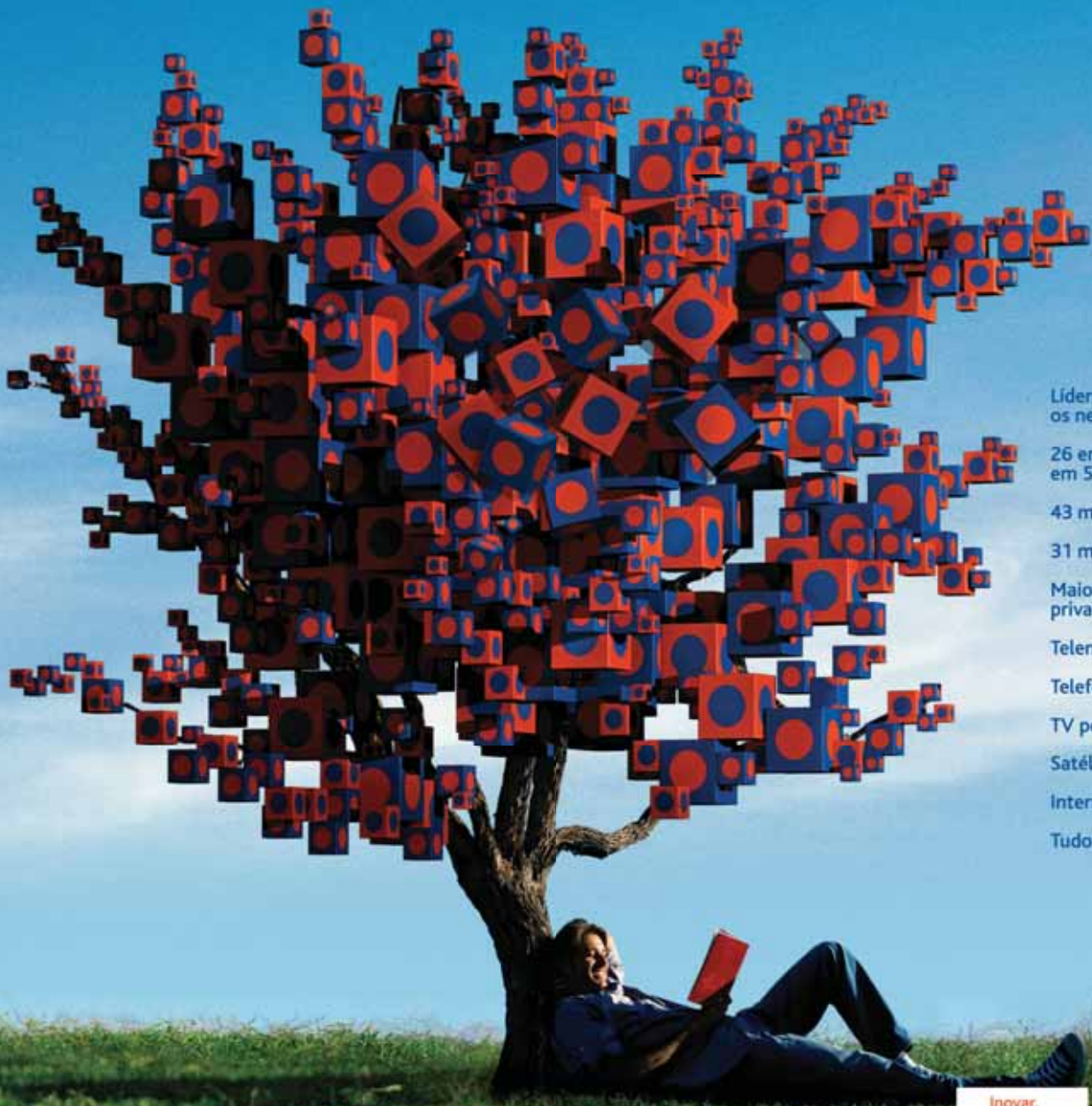
[www.simmons-simmons.com](http://www.simmons-simmons.com)

Abu Dhabi - Amsterdam - Brussels - Dubai - Düsseldorf - Frankfurt - Hong Kong - Lisbon - London - Madeira - Madrid - Milan - New York - Oporto - Padua - Paris - Qatar - Rome - Rotterdam - Shanghai - Tokyo

Em Associação com Veirano Advogados, Brasil  
Rio de Janeiro - São Paulo - Porto Alegre - Fortaleza - Brasília - Ribeirão Preto

# Grupo Portugal Telecom.

A pensar em si.  
A fazer Portugal crescer.



