

Uma Agenda da Segurança para o Século XXI: Política Global na “Cidade Nua”*

Ronnie D. Lipschutz

*Professor Associado de Política, Stevenson College, Universidade da Califórnia***

* “Cidade Nua” foi um filme célebre dos anos 50 que o autor utiliza como uma metáfora para o desenvolvimento do tema. Intervenção proferida no âmbito da Conferência “Segurança para o Século XXI”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Novembro de 2000.

** Universidade da Califórnia: 260 Stevenson College, Santa Cruz, CA 95064, USA; Tel. 01-831-459-3275 e-mail: rlipsch@cats.ucsc.edu.

Existem 8 milhões de histórias na Cidade Nua. Esta é uma delas.
“The Naked City”

INTRODUÇÃO

O fim de um século é tempo de retrospectção; o início de um novo século convida à introspecção. O que é que correu mal? Porquê? Podemos evitar os erros do passado no futuro? Como? Ao formular estas questões, levanta-se uma plethora de problemas filosóficos associados, como o abuso do poder, a distribuição desigual da riqueza em todo o mundo, o problema da injustiça, a ausência de ética. Tudo questões que, embora não sejam normalmente tratadas no âmbito da “segurança”, são extremamente importantes para a política mundial no século XXI. Como é óbvio, seria relativamente fácil apresentar uma lista de matérias relacionadas com as perspectivas para a segurança durante o século XXI; na verdade, isso já foi feito por uma série de indivíduos e instituições dotados de muito mais recursos do que eu (ver exemplos, designadamente em Lipschutz, 2000). Além disso, a super-abundância de documentos sobre o tema leva-nos a pensar que o número de ameaças reais ou imaginárias para a vida humana e para a segurança é numeroso e crescente. Não preciso de as lembrar aqui (Lipschutz 1999). Mas de uma tal abordagem estaria ausente a noção do tipo de mundo em que realmente gostaríamos de viver ou como desejaríamos que os nossos netos, reunidos de modo idêntico daqui a 100 anos, em 2100, reflectissem sobre o século que acabava de terminar.

Planear um futuro aceitável e seguro, ainda que não seja um futuro ideal (que dificilmente se deseja e muito menos se consegue), requer disponibilidade para especular. Porém, a especulação muitas vezes conduz-nos ao idealismo (que continua a estar sob suspeição constante) ou ao fatalismo (ele próprio também uma forma de idealismo), ou seja, ao desejo de aperfeiçoar o mundo ou pretender que ele acabe. Mas as experiências da década passada sugerem que mesmo as nossas imaginações estão empobrecidas. Acontecimentos, que nem de longe se pensava serem possíveis ocorreram, e outros que certas pessoas consideravam inevitáveis não se concretizaram. A dificuldade que enfrentamos é mais de índole epistemológica do que metodológica (Dillon & Reid, 2000). Temos

capacidade de previsão, mas não sabemos qual será o resultado das nossas opções. Consequentemente, baseamo-nos no que sabemos (ou pensamos saber) para fazer previsões. Contamos histórias e utilizamos analogias e metáforas: anarquias que se avizinham, choques civilizacionais, *Lexi* e oliveiras.

Dentro de dez anos, ninguém se vai lembrar do que escrevi aqui, mas as analogias e metáforas convincentes têm um jeito de perdurarem. Daí que a minha comunicação comece com uma analogia – o “Síndrome da Somália” – que se desenvolve a partir das nossas ideias actuais sobre a segurança. Seguidamente continuo com uma metáfora – a “Cidade Nua” – para enquadrar as razões que me levam a pensar a segurança de modo diferente. O “Síndrome da Somália” é-nos familiar, graças aos meios de comunicação social; no síndrome da Somália temos a *anarkhos*, que representa o medo generalizado do estado e da falta de estado. A “Cidade Nua” é uma metáfora, nem idealista nem fatalista, que propõe uma possível política mundial para o século XXI com base nas instituições sociais e nas estruturas materiais existentes. O Síndrome da Somália interroga as imperfeições e falhas de uma agenda de segurança assente num tipo de comunidade política; a “Cidade Nua” examina os defeitos e a promessa de uma outra agenda. Ambas pretendem ajudar-nos a pensar em potencialidades para, como Marx (1989:345) disse “erigir a nossa estrutura em imaginação antes de a tornarmos realidade.”

Muitas das ameaças à segurança convencionalmente apresentadas na literatura não decorrem do clássico dilema da segurança, associado aos estados soberanos, mas antes do que são essencialmente as injustiças na distribuição global do poder, da autoridade e da riqueza nos processos de globalização (Lipschutz, 1998a, 2000). Estas injustiças são frequentemente expressas em termos de uma “divisão Norte-Sul” (sucessora do conflito Leste/Oeste) em que os países mais pobres do mundo estão a exigir uma maior partilha do rendimento global. As ameaças são assim vistas como emanando de governos e grupos desintegrados, de pessoas deslocadas, de fenómenos que não podem ser suprimidos na origem por estados fracos ou não existentes. Uma solução proposta por um grande número de analistas de estratégia e ciência económica é a consolidação das instituições nacionais e a aplicação de políticas regulamentadoras prescritas, destinadas a promover o crescimento económico nos países mais desfavorecidos (IMF, 2000; Evans, 1997). Os estados, pensa-se, vão continuar a ser o último bastião da ordem interna e da estabilidade

necessária para fomentar o investimento e crescimento económicos. Por fim, diz-se, a lacuna será colmatada, o estado de direito será legitimado e a justiça prevalecerá.

Todavia, devemos reconhecer que esta divisão não é meramente de natureza geopolítica. No seio das sociedades do Norte e do Sul há os poderosos e ricos, por um lado, e os pobres e desvalidos, por outro. A economia e política neo-liberais não resolvem as disparidades dentro das sociedades e furtam-se a qualquer espécie de redistribuição regulamentadora da riqueza e influência (IMF 2000). Como referi numa outra ocasião, e como é evidente em muitas situações, a aplicação cega do liberalismo democrático e económico pode ser profundamente desestabilizadora e injusta (Lipschutz, 1998b). A violência social e a guerra – o Síndrome da Somália – são uma consequência. Se na busca de segurança não nos preocuparmos com estas consequências e nos limitarmos a soluções de repressão nada mais nos resta senão barricarmo-nos por detrás de novas paredes. Eu diria o contrário, diria que, em termos filosóficos e práticos, deveríamos preocupar-nos com estas consequências e agir em relação a elas.

Ver a segurança através da lente convencional das relações internacionais e dos estudos estratégicos conduz-nos a uma tendência para definir os problemas e ameaças de formas particulares; deslocar o nosso quadro de exploração e análise para algo familiar, mas diferente, pode abrir caminho a uma aproximação a questões que estão vedadas a abordagens mais convencionais. Essa é aqui a minha intenção. A proveniência do Síndrome da Somália é óbvia, se bem que eu não pretenda que ela funcione como uma analogia à teoria ou política realista; como veremos mais adiante, a história da Somália é mais uma história da política “no seio” de uma nação-estado putativa (Walker, 1992) e das suas implicações para a política mundial no século XXI. Especificamente, o Síndrome da Somália pode ser reconhecido como um fenómeno de carácter mais geral muito debatido desde 1991: o desvanecimento da autoridade política e as implicações para a ordem social (Lipschutz, 2000; este padrão também é evidente, penso eu, nas actuais sublevações palestinianas). As causas do Síndrome da Somália são, talvez, menos evidentes. O fim da Guerra Fria? O reaparecimento de ódios antigos? Uma liderança corrupta e inepta? A globalização ou as falhas do mercado (Lipschutz, 1998a)? “Seja o que for”, como alguém disse. O resultado é o mesmo. Essas histórias não põem em causa a segurança global, como sucedeu outrora com a ameaça

termonuclear; como vimos na reunião do Milénio das Nações Unidas são a fonte de uma considerável análise, debate, preocupação e medo. As nações do mundo têm o dever ou o direito de eliminar a *anarkhos* nos estados quando são tão protectoras da anarquia (e soberania) entre si? A metáfora da Cidade Nua baseia-se no interesse crescente pelas cidades como locais de política económica (Knox & Taylor, 1995; Sassen, 1994). Eu baseio-me numa fonte bastante diferente: um texto sobre a justiça. Em *Justice and the Politics of Difference*, Iris Marion Young escreve o seguinte:

Um objectivo importante da teoria [e especulação] normativa crítica é oferecer uma visão alternativa das relações sociais que, nas palavras de Marcuse, “conceptualiza o material de que o mundo experimentado é feito... com vista às suas possibilidades, à luz das suas limitações, supressão e negação reais. Esta visão normativa positiva pode inspirar esperança e imaginação que motivem a acção para a mudança social. Também permite alguma da distância reflexiva necessária para a crítica das circunstâncias sociais existentes (Young, 1990: 227, citação de Marcuse, 1964: 7).