- Líder em todos os negócios
- 26 empresas em 5 continentes
- 43 milhões de clientes
- 31 mil colaboradores
- Maior grupo privado português
- Telemóvel
- Telefone Fixo
- TV por Cabo
- Satélite
- Internet banda larga
- Tudo por si



# Compromisso internacional na distribuição de TI



O Grupo DLI iniciou a sua estratégia de internacionalização para os países africanos de língua oficial portuguesa.

A criação da DLI Angola representa um valor acrescentado na distribuição e representação nas TI de apoio à gestão, assegurando aos seus revendedores o suporte comercial, logístico e técnico, bem como todos os serviços de pré e pós-venda.

Aproveitando a experiência de 14 anos, a nível nacional da distribuição de produtos informáticos, a DLI Angola apresentará soluções integradas e orientadas para a otimização de recursos adaptados ao mercado das TI.

Estão lançadas as bases para novas soluções às suas necessidades de distribuição de hardware, consumíveis ou de software dos principais fabricantes de Tecnologias de Informação.

A DLI Angola assume-se assim como o seu parceiro na representação e distribuição dos melhores fabricantes de TI.



[www.dli.pt](http://www.dli.pt)

# TRACTORMINHO®

PEÇAS E ACESSÓRIOS PARA AUTOMÓVEIS E MAQUINAS AGRICOLAS

SPARE PARTS AND ACCESSORIES FOR CARS AND AGRICULTURAL ENGINES THE BEST BRANDS TO THE SERVICE OF AGRICULTURE  
AS MELHORES MARCAS AO SERVIÇO DA AGRICULTURA

**WAREHOUSE:**  
LUGAR DE CALDAS, LT 1-2  
PARQUE POENTE - SEQUEIRA  
4705-629 BRAGA - PORTUGAL



**CONTACTS:**  
TELE.: +351 253 30 40 20  
FAX.: +351 253 30 40 29  
E-MAIL - tractorminho@tractorminho.pt  
www.tractorminho.pt



OS VALORES  
EXPERIÊNCIA  
PROFISSIONALISMO  
COMPROMISSO



**Garvetur®**  
IMOBILIÁRIA & ALOJAMENTOS SINCE 1983

**MEDIAÇÃO**

Tel. 289 322 488 - Fax 289 301 279  
geral@garvetur.pt

**ALOJAMENTOS**

Tel. 289 381 551 - Fax 289 313 082  
reservas@garvetur.pt

www.garvetur.pt

LIC. 1427



**Visacar**

ALUGUER & VENDA DE AUTOMÓVEIS

**VISACAR**

Tel. 289 514 639 - Fax 289 588 494  
reservas@visacar.pt

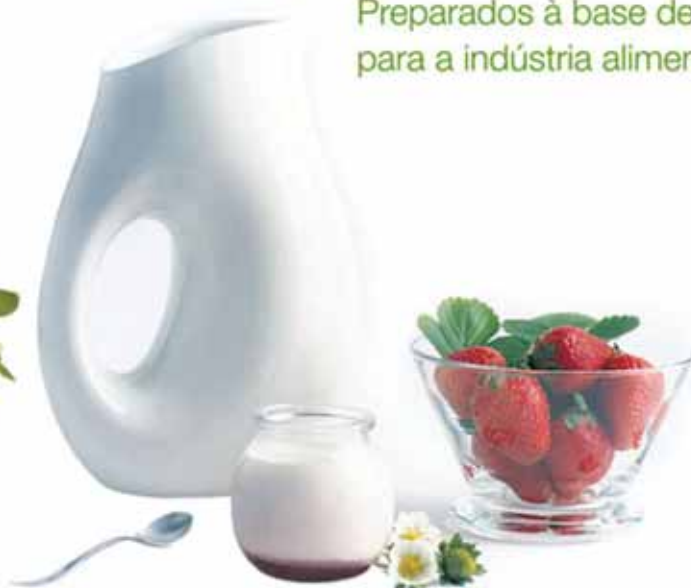
www.visacar.pt

AMPA 1078

A total satisfação do cliente é o principal objectivo das nossas empresas.  
Elas pretendem, através das suas diversas actividades responder aos vários desejos e necessidades dos seus clientes.



Preparados à base de fruta  
para a indústria alimentar.



**FRULACT, S.A.** - Rua do Outeiro, 589 -4475-150 Gemunde, Maia Portugal · Tel: + 351 229 287 750 - Fax: +351 229 287 919  
UNIDADES: Portugal, França, Marrocos, Argélia e Tunísia [www.frulact.com](http://www.frulact.com)

## Porto da Horta

### Breve Descrição

Abrange toda a zona molhada interior ao molhe comercial, cujo único projecto de construção remonta aos anos 1890.

No seu interior, foram construídos o cais Sul (pesca) e o cais Oeste (passageiros). Foi ainda construída a Marina da Horta, constituída por duas bacias: Norte e Sul, respectivamente.

O molhe comercial integra três cais acostáveis, de 180m do comprimento cada e sondas reduzidas que variam entre os – 4m (ZH) e os – 8m (ZH).

São terminais multifunções que movimentam carga contentorizada e geral, granéis e combustíveis.

Integra o espaço Shengen, sendo a fronteira mais ocidental da Europa.

A Marina da Horta tem a particularidade de ser um porto de apoio à frota da náutica de recreio de passagem que navega de Ocidente para o Mediterrâneo e vice-versa, bem como do Norte da Europa para o Mediterrâneo.

É, segundo dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Marina mais movimentada do País.

### Perspectivas futuras

Está em fase de projecto a construção de um novo terminal para passageiros, não só do tráfego de cabotagem como dos navios de cruzeiro. Paralelamente, perspectiva-se a ampliação da Marina, a criação de estacionamento de embarcações de recreio em terra e o reordenamento do núcleo de pesca.





# euroAtlantic airways transportes aéreos s.a.

portuguese charter airline

Founded by Tomaz Metello, actual CEO and major shareholder together with the largest Portuguese leisure corporation Pestana Hotels & Resorts.

[www.euroatlantic.com](http://www.euroatlantic.com)



**WET LEASE**  
Ad-hoc, long and short term (ACMI or DUMP)

**CHARTERS**

Governmental - VIP - Incentive flights

**OPERATING WORLDWIDE**

Over 300 airports in 5 continents

USA - FAR129 - UN provider

(IOSA approval on development)

**FLEET**

(actual versions are flexible)

- |                  |                     |
|------------------|---------------------|
| 1 X L1011 - 500  | 21C 279Y (56C 197Y) |
| 2 X B757 - 200   | 219Y                |
| 6 X B767 - 300ER | 234Y/12C241Y        |

**COMMERCIAL CONTACTS**

PH: +351 21 924 73 15. 16 . 17.18.18.20

H24: +351 917 249 671

FAX: +351 21 924 73 91

[commercial@euroatlantic.pt](mailto:commercial@euroatlantic.pt)

LISDCMM

Thank you for visiting our website.  
Tomaz Metello (President & CEO)

## A Elegância da Arte em Português!

Alfinete de Filigrana em prata Lei



Colar em prata Lei Ao Centro Coração em Filigrana



*Ana de Lima*®

Loja 1 - Rua da Fanares, 9 - Loja 3 - 2725-307 Mem Martins \* [mail@anadelima.pt](mailto:mail@anadelima.pt) \* 00351 219 207 050  
Loja 2 - Rua Andrade Corvo, 5 A - 1050-007 Lisboa \* [ma.lac@anadelima.pt](mailto:ma.lac@anadelima.pt) \* 00351 213 153 167



**Consultoria**  
Consultancy

**Projecto**  
Design

**Gestão de Empreendimentos**  
Project Management

**infraestruturas**  
infrastructures

**indústria**  
industry

**transportes**  
transports

**ambiente**  
environment

**edifícios**  
buildings

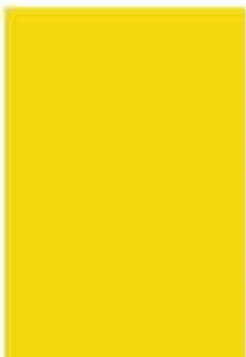




# CaetanoBus

Fabricação de carroçarias, S.A.

CaetanoBus é uma empresa de fabricação de carroçarias e veículos para o transporte público de passageiros. A eficiente utilização dos recursos, o respeito pelos parceiros de negócio e o gosto pela inovação, são características da CaetanoBus; uma empresa que se orgulha de ser social e ambientalmente responsável. Enquanto criador e fabricante de carroçarias para autocarros a CaetanoBus aposta na relação qualidade-preço, de forma a satisfazer totalmente os clientes e os utilizadores dos nossos produtos. Para tal investimos na melhoria contínua, no envolvimento de todas as partes interessadas e na adopção de práticas de prevenção da poluição.