Young debruça-se sobre a política interna e procura uma visão realista. Diz ainda que “o modelo de uma sociedade transformada deve começar pelas estruturas materiais que nos são dadas neste momento da historia...” (Young, 1990: 234). Para ela, a estrutura relevante não é a “comunidade”, uma visão idealizada e homogeneizada das relações sociais, mas antes a “cidade”, utilizada aqui como conceito genérico e não como aglomerado urbano específico. Na Cidade, encontramos “uma forma de relações sociais...definidas como a vivência em conjunto de estranhos.” Continua Young, “Na Cidade, as pessoas e grupos interagem em espaços e instituições às quais sentem que pertencem, mas sem as interações que se dissolvem em unidade ou comunidade” (1990:237). A Cidade não está, obviamente, isenta das suas falhas e perigos; Young é a primeira a admiti-lo, é um espaço político colectivo diferente, mas não muito distante de uma potencial política mundial para o século XXI.

O SÍNDROMA DA SOMÁLIA

Toda a gente conhece a historia da Somália (Hashim, 1997; Besteman, 1999), mas por onde devo começar? Por motivos de espaço e tempo não

vou deter-me nas origens dessa construção cartográfica ainda identificada nos mapas mundiais como “Somália”. Vou antes começar pelo fim. Era uma vez um ditador chamado Siad Barre. Na conquista e manutenção do poder do estado, foi, primeiro, cliente dos comunistas soviéticos e depois dos capitalistas americanos. O seu arqui-inimigo (segundo ele) era a Etiópia, cuja presença na “Somália Ocidental” (aka, Ogaden), tornava ficção a estrela de cinco pontas na bandeira nacional (o Quênia, acrescente-se, possuía uma das outras pontas). Barre tinha poucos escrúpulos em relação à origem dos seus financiamentos e ainda menos à forma como utilizava o poder; a tentativa, em 1977, de arrancar Ogadem à Etiópia foi um erro terrível que rapidamente levou à mudança de patronos (a Etiópia, para os soviéticos, era mais apetecível). Os políticos de Washington e de outros países não consideravam o governo de Barre ideal, mas o seu regime vigiava as vias de passagem do Golfo Pérsico até à Europa e não só. Além disso, era um regime ordeiro, no sentido de que impunha alguma ordem no seu país e nas suas fronteiras, e correspondia aos padrões mínimos da comunidade internacional.

Depois, a Guerra Fria terminou. O petróleo tornou-se barato. Os clientes eram difíceis de arranjar. A Etiópia entrou em guerra consigo própria. Barre foi derrubado, deixando atrás de si uma cornucópia de armamentos, mas nenhum sucessor. Seguiu-se a *anarkhos*. Os “senhores da guerra” – um eufemismo ocidental para pessoas com grandes reservas de armas – impuseram a soberania aos vizinhos, distritos e cidades. Acumularam riquezas, armas e pedaços de território e distribuíram recompensas aos apoiantes e punições aos oponentes. Sob o novo regime, alguns somalis tornaram-se bastante ricos; muitos perderam o pouco que tinham. Com a economia vacilante e nenhum protector havia poucas oportunidades de emprego fora da alçada dos senhores da guerra. Para os jovens sem nenhuma perspectiva de emprego, o futuro parecia estar no exército.

Mas as catástrofes sucediam-se. A chuva deixou de cair e as colheitas morreram. Com poucos mecanismos de distribuição de alimentos, uma economia baseada no sistema de reideiros e pouca liquidez, a fome não tardou a chegar. As pessoas sem dinheiro ou ligações começaram a passar fome e morreram. O desastre foi transmitido a um mundo mórbido e o “efeito CNN” nasceu. A visão da morte e da desordem perturbou o público telespectador, enquanto as implicações da *anarkhos* interna perturbaram Washington (Lipschutz 2000). O presidente Bush enviou a

polícia – os fuzileiros dos EUA – para reinstaurar a autoridade e instituir a justiça. Todos sabemos o que aconteceu. A polícia não dispunha de homens nem armas suficientes e viu-se obrigada a abandonar o território. O tempo passou. Pouco se tem ouvido falar da Somália, mas aconteceram lá coisas curiosas. Em certas zonas da anterior Somália, chamadas “Somaliland” e “Puntland”, as elites locais eliminaram ou pacificaram os opositores e tornaram-se estadistas. A ordem foi restabelecida e a vida civil reatada. Noutras partes da Somália, a competição entre os senhores da guerra e os territórios recrudescu, o mesmo sucedendo com a miséria, a violência e a injustiça. Em Agosto de 1999, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, apresentou um relatório ao Conselho de Segurança sobre a situação na Somália que, segundo todos os relatos, continuava terrível (Secretário-Geral da ONU, 1999). Embora o colapso do estado da Somália fosse um assunto absolutamente interno (não obstante envolver uma corrida aos armamentos e a ingerência dos vizinhos), Annan apresentou a situação como podendo, segundo algo que dava pelo nome de “Conselho Consultivo Somali”, levar à desestabilização de toda a região (Secretário-Geral da ONU, 1999:sec.36). Annan observou que “como país sem um governo nacional, a Somália continua a ser única...um “buraco negro” onde a ausência da lei e da ordem está a atrair criminosos e elementos subversivos” (Secretário-Geral da ONU, 1999: sec.63, 62) e advertiu que, a despeito da existência de um “sentimento forte de que os dias dos “senhores da guerra” tinham terminado”, também se temia que alguns métodos de reconstrução “pudessem levar a “emirados” insustentáveis e/ou a muitos presidentes numa absurda fragmentação do país que, em última instância, chegava ao nível de distrito, senão mesmo ao nível de aldeia” (Secretário-Geral da ONU, 1999: sec. 40). A falta de estado, ao que parece, é uma ameaça ao sistema de estado!

No entanto, em plena *anarkhos* surgiu uma exigência de ordem. Os negócios começaram a desenvolver-se e a prosperar. Passou a haver muito dinheiro disponível e a procura de bens de contrabando oriundos do Iémen e de outros países vizinhos aumentou. Os comerciantes lamentavam a falta de regras e regulamentos. Segundo o relato de um repórter do *New York Times* em Mogadishu, durante o Verão passado, em 2000,

Há aqui cinco companhias aéreas concorrentes; três empresas de telefones que praticam algumas das taxas mais baixas do mundo; pelo menos duas fábricas de massas alimentícias; 45 hospitais

privados; 55 fornecedores de energia eléctrica; 1500 grossistas de mercadorias importadas; e um número infinito de indivíduos montados em burros que fornecem 250 litros de água ao domicílio por 25 cêntimos.

O que não existe na Somália é um governo e, em muitos aspectos, isso torna-a o mais puro laboratório do mundo para o capitalismo. Ninguém cobra impostos. Os negócios progridem a olhos vistos. Libertários do mundo, uni-vos!

Por isso, pode parecer surpreendente que os homens de negócios de Mogadishu, o capital eufórico e sem lei, esteja a pedir um governo. Eles gostariam de pagar impostos e que os políticos se imiscuissem pelo menos um pouco nos seus negócios (Fisher, 2000a).

Para completar o quadro, em Agosto de 2000, dois mil Somalis encontraram-se na vizinha Djibouti e, conscientes do fracasso das últimas doze tentativas para reconstruir o estado, nomearam um presidente para dirigir os destinos dessa parte da África que figura no mapa como “Somália” (Fisher, 2000b). O novo chefe do estado, Abdikassim Salad Hassan, foi incumbido da tarefa de por fim à *anarkhos*. Nem todos os chefes de clã – senhores da guerra – ficaram felizes perante esta perspectiva. Após se terem encontrado em Sana, no Iémen, com o presidente deste país, quatro deles “advertiram as nações estrangeiras para não reconhecerem a eleição de um novo presidente,” porque isso poderia “levar à guerra civil” (Agência France Presse 2000). Claramente, se a *anarkhos* desaparecer, o mesmo acontece com o seu poder. Se for instituído um novo governo nacional, os “senhores da guerra” não passarão de simples arruaceiros. Se a economia for regulamentada, os impostos levar-lhes-ão a riqueza. Como é que Charles Tilly (1985) formulou esta situação? “Fazer a guerra e governar como crime organizado?”

O meu objectivo não é ridicularizar a problemática da Somália – se é que é disso que se trata – mas, antes, apresentá-la como o arquétipo de uma dinâmica da política mundial do século XXI: a fragmentação da autoridade e a destruição do governo. Diria que muitas matérias na lista de problemas a resolver das “ameaças convencionais à segurança” contemporâneas são o resultado desta dinâmica específica que é impulsionada pelos processos por vezes reunidos sob a rubrica da “globalização” (Lipschutz, 2000: capítulo 2; ver também Dillon & Reid, 2000). Em suma,

qualquer instituição social, seja ela a família ou o estado, cujos membros são motivados pelo apetite e o libertarianismo, e não por uma qualquer noção do bem colectivo, por muito ténue que fosse, sofrerá esta mesma dinâmica, ainda que em graus diferentes. A mão invisível, em si mesma, não produz resultados salutares. E parece razoável prever que as regiões do mundo em que a mão invisível reine estarão, mais tarde ou mais cedo, sujeitas a uma qualquer versão do Síndrome da Somália.

Não estou certo, contudo, de que a restauração do estado seja a solução para o Síndrome da Somália. As Nações Unidas e os seus membros são estados. Os seus representantes pensam em termos de estado. As resoluções são tomadas de estados para estados. Não obstante a presença crescente de outros actores sociais na política mundial, a ONU é uma organização estadocêntrica. As contradições que decorrem deste estado-centrismo são visíveis nos esforços para pensar uma futura Somália nestes termos. Segundo o relatório do Secretário-Geral (sec.64),

A Somália é diferente de outras sociedades africanas em crise, em virtude do seu carácter fundamentalmente homogéneo. Não há grandes divisões religiosas, fragmentações étnicas ou disputas relativamente à distribuição da riqueza obtida dos recursos naturais. A Somália é mais uma forma de governo em crise. Está dividida em clãs e cada clã teme as incursões dos outros. *A violência, quando não se manifesta como simples banditismo, é de índole defensiva. O ingrediente crucial que faz falta é a confiança.*

Na medida em que o próprio sistema de estado é organizado com base em colectividades políticas caracterizadas pela desconfiança mútua – que, no fim de contas – constitui a premissa básica da anarquia e da auto-ajuda – a *anarkhos* da Somália é meramente a reprodução da lógica estadista aos níveis de distrito e aldeia. A falha na visão do futuro da Somália apresentada pelo Secretário-Geral é, por outras palavras o resultado não da situação no terreno, mas antes do enquadramento condicionado em que o Síndrome da Somália está a ser abordado. Restaurar o estado somali – ou um estado em qualquer forma de governo em situação idêntica – é restabelecer a soberania nacional, em si mesma uma realidade construída – que está no cerne da ideologia do sistema de estado e que não passa de uma metáfora (e utopia) libertária mais do que óbvia. “As metáforas podem matar”, como o linguista de Berkeley, George Lakoff, uma vez disse (1991). As tentativas para transformar o

estado metafórico em realidade demonstraram repetidamente o seu potencial genocida.

A CIDADE NUA

De que outro modo podemos pensar uma agenda de segurança? Em vez de debatermos infundavelmente *o que é que* deve ser segurado (o referente) ou *como* deve ser segurado (o método), devemos ponderar as condições mínimas para viabilizar uma maneira de lidar com a *anarkhos* e, talvez, com algumas das suas consequências. Enquanto a maioria dos analistas procura estratégias em métodos de natureza material – militares, financeiros, de comunicação – eu opto por me concentrar nas possibilidades institucionais. Por isso, apresento uma metáfora retirada do filme de 1948, *The Naked City* (A Cidade Nua) e no programa de televisão de finais da década de 1950 baseado neste filme. O filme é um policial triste, que se passa na cidade de Nova Iorque, e no qual os crimes são investigados e resolvidos pelos antepassados daqueles que actualmente povoam os policiais da televisão (p.ex., *NYPD Blue*). Em todas estas representações, Nova Iorque surge como um local de violência e desordens constantes, em que os limites da civilização estão por um fio.

No entanto, como qualquer pessoa que já tenha passado uns dias em Nova Iorque pode atestar, a imagem é muito exagerada e corresponde à ideia generalizada de que o mundo é “local perigoso”. Na verdade, o mantra (e mito) do perigo urbano, infundavelmente repetido, só serve para reproduzir a lógica teórica das relações inter-estados ao nível urbano, motivando departamentos de polícia realmente existentes a adquirir equipamento militar geralmente reservado aos exércitos nacionais. Assim, enquanto os militares entram em “acções policiais” e são criticados pela sua falta de perícia nestas acções, os departamentos de polícia conduzem operações militares contra gangs e famílias e são reverenciados pela sua coragem e ingenuidade.

Em certos aspectos, a contradição está em manter a tradição política generalizada da Cidade como local do mal e da corrupção, onde se revela o pior da natureza humana. O termo “cosmopolita”, que literalmente significa “cidadão do mundo”, mas é mais geralmente entendido como “sofisticação mundana”, foi utilizado, no passado, para se referir a determinados grupos marginalizados que eram culpados pela degenera-

ção urbana. Hoje em dia, muita retórica se gasta a debater as “cidades em explosão” do Sul, incapazes de albergar os migrantes rurais, esmagadas por exigências de serviços sociais, ninhos de crime e corrupção. As próprias imagens de “cidades globais” como novos centros da economia mundial controlados pelo capital, transportam em si sugestões de hegemonia, de “centros poderosos de autoridade económica e cultural” (Knox, 1995: 7) que, através do seu papel de nó do sistema nervoso mundial, dominam as regiões do interior, tanto nacionais como estrangeiras.

Mas a Cidade também é um local de cultura, diversidade, estabilidade, invenção e inovação. Além disso como Jane Jacobs (1961) escreveu em *The Death and Life of Great American Cities* (A morte e a vida nas grandes cidades americanas),

A tolerância, o espaço para grandes diferenças entre vizinhos – diferenças que muitas vezes vão além das diferenças de cor – que são possíveis na vida normal e intensamente urbana, mas que são tão estranhas a subúrbios e pseudosubúrbios, são possíveis e normais, apenas quando as ruas das grandes cidades dispõem de equipamento que permite a estranhos viverem pacificamente juntos, em termos civilizados, mas essencialmente dignificados (citada em Young, 1990: 227)

Cidades como Nova Iorque, Londres, Los Angeles ou Lisboa não estão, naturalmente, isentas das suas falhas e perigos, mas cada uma delas é também um local onde existe uma ordem, onde existe uma lógica, através das quais a interacção e criatividade humanas são promovidas. Parte da ordem da cidade é mantida pelo poder policial, parte pelo costume e muita pelo desejo e acção colectivos. Como James Donald (1992: 6, citado em King, 1995: 215-16) disse,

“a cidade” não se refere apenas a um conjunto de edifícios num determinado local. Em termos polémicos, a cidade é algo que *não existe*. A cidade designa o espaço produzido pela interacção de instituições histórica e geograficamente específicas, relações sociais de produção e reprodução, práticas de governo, formas e meios de comunicação, etc... A cidade é, sobretudo, uma forma de representação. Mas que tipo de representação? Por analogia com a ideia actualmente familiar de que a nação nos dá uma “comunida-

de imaginada,” diria que a cidade constitui um ambiente imaginado.

A Cidade Nua, tal como a utilizo aqui, também se destina a substituir uma outra metáfora bastante perniciosa, a da “Aldeia Global”, que pode ser atribuída a Marshall McLuhan. Em *The Gutenberg Galaxy* (a galáxia de Gutenberg; 1962), ele escreveu que “A nova interdependência electrónica recria o mundo à imagem de uma Aldeia Global”. A sua metáfora é lembrada principalmente pelas suas implicações comunicativas e a ideia de que agora vivemos num mundo muito mais pequeno em que nos conhecemos todos e nos tornamos uma única comunidade. Esta é, pelo menos, a impressão que obtemos se examinarmos a forma como o termo é normalmente utilizado hoje em dia. Não está, contudo, totalmente esclarecido se McLuhan pensava a Aldeia Global num sentido totalmente positivo; McLuhan também disse que, enquanto a imprensa escrita destribalizava a humanidade, os meios electrónicos a retribalizavam, voltando a pôr as pessoas em contacto com as suas emoções tribais (*The Medium is the Message*; 1962). Muitas pessoas sublinharam, desde então, que longe de ser um reino de liberdade, a aldeia pode ser verdadeiramente claustrofóbica, limitada, mesquinha e intolerante em relação à diferença. Além disso a “aldeia” também pode ser um local em que os residentes são disciplinados pela familiaridade e a vigilância, mais do que libertados pelo sentido de comunidade (ver, p.ex., Young, 1990: 229: 236).