Av. Vasco da Gama, 1410  
4431-901 Vila Nova de Gaia  
Portugal  
Telf: +351 22 786 70 00  
Fax: +351 22 786 71 71  
[www.caetanobus.pt](http://www.caetanobus.pt)  
[caetanobus@caetanobus.pt](mailto:caetanobus@caetanobus.pt)



# Ajuda-nos a comunicar

## Produtos de Comunicação Visual

- Quadros Brancos
- Quadros de Mensagens
- Vitrines para Fixação de Informação
- Cavaletes com Blocos de Papel
- Quadros Combinados
- Quadros de Ardósia
- Quadros de Informação
- Quadros para Planeamento de Tarefas
- Acessórios



### Bi-Office

Bi-silque, S.A.  
Rua Cais da Estação 3885 Esmoriz Portugal  
T: +351 256750120 F: +351 256751141  
e-mail: [info@bisilque.com](mailto:info@bisilque.com) [www.bisilque.com](http://www.bisilque.com)

**Por detrás das grandes obras,  
estão grandes profissionais.**



Edifício São Bartolomeu

Auto-Estrada A 13



**A solidez constrói-se  
A competência cultiva-se  
A confiança conquista-se**

Na MSF cada obra é o reflexo de mais de 37 anos de experiência. Três décadas e meia de concepção e execução de projectos de engenharia de grande envergadura e complexidade técnica. É essa experiência que nos permite continuar a acreditar nos nossos valores: solidez, competência e confiança e que nos permite intervir em todos os segmentos e especialidades de construção. Na base de todo este percurso está o mais valioso activo desta empresa: os nossos profissionais.

**Sede:** Av. Columbano Bordalo Pinheiro,  
52 r/c · 1070-064 Lisboa  
**Tel** +351 217 213 500  
**Fax** +351 217 263 399  
Alvará de Construção n.º 103

[www.msf.pt](http://www.msf.pt)



MONIZ DA MAIA, SERRA & FORTUNATO - EMPREITEIROS, SA.

# BPI Exportação

Financiamento para PME exportadoras  
**300 milhões de euros**

- **Financiamento a médio prazo**
- **Adiantamentos à exportação**
- **Linha Angola Express**
- **Seguro de crédito à exportação**
- **Factoring internacional**
- **Produtos de estrangeiro**
- **Cobertura de risco cambial e risco de taxa de juro**

**Mais informações:**

Nos Centros de Empresas e Balcões BPI, em [www.bancobpi.pt/empresas](http://www.bancobpi.pt/empresas) ou através da **Linha BPI Exportação 808 285 285**.

Parceiro:





## ATÉ ONDE PODEMOS CHEGAR?

Começamos na Engenharia e atingimos a liderança. Aceitamos o desafio das concessões rodoviárias e somos já o maior operador privado. Na área do Ambiente, conquistamos idêntica posição e o reconhecimento da nossa eficiência e consciência cívica. Na Indústria e Energia, protagonizamos grandes projectos de produção eólica e de biodiesel. Para crescer internacionalizamo-nos. Estamos implantados em 16 países. Geramos sinergias que garantem confiabilidade e sustentabilidade. Temos força. E continuamos na senda de novos desafios.



MOTA-ENGIL, SGPS, S.A.

PROCURAMOS NOVOS DESAFIOS.

WWW.MOTA-ENGIL.PT





**Shipping Agents Forwarding Agents Custom's Brokers**

Agentes Gerais em Portugal da China Shipping Container Lines

Tráfegos : Extremo e Médio Oriente, África Ocidental,  
America do Norte e América do Sul

TEL. 213 918 039

FAX. 213 918 049

Av. 24 DE JULHO, 130

1º ESQ. 1350 - 346 LISBOA



**A.F.PI/A.R.E.D**

PORTUGAL - Av. da Liberdade 110, 1269-046 - Lisboa

FRANCE - 4 rue Voltaire - 66000 - Perpignan

afpi@afpi.eu.com / www.afpi.eu.com

## SITE / LINK



WWW.EUROATLANTIC.PT



WWW.GARVETUR.PT



WWW.ANADELIMA.PT



WWW.TRACTORMINHO.PT



WWW.FRULACT.COM



WWW.PORTOHORTA.COM



WWW.BANCOEFISA.PT



WWW.CAETANOBUS.PT



WWW.BISILQUE.COM



WWW.MSF.PT



WWW.SIMONS-SIMONS.COM



WWW.FASE-SA.PT



WWW.SIVA.PT



WWW.NTC.PT



WWW.REN.PT



WWW.MOTA-ENGIL.PT



WWW.DLI.PT



WWW.BANCOBPI.PT



WWW.TELECOM.PT



WWW.AFPI.EU.COM