A Cidade, em contraste, envolve “uma forma de relações sociais que [passa por]...estar com estranhos” (Young, 1990: 236). Segundo Iris Marion Young,

A vida na Cidade é uma rede económica vasta, ou mesmo infinita, de produção, distribuição, transporte, intercâmbios, comunicação, prestação de serviços e diversão. Os habitantes da Cidade dependem da mediação de milhares de outras pessoas e de vastos recursos organizacionais para realizarem os seus fins individuais. Os habitantes da Cidade estão, pois, juntos, ligados uns aos outros naquilo que devia ser, e por vezes é, uma única forma de governo. O facto de estarem juntos implica alguns problemas e interesses comuns, mas estes não criam uma comunidade de objectivos finais partilhados, de identificação mútua e reciprocidade (1990: 238).

Na Cidade, a diferença pode existir sem recurso à violência, seja no campo da batalha, seja no mercado. Há ricos e pobres, há violência física e violência estrutural, mas também há um mínimo de justiça e não há assassinios em massa. Três características que limam as arestas das relações humanas são também evidentes na vida na Cidade: empatia, respeito e justiça. *Empatia*, porque todos os que vivem na Cidade a experimentam como um ambiente comum; *respeito*, porque a vida na Cidade exige o reconhecimento dos outros residentes como membros de um único sistema de governo, e *justiça* porque os residentes experimentam um sentido de responsabilidade para com os co-residentes.

Não pretendo construir a realidade nem o ideal da cidade como um local em que a Natureza Humana é, de algum modo, transformada, nem tão pouco defender uma “Cidade de Deus” idealizada onde reina a harmonia. Também não proponho o ressurgimento da “cidade-estado” nem a construção de uma espécie de *cosmopolis* mundial. A Cidade, para mim, tem um sentido inteiramente metafórico, destinado a motivar a reflexão sobre um domínio da política, conflito e relações sociais que possa apresentar-se como uma alternativa às metáforas idealizadas do estado e do sistema de estado.

Há várias vantagens em pensar a política global em termos da Cidade, do ambiente urbano e da sociedade. Em primeiro lugar, as cidades são locais reais e materiais, coisa que os estados não são. As cidades têm limites, naturalmente, mas também têm infraestruturas cuja utilização e manutenção são fundamentais para a vida e as vivências das pessoas. Por conseguinte, é necessário pelo menos algum sentido de compromisso para com a Cidade da parte dos seus residentes, com o bem-estar tanto das pessoas como do sistema de governação. Em segundo lugar, a qualidade de membro, nas cidades, é constituída em termos da sua realidade material, o que não sucede com a cidadania num estado-nação. É certo que ambas as instituições proporcionam direitos, mas enquanto o estado é uma presença distante e por vezes intrusa, a Cidade é próxima e o residente participa continuamente na reprodução da Cidade. O compromisso pode ser ténue, mas não evitado. Em terceiro lugar, as cidades são heterogêneas, tanto em termos materiais como em termos conceptuais, o que não é o caso dos estados-nação. Os seus bairros tendem a ser identificáveis e diferentes. Alguns são ricos, outros são pobres. Alguns são mais coesos do que outros. Juntos, compõem a infraestrutura social e o capital humano que tornam a cidade possível.

Finalmente, em certas cidades – não todas – a política e as relações sociais das partes – locais e pessoas em conjunto – formam algo que é mais do que a sua soma. Mesmo quando as relações raciais e o poder da polícia são problemáticos, como é o caso de Los Angeles e Nova Iorque, as ligações entre as partes e não apenas as próprias partes é que são importantes para o todo.

LOCAL E SELF

O que é que significa pensar a política mundial contemporânea e as relações sociais através da lente metafórica da Cidade? Em primeiro lugar, a Cidade oferece uma concepção da economia política que é distinta da globalização ou da economia política internacional. Num contexto urbano, as relações económicas e sociais entre as pessoas são mediadas não apenas pelo contacto cara a cara e as ligações electrónicas, mas também pelas ligações materiais. Estas incluem a infraestrutura física e as instituições sociais, que desempenham, tanto uma como a outra, um papel central na manutenção da Cidade como local coeso. Muita da interacção que as pessoas têm umas com as outras ocorre em áreas como as ruas e os bairros, que ajudam a constituir identidades individuais e colectivas. Estes locais são distintos uns dos outros, mas, combinados, constituem os “blocos de construção” da Cidade no seu todo.

Claramente, as infra-estruturas materiais e sociais da economia política global não são tão densas nem tão bem estabelecidas como as da Cidade, mas foram construídas a partir de partes separadas, a maioria das quais é muito menor do que os estados-nação. Embora os fluxos de capital, moeda e informação através das redes electrónicas atraíam a maior parte da atenção intelectual e popular nos dias que correm, a economia política global não podia existir sem actividade nos “micro-espacos” e nas ligações aos “micro-espacos” da vida diária, que se processam em pequena escala. Mesmo o mundo virtual dos mercados bolsistas “de vinte e quatro horas” é, em última instância, povoado de indivíduos vivos que, quando comem, bebem, dormem, amam e compram interagem socialmente com outros indivíduos em locais partilhados. Os espacos físicos que são o fundamento material destes micro-espacos, sejam eles apartamentos, fábricas, escolas, colectividades, burocracias ou explorações agrícolas são os blocos de construção da economia política global.

RELAÇÕES INTER-SOCIAIS

Em segundo lugar, a metáfora da Cidade oferece-nos uma concepção de política inter-social diferente, em que as sociedades são distintas, mas não separadas. A Cidade compreende muitos locais distintos, diferenciados por função, paisagem urbana, etnicidade, rendimento, etc., cada um dos quais contribui para as entidades individuais e colectivas. Pode existir fricção, tensão e mesmo violência entre os residentes destes diferentes locais e não há certamente garantia de igualdade ou mesmo de justiça na distribuição de recursos deles oriundos. A política de vizinhança pode ser bastante dura e confusa e por vezes há fronteiras invisíveis que não nos atrevemos a passar. Todavia, ao mesmo tempo há uma sensibilidade, entre os residentes, de que a Cidade é um local onde os destinos são partilhados – ainda que as pessoas vivam os seus destinos individuais – e de que a política da Cidade deve reflectir esse facto. Se partes do todo são perigosas, ou estão degradadas ou em declínio, toda a Cidade sofre, não apenas por causa de um possível “transvasamento”, mas também devido à sensação de falta de liberdade e de pressão daí resultante. Os ricos podem proteger-se daquilo que os choca ou ameaça, mas estas defesas diminuem a qualidade de vida de todos. Por isso, é preferível seguir uma política não baseada no sistema de “pedir ao vizinho”, mesmo que o custo económico seja elevado.

Pelas mesmas razões, na política mundial há questões intra-sociais e inter-sociais que não são independentes entre si. Contudo, o mais crítico quando uma sociedade extravasa para outra não é a possibilidade de ruptura; o mais importante são os impactos psicológicos e sociais no todo. A Somália não é uma ameaça para o mundo por não ter um estado; é um problema em virtude do exemplo que dá aos outros. Não importa verdadeiramente para o mundo como o povo somali decide organizar o seu sistema político; importa, isso sim, se essa organização facilitar o roubo, o assassinio e a injustiça e tais práticas afectarem outras sociedades, seja por extravasamento, seja como modelo. O interesse do mundo por lugares como a Somália é, por isso, apenas marginal em termos de segurança e muito mais ainda de justiça (aprofundarei este assunto mais adiante).

GOVERNO E GOVERNAÇÃO

Em terceiro lugar, a metáfora da Cidade sugere uma relação diferente entre os locais das sociedades e os espaços da política social. A maioria das cidades, embora não todas, são governadas por uma espécie de executivo centralizado que reporta a uma legislatura municipal. As cidades são entidades territorialmente delimitadas, mas situadas dentro de áreas metropolitanas. Seria difícil dizer onde uma unidade termina e a próxima começa. Os problemas transfronteiriços são inúmeros e a Cidade é atravessada por um grande número de limites, alguns jurídicos e administrativos, outros culturais e sociais, outros ainda organizados em torno da infra-estrutura física. Estas unidades alternativas dispõem frequentemente das suas próprias instituições governativas, com responsabilidades e competências variáveis. Dentro da multiplicidade de espaços e locais que encontramos na Cidade vivem os seus residentes. Os limites destes espaços e locais ao mesmo tempo que ajudam a estruturar as identidades das pessoas que neles vivem, também facilitam múltiplas identidades e permitem um elevado grau de mobilidade espacial. Nem todos se sentem confortáveis com estas possibilidades; nos Estados Unidos, como já referi, assiste-se a uma tendência crescente para as comunidades muradas, um processo que constitui uma réplica, ao nível local, do estado que pratica a exclusão. Poder-se-ia dizer que a abertura e fluidez da vida na Cidade só são possíveis graças ao governo central e ao poder policial (ver abaixo). Não nego nem minimizo este último aspecto, mas a forma como o governo e o poder são redistribuídos dentro da Cidade é uma opção social e não um dado adquirido.

Em condições geralmente assumidas de anarquia internacional, a prática da exclusão pelo estado, mantida pelo governo e pela força, deverá ser moderada pelo intercâmbio económico e cultural (falarei da questão da cidadania mais adiante). Daí resulta a tão propalada contradição entre a função das fronteiras na demarcação de zonas de soberania e a crescente permeabilidade destas fronteiras a toda a espécie de fluxos transnacionais. Os territórios fronteiriços tornam-se uma questão especialmente incómoda, na medida em que nestas regiões a soberania nacional e individual funciona em contradição. O governo e o poder policial são especialmente problemáticos quando a ficção das fronteiras encerradas colide com as realidades da economia aberta. A atitude da União Europeia nesta matéria – uma combinação de cidadanias nacionais e locais – é especialmente

interessante, embora também esteja sujeita à contradição “dentro/fora” (Walker, 1992).

ASSOCIAÇÃO E CIDADANIA

Em quarto lugar, a metáfora da cidade também aponta para uma concepção mais fluída e instável daquilo que é ser membro de uma sociedade – algo a que normalmente se chama “cidadania” – e sugere algumas ideias inovadoras acerca do movimento das pessoas entre sociedades. De harmonia com os meus comentários sobre as fronteiras e limites acima, as estruturas físicas e sociais da cidade, facilitam e promovem o desenvolvimento de múltiplas identidades e associações. Algumas são políticas, outras sociais, outras ainda culturais, económicas e espaciais. Os residentes adoptam uma ou outra em resposta ao contexto e à contingência. Esta multiplicidade contrasta fortemente com a exclusividade da cidadania nacional, que, em teoria, combina um conjunto destes elementos num conjunto e marginaliza todos os outros. Esta noção de pertença social não equivale à noção de pluralismo, que se organiza em torno de grupos com interesses divergentes, independentemente da forma como são definidos. Em termos de política mundial, a cidadania é normalmente conceptualizada como uma combinação de direitos e nacionalidade (Lipschutz 1999b). Dos primeiros decorrem os direitos políticos, civis e sociais e da última a pertença e a exclusividade. Contudo, falando em termos gerais, é a nacionalidade, em sentido estrito, que permite o acesso à maioria dos direitos e gera os ressentimentos que são visíveis em praticamente todas as sociedades do mundo. Enquanto a cidadania estiver ligada à exclusividade territorial e cultural, a contradição mantém-se; se, no entanto, se conseguir separar estes dois factores, as “cidadanias” múltiplas tornam-se possíveis. Na União Europeia, com as suas fronteiras internamente abertas, por exemplo, os “cidadãos” possuem cidadania nacional nas respectivas pátrias e direitos municipais nas cidades onde vivem (que podem estar situadas num país hospedeiro diferente). Este princípio não está isento das suas dificuldades e problemas, mas sugere formas de tratar a cidadania independentemente da geopolítica.

JUSTIÇA

Finalmente, a metáfora da Cidade envolve-nos a todos numa relação étnica, mais do que numa relação meramente baseada em interesses, com os outros residentes. No caso da Cidade, os residentes interessam-se pelas condições de vida dos outros residentes, quanto mais não seja porque estes tendem a afectar a vida da Cidade no seu todo. Ao mesmo tempo, porém, existe geralmente um sentido de responsabilidade para com os outros residentes; uma Cidade não deve ser mesquinha ao ponto de permitir que os seus habitantes vivam na miséria e passem fome. É por isso que as Cidades organizam programas sociais e prestam atenção às condições e circunstâncias da vida quotidiana, através de várias políticas regulamentadoras e sociais. Nem todos pensam que a cidade deveria envolver-se nestas questões, e muitas Cidades não dispõem dos recursos necessários para melhorar as condições de vida dos pobres e sem abrigo. No entanto, o sentimento generalizado de um local e um destino partilhados sensibiliza o residente urbano relativamente às suas responsabilidades éticas para com a Cidade e os seus residentes, como um todo.

Na política mundial existe um sentimento crescente de um local e destino partilhados, embora este seja quase sempre tratado numa perspectiva de interesses e não de ética. A situação dos pobres e desprotegidos só tem interesse na medida em que ameaça a posição dos ricos e poderosos. A repressão e a exclusão tornam-se os meios através dos quais a situação cognitiva e física é mantida. Contudo, diria que a repressão é um pau de dois bicos e as fortalezas são locais estéreis. É o compromisso ético de respeito para com todos os seres humanos que determina a responsabilidade pelas suas condições no quotidiano. Por outras palavras, a questão aqui não é a responsabilidade histórica (reparações), nem a justiça distributiva (Rawls *“Veil of Ignorance”* – o véu da ignorância) mas antes o princípio de que o respeito que esperamos e exigimos nas nossas vidas no quotidiano – comportamento civil e virtude cívica – também é devido a todos os outros, onde quer que vivam.

A CIDADE NUA, *REDUX*

Obviamente, uma metáfora só pode ser extensiva até onde for possível sem deformar ou entrar em ruptura e a “Cidade” em si mesma, provavel-

mente, surge aqui como demasiado idealizada. Foi por essa razão que utilizei a metáfora modificada da “Cidade Nua”. A Cidade Nua representa o meu reconhecimento de que a Cidade e a vida internacional permanecem bastante diferentes. Ao mesmo tempo, pretende defender uma política radicada em instituições e colectividades sociais realmente existentes, assim como em infraestruturas materiais, mas conceptualizadas em termos diferentes dos mundos perigosos, anarquias futuras, choques civilizacionais, momentos unipolares, ameaças perigosas, estados mundiais, federações republicanas ou outras noções que têm sido popularizadas nas literaturas académica, política e popular. O ambiente político e social global do século XX é mais como a Cidade Nua em construção, diria eu, do que o tão amado e temido “Mundo Perigoso” dos analistas de defesa e dos fazedores da política externa.

Como já sugeri, a Cidade Nua não é um local de segurança total; há perigos, riscos, incertezas. Nem todos os “bairros” da Cidade Nua são seguros, nem todos os residentes de determinados bairros se dão uns com os outros. Na verdade, algumas áreas, em certos momentos, encontram-se numa situação próxima da guerra social ou civil. Na maioria, contudo, mesmo estas estão longe do “estado natural” caricaturado nas relações internacionais convencionais. Existem grandes diferenças nos níveis de riqueza e de vida dos habitantes da Cidade Nua e enquanto uns se deslocam em limusinas, outros nem sequer têm comida suficiente e muito menos o mínimo de conforto. E na Cidade Nua, a justiça só é acessível àqueles que a podem pagar, com o resultado que os pobres e desprotegidos não têm qualquer poder para mudar a sua situação, excepto invadir os bairros mais ricos da Cidade. Tornando extensiva a metáfora da Cidade Nua, sugiro que a principal problemática de “segurança” que enfrentamos neste novo século é, como na Cidade Nua, não a paz, mas a justiça. Do ponto de vista filosófico, como residentes da Cidade Nua, devemos preocupar-nos com as condições dos nossos co-residentes, quer vivam ao lado da nossa casa ou muito longe. Esta é uma consequência simples do princípio do respeito mútuo que todos os indivíduos devem observar e esperar, por sua vez, dos outros seres humanos. As condições de pobreza e violência constituem a ausência desse respeito e devemos, não por interesse mas por dever, tentar corrigi-las. Naturalmente, os residentes ricos e poderosos de muitas cidades realmente existentes (especialmente nos Estados Unidos), ocupados apenas com os seus próprios interesses, são indiferentes a estas condições e praticam a repressão através de

estratégias de segurança das casas, comunidades isoladas e militarização das forças policiais, entre outras medidas. Contudo, estas políticas não eliminam a ameaça sentida pelos ricos em relação aos pobres que, ao que tudo indica, nunca podem ser completamente ignorados.

Em termos práticos, chegámos demasiado longe para conseguirmos manter separações entre diferentes partes do mundo. Não só muitos dos problemas enunciados pelos analistas em estratégia se encontram “em casa” – *hackers* adolescentes, por exemplo – como há não há grande possibilidade de barrar o caminho aos fluxos que se movem através do espaço, de uma sociedade para a outra. Na verdade, existem dados mais do que suficientes a sugerir que sem os fluxos de emigrantes, tanto legais como clandestinos, das regiões pobres para as regiões ricas, economias inteiras ver-se-iam a braços com uma escassez de mão de obra. A mistura de culturas e a sua materialização e “normalização” são produtos da globalização e do capitalismo. A capacidade de indivíduos e grupos de uma sociedade cometerem violência noutra é, em parte, uma consequência dos mesmos processos, tal como o papel das diásporas étnicas na disseminação dos conflitos e da violência muito além dos seus territórios de origem. É do nosso interesse, por conseguinte, reconhecer que estas situações são uma característica inevitável da vida social do século XXI e, adoptando uma outra metáfora, desta vez da política ambiental, temos de ir além das soluções “ao fundo do túnel” – controlo da poluição – até ao equivalente da “modernização ecológica” – mudança de práticas. Para desenvolver o equivalente internacional da modernização ecológica temos de nos afastar do raciocínio do martelo (Abraham Kaplam: “Quando só temos um martelo, tudo nos parece um prego”) e alargar as nossas opções em termos de ferramentas. Isto é extensivo, mais uma vez, a alguns dos métodos utilizados para enfrentar os tipos de problemas interpessoais e infra-estruturais que surgem na Cidade Nua.

ALGUNS PRINCÍPIOS ORGANIZACIONAIS

Ao propor uma agenda da segurança para o século XXI, organizada à volta da metáfora da Cidade Nua, gostaria de reiterar que não estou a pensar na organização de uma comunidade política global à semelhança da Cidade. Uma metáfora raramente é um bom modelo, mas há características específicas das Cidades existentes que podem ser equacionadas

em termos de política global. Gostaria de destacar aqui três modelos de organização espacial, retirados de áreas urbanas existentes, que vale a pena ponderar. Cada um deles oferece uma abordagem algo diferentes às relações espaciais entre unidades agregadas numa metrópole. Cada um deles, além disso, oferece uma abordagem diferente às interações entre unidades, à mobilidade e às instituições governamentais.

O primeiro é o da grande **Los Angeles**, em que um “núcleo” central, hegemónico está rodeado de centenas de unidades menores (aproximadamente 180), de dimensão e riqueza variáveis, divididas em unidades regionais maiores (distritos). Estas unidades partilham um ambiente geofísico delimitado, estão altamente integradas num sistema económico único e vivem unidas por uma vasta rede de canais de transporte. A mobilidade é grande, mas dispendiosa e, por isso, de certo modo limitada em termos de acessos. Não há governo central, *per se*, embora existam instituições responsáveis pela gestão operacional da água, dos transportes e de outros serviços ao nível regional. Há também uma “Associação de Governos da Califórnia do Sul” (SCAG), que engloba cinco zonas, 60 quilómetros quadrados e aproximadamente 15 milhões de pessoas e parece ser, em grande medida, responsável pela monitorização e planeamento, mas não tem autoridade legal nem policial específica. (<http://www.scag.ca.gov/index.htm>)

O conflito entre as unidades é endémico, tal como a cooperação, mas cada unidade persegue os seus próprios interesses na medida do possível. A violência civil é comum; a guerra social é pouco frequente, mas não inaudita. As forças policiais das unidades são controladas e, de um modo geral, estão perfeitamente integradas nas comunidades que patrulham. Como resultado, existe um antagonismo considerável no seio da unidade nuclear. As relações inter-pessoais são altamente fragmentadas por classes e etnicidade e as oportunidades de interacção entre os diversos grupos são limitadas. O comportamento cívico frequentemente deixa muito a desejar.

Londres é um pouco mais centralizada do que Los Angeles. Há um núcleo central de unidades autónomas – 32 distritos – rodeadas por anéis de cidades e vilas. Toda a Cidade funciona como uma única unidade económica, apesar de existir uma grande variação de recursos entre os distritos. A cultura está muito concentrada. Não há governo central *per se*. Até meados da década de 1980 existia um frágil concelho metropolitano (Greater London Council) que foi banido pelo governo de Margaret

Thatcher e substituído por uma organização ainda mais destituída de poder. O governo Blair criou a Greater London Authority (GLA), que inclui um Presidente da Câmara, uma assembleia e quatro organismos funcionais (transportes, desenvolvimento, polícia e serviços de protecção civil e bombeiros). Para além destas áreas, a GLA não parece ter muito poder (<http://www.london.gov.uk/>). Existe ainda uma série de instituições funcionais centralizadas que ligam os distritos e unidades. São mais ou menos autónomas, algumas foram privatizadas e outras, públicas, estão teoricamente sob a jurisdição do governo nacional. A mobilidade é grande, mas os canais de transportes estão estratificados e são bastante dispendiosos. O conflito interno é comum, mas silenciado; a guerra social é pouco frequente. A polícia está organizada numa única unidade; tradicionalmente, tem-se integrado bem nas sub-unidades, só com algumas excepções. Está, porém, a começar a adoptar algumas tácticas americanas que podem servir para a distanciar dos residentes da Cidade. A separação de classes e étnica continua a ser bastante pronunciada, embora exista um elevado grau de civismo.

Nova Iorque é, das três cidades, aquela que representa a abordagem mais concentrada e centralizada à organização política. Aqui, existe um núcleo económico e cultural (Manhattan), rodeado de quatro zonas com riqueza, dimensão e população variáveis (ignoro as unidades exteriores). Há um governo central, assim como administrações muito menos poderosas em cada distrito. Este governo tem um líder forte que, como chefe do governo, vigia todos os tipos de funções do sistema no seu todo; a Câmara Municipal tem pouco poder (<http://www.ci.nyc.ny.us/>; <http://council.nyc.ny.us/>). As ligações entre as cinco unidades são muito mais estreitas e a unidade em termos globais é mais acessível a todos os residentes. A mobilidade é elevada e razoavelmente económica, mas limitada pela estratificação residencial e as oportunidades de emprego. Há um certo nível de conflito interno e a guerra social eclode periodicamente. A única força policial está melhor coordenada e mais integrada em sub-unidades, mas não deixa de ter os seus problemas. Embora exista um elevado grau de separação entre classes e etnias, também se observam muito mais oportunidades de interacção do que em Los Angeles. O comportamento denota maior civismo.

Estes três tipos de organização espacial e as instituições e relações sociais que os mesmos suportam, encontram paralelo, em certos aspectos, no tipo de mundo para o qual, segundo muitas vezes se diz, estamos a

caminhar: um núcleo económico e cultura dominante; classes ricas e pobres transfronteiras; governação fragmentada; mobilidade cada vez maior e mais económica; policiamento desorganizado; e diferentes graus de civismo. Cada um deles tem características atractivas e menos positivas. Juntos, contudo, sugerem algumas ideias sobre a forma como se deve trabalhar com vista à segurança na Cidade Nua. Há três aspectos que merecem particular atenção: (1) governo e governação; (2) abertura ao movimento; (3) relações sociais entre unidades e pessoas.

GOVERNO E GOVERNAÇÃO

Como é ritualmente observado na literatura sobre as relações internacionais, não há nenhum governo mundial nem se prevê que o mesmo venha a surgir durante a primeira parte do século XXI. Há, no entanto, um número de serviços, organizações e instituições cada vez maior, que participam naquilo a que Michel Foucault (1991) chamou a “governamentalidade” (racionalidade governamental) e a que outros chamam “governação global” (Lipschutz, 1996, no prelo; ver também Dillon & Reid, 2000). Existe uma colaboração considerável entre actores específicos, normalmente em torno de questões funcionais, embora os conflitos territoriais não sejam desconhecidos. O que está em grande medida ausente desta mistura é uma coordenação central e eficaz. As Nações Unidas desempenham este papel apenas parcialmente, mas os seus vários organismos estão envolvidos numa luta contínua entre si e com os seus estados membros mais poderosos. Estes últimos continuam a mostrar-se relutantes em fazer grandes cedências sob a forma de privilégios soberanos, a menos que haja um benefício claro. Um maior grau de planeamento e de coordenação entre estes numerosos actores governamentais, poderia, em certas circunstâncias, ter consequências louváveis para a resolução de vários tipos de perturbações e externalidades transnacionais.

As três cidades acima descritas oferecem algumas ideias sobre como esta coordenação poderia ser organizada. De momento, Los Angeles é a Cidade que mais se aproxima do modelo da política mundial existente. A economia global está cada vez mais integrada e as fronteiras como obstáculo ao movimentos de bens e capital estão em declínio. Os efeitos transfronteiriços são vulgares. Porém, a cooperação regional é limitada e

normalmente dominada por uma hegemonia local ou global. A cooperação que ocorre entre unidades tem lugar através de uma variedade de organismos supra-“urbanos” responsáveis pela gestão de diferentes problemas funcionais. Embora a cooperação seja frequente entre estes organismos, especialmente quando as responsabilidades se sobrepõem ou entram em conflito, é constrangida por uma série de valores. Sobretudo não há uma organização coordenadora, não obstante alguns organismos simularem empenhar-se numa certa forma de coordenação em determinadas áreas problemáticas específicas (UNEP para o ambiente; OMS para a saúde, etc.). A título de experiência de governamentalidade global, talvez valesse a pena ponderar métodos para promover uma maior coordenação entre as instituições, em áreas problemáticas seleccionadas, através de algo idêntico à Autoridade da Grande Londres.

Neste aspecto, poder-se-ia responder que as Nações Unidas satisfazem grande parte deste requisito e, em certa medida, é verdade. Contudo, poucos diriam que a ONU representa os povos de todo o mundo. Existe uma representação social crescente nos seus vários organismos e mesmo na Assembleia Geral, mas não há uma percepção de que as nomeações nacionais, os movimentos nacionais e as organizações não governamentais sejam representativas do mesmo modo que, por exemplo, o Parlamento Europeu. Também não há a ideia de que os organismos da ONU sirvam interesses funcionais específicos em que a população mundial tenha uma participação (ou seja, não somos “participantes” destes organismos). A maioria dos observadores concorda em que qualquer tipo de eleição global seria difícil, senão impossível de organizar, mas a legitimidade política não se estabelece facilmente por outros meios.

ABERTURA AO MOVIMENTO

Relativamente à maioria das cidades, a liberdade de movimento é tida como certa. Apesar dos meios de transporte limitados, as pessoas percorrem longas distâncias para e do trabalho (normalmente em função do rendimento). Na verdade, embora a disponibilidade de uma infra-estrutura de transportes em larga escala pareça aumentar o volume de tráfego nas regiões urbanas, daí não resultam movimentos permanentes de pessoas das zonas pobres para as zonas ricas (por razões óbvias). Em maior escala, o movimento de uma região para outra dentro dos países

tem como resultado grandes mudanças na distribuição demográfica, mas a maioria das pessoas opta pela sedentarização. A mobilidade resulta frequentemente do desemprego e da falta de oportunidades mas, em igualdade de circunstâncias em tudo o resto, a maioria das pessoas prefere não se deslocar. Isto sugere, por isso, que pensar na imigração sem equacionar a questão económica é uma atitude redutora.

A maior objecção à plena liberdade de movimento através das fronteiras do estado, tem a ver com os impactos nos recursos do país hospedeiro. Os argumentos contra a imigração (excluo neste caso os movimentos dos refugiados) são muitas vezes expressos em termos de “invasões” e “ondas” que ameaçam inundar os países ricos. Os dados que corroboram estes receios são, contudo, muito limitados e os dados que equacionam se os emigrantes consomem mais do que a sua justa quota-parte de serviços sociais são muito contestados. Por outro lado, o argumento de que as pessoas se deslocam de um país para o outro numa base permanente também não é totalmente comprovado pelos dados. Por exemplo, a maioria das pessoas que tentam passar a fronteira EUA-México normalmente conseguem fazê-lo, o que sugere que as barreiras à entrada são bastante permeáveis. Muitos dos que passam clandestinamente fazem-no múltiplas vezes, deslocando-se entre a sua pátria e os países hospedeiros. Evidentemente, as fronteiras totalmente abertas não são nem prováveis, nem necessariamente desejáveis, mas um regime de migração global mais livre ajudaria a resolver algumas das grandes disparidades distributivas que actualmente existem entre os países e dentro destes.

RELAÇÕES SOCIAIS ENTRE AS UNIDADES E AS POVOAÇÕES

Naturalmente, ajuda que as unidades políticas que abrangem grandes cidades, não se armem umas contra as outras (pelo menos, não no sentido militar). Que isto não é uma consequência automática da vida na Cidade vê-se claramente em locais como Belfast, Jerusalém e Jaffna, onde a atitude habitual face à violência interurbana é a exclusão e a repressão. É fácil argumentar que as cidades existem no reino da soberania e que, por isso, gozam da protecção oferecida pelo Leviathan (por assim dizer). Mas mesmo na ausência de um soberano opressor, a maioria dos países, na maior parte do tempo não está num estado de hostilidade uns contra os outros e, quando tal sucede, as fontes de conflito tanto podem resultar de

causas internas como de um antagonismo mútuo. Como foi sobejamente observado, a maioria das 40 guerras avulsas actualmente em curso por todo o mundo são intra-estados e não inter-estados. Isto não significa que não haja fronteiras em estado de tensão como, por exemplo, a que fica entre a Índia e o Paquistão. Mas mesmo as más relações dentro do sub-continente são, em grande medida, resultado das relações internas entre os povos no seio de cada país. E isto devia levar-nos a reflectir mais nestas relações do que nas relações entre países.

Durante a década de 1990, a resposta habitual – quando havia uma resposta – à violência civil e social era a mobilização de forças de pacificação e de manutenção da paz para patrulhar as fronteiras estabelecidas entre os lados beligerantes. Esta política teve um sucesso limitado por razões que não necessito de enumerar aqui (ver, por ex., Lipschutz e Jonas, 1998; Dillon e Reid, 2000). Mas uma descoberta esclarecedora e alarmante decorrente da utilização indiscriminada destas forças é que, em vez de se manterem “neutras”, muitas vezes envolvem-se nos próprios conflitos que devem impedir, de um lado ou do outro, ou de ambos. Numa situação em que a autoridade está dispersa, como nos conflitos civis, as forças de pacificação e de manutenção da paz representam o poder externo e utilizam as ameaças de força como um efeito dissuasor da continuação dos combates. Paradoxalmente, contudo, muitas vezes estas forças só são autorizadas a utilizar a força em sua auto-defesa, e neste caso não têm uma verdadeira função dissuasora. Se utilizarem a força militar contra qualquer um dos lados, como no Kosovo, inevitavelmente acabam por ser vistas como estando a favorecer um dos lados.

Porque é que este problema surge? A maioria dos conflitos civis de interesse contemporâneo entendem-se melhor em termos *urbanos* do que inter-estatais. Os membros de diferentes grupos estão ou estiveram a viver em zonas (Bósnia) ou cidades (Jaffna) mistas e a violência inevitavelmente submerge as famílias individualmente. As pessoas alienam-se umas das outras, abandonam as suas casas, são arrastadas para um trauma crescente de raiva e ódio. Não se trata de problemas que possam ser resolvidos pela força militar (excepto no caso da separação total). O que é necessário é o restabelecimento das condições interpessoais existentes antes do início da violência. Admite-se que raramente eram ideais e que restabelecê-las não é tarefa fácil, mas a tendência para a utilização do poder militar decorre mais da posse dos meios do que da ponderação cuidadosa dos fins desejados.

Vejam os um exemplo que pode esclarecer este aspecto: há vários anos, quando a guerra na Bósnia se aproximava do fim da sua fase mais violenta, Michael Mandelbaum (1996), “o Cristão A. Herter, Professor de Política Externa Americana na Escola de Estudos Internacionais Avançados Paul H. Nitze, na Johns Hopkins University e Director do Projecto sobre as Relações Leste-Oeste no Conselho das Relações Externas”, atacou a Administração Clinton por conduzir “a política externa como se fosse um trabalho social”. Respondendo ao argumento questionável do então Conselheiro de Segurança Nacional Anthony Lake’s ao declarar “acho que a Madre Teresa e Ronald Reagan estavam ambos a tentar fazer a mesma coisa”, Mandelbaum (1996:18) ripostou

enquanto a Madre Teresa é uma pessoa admirável e o trabalho social uma profissão nobre, conduzir a política externa americana segundo o seu exemplo [sic; não era trabalho social!] é uma proposta dispendiosa. O mundo é um local extenso, cheio de pessoas em aflição, todas elas, nesta perspectiva, com direito à atenção americana.

Ao escrever isto, Mandelbaum estava não só a ignorar o papel do estado americano na promoção da “nobre profissão” do trabalho social, como a cair na tradicional armadilha realista de considerar esta intervenção não merecedora da atenção do estado, presumivelmente vendo-a como uma actividade só adequada para actores não-estadistas. Como realista assumido, Mandelbaum argumentou que a política externa dos EUA em “locais longínquos” deve ter em conta apenas o interesse nacional. Talvez. Mas, se as razões fundamentais para a violência organizada no seio de uma sociedade tiverem origem nas suas desigualdades históricas e inimizades recentes, a manutenção de um “equilíbrio de poder interno” poderia exigir equipar cada família com cada vez mais armas sem qualquer perspectiva de desarmamento ou de conciliação. Este resultado está manifesto nos acordos de paz em locais como Angola e Israel/Palestina, onde os grandes arsenais de armamento permitiram que os combates se prolongassem indefinidamente.

Mas no seu tratamento cínico da “política externa como trabalho social”, Mandelbaum ignora completamente a necessidade *do trabalho social como política externa*, através da reconciliação social e da reestruturação interna (por oposição à pacificação ou à resolução dos conflitos). Sem dúvida, não se trata de cair de pára-quedas numa brigada de Trabalhadores Sociais

Médicos Autorizados para dar apoio a civis traumatizados ou a senhores da guerra ambiciosos; as pessoas que estão de fora não podem possivelmente compreender a dinâmica pré-conflito de uma sociedade em guerra consigo mesma. Contudo, uma terapia deste tipo, não é de escarnecer. Mais relevante, a intervenção terapêutica logo no início pode ter o efeito salutar de evitar os conflitos.

O que é que a metáfora da Cidade pode oferecer a este respeito? A Cidade, concebida como governo e residentes, depende de várias formas diferentes de “trabalho social” para impedir os surtos de violência, controlar as condições “na rua” e intervir em caso de necessidade. Estes serviços são prestados por entidades públicas e instituições privadas que muitas vezes trabalham em colaboração. Primeiro, há os quadros de trabalhadores sociais e afins que desempenham importantes funções de monitorização e de protecção. Os pobres, desprotegidos e desmarginalizados são auxiliados, embora muitas vezes minimamente – através de organismos e organizações sociais quem quando detectam circunstâncias em que há probabilidade de ocorrer ou em que ocorreu violência doméstica, têm a autoridade de intervir para proteger as vítimas. Finalmente, entre muitos outros serviços, as entidades e organizações sociais podem mediar conflitos no seio das famílias e entre vizinhos e manter estas situações sob controlo, caso seja necessário um maior envolvimento.

Em determinadas circunstâncias, o policiamento pode ser visto como uma segunda forma de “trabalho social, se bem que seja mais problemático, dado que envolve o monopólio de força e de violência do estado. Em muitos locais, a polícia é vista como uma mera força de ocupação; na verdade, em certas cidades, começou a armar-se com uma parafernália militar e a treinar-se em táticas militares. O ideal é que a policia actue não apenas para “defender e proteger”, como o slogan apregoa, mas também para prestar algo semelhante a um trabalho social na rua. A polícia vigia, analisa, ouve e intervém antes de uma crise deflagrar e, espera-se, tornar a violência desnecessária. A presença visível de uma patrulha a pé, composta por indivíduos que estão familiarizados com a zona e as pessoas que lá vivem e que, na melhor das hipóteses, não é oriunda das forças dominantes da sociedade, pode funcionar mais como um factor de tranquilização do que como um elemento de dissuasão ou de defesa. Se o uso da força se tornar necessário, esta pode ser aplicada a um nível baixo, destinado a afastar os problemas imediatos. (A simples

presença do poder militar, ao que dizem, parece transmitir essa segurança, embora também tenha inconvenientes).

Apesar de estas formas de envolvimento terem sido alvo de muita publicidade negativa na imprensa norte-americana – especialmente quando as intervenções falham – não deixam mesmo assim de desempenhar um papel essencial na manutenção de um mínimo de paz social e estabilidade nas cidades ao mesmo tempo que cumprem, ainda que apenas em parte, as responsabilidades que os residentes mais abastados têm para com a Cidade no seu todo. Finalmente, estes tipos de actividades contribuem para a qualidade de vida geral. A civilização das relações internacionais deve basear-se neste modelo de prática de trabalho social na Cidade, aplicado à Cidade Nua. Para tal seria necessário repensar a relação entre o poder militar e a autoridade social e bem assim reestruturar as ontologias de defesa nacional e as metodologias de aplicação da força. Esta proposta pode parecer radical e completamente improvável, mas tudo indica que os primeiros passos neste sentido já estão a ser dados, à medida que vários países contemplam o futuro da manutenção da paz.

ALGUMAS REFLEXÕES EM CONCLUSÃO

Parafraseando a citação da Cidade Nua: existem pelo menos oito milhões de coisas que podemos integrar numa agenda da segurança para o século XXI. De uma maneira geral, temos uma ideia bastante concreta dos problemas que enfrentamos e do que fazer em relação a eles. A dificuldade é: por onde começar e como? Muitas vezes ouvimos dizer que carecemos de “vontade política” para assumir estas tarefas e que é necessário “liderança”. Não concordo. O que falta não é vontade, mas o sentido da nossa participação colectiva no futuro. É demasiado fácil invocar o “interesse nacional”, descobrir que não existe tal coisa e virar as costas. Ao desenvolver a metáfora da Cidade Nua, proponho que se alterem os termos do debate. Sugeri que podíamos ponderar primeiro o que é possível em termos de relações políticas entre as pessoas e os sistemas de governo, com um mínimo de exigência de respeito (que é, afinal de contas, o que cada um de nós pode esperar do outro). Embora possa haver quem critique a metáfora da Cidade Nua como utópica, estou em desacordo. O realismo é utópico; o neo-liberalismo é utópico. A política realmente existente não é. O mundo não é nem nunca será uma Cidade,

mas a política da Cidade tem uma arquitectura à volta da qual podemos começar a construir a segurança neste novo século.

Há e continuará a haver muita resistência até mesmo aos primeiros passos numa agenda deste tipo, a maior parte da qual está centrada em torno, por um lado, do *sanctum sanctorum* da soberania nacional e, por outro lado, da protecção da riqueza e do poder acumulados por aqueles que mandam. Justificadamente, os que actualmente estão a governar estados instáveis sentem-se ameaçados por aqueles que pretendem estabiliza-los, já que a instabilidade faz parte do mecanismo para manter o poder nesses locais (Dillon & Reid, 2000). Mas quais são, exactamente, as nossas obrigações para com os outros seres humanos? Se não agirmos, muitos vão continuar a ser pobres e esfomeados e muitos mais vão morrer. Não sou fã do domínio americano na política internacional, mas a instituição da Cidade Nua requer visão, liderança, compromisso e riqueza. Se quisermos que o século XXI seja um século seguro, temos de encontrar formas de promover estas qualidades naqueles que estejam dispostos a assumir a tarefa.

BIBLIOGRAFIA

AGENCE FRANCE-PRESS. 2000. “4 Warlords Won’t Accept Somali Leader”, *New York Times*, Sept. 3, at: www.nytimes.com/2000/09/06/world/03SOMA.html (30/08/00).

BESTEMAN, Catherine Lowe. 1999. *Unravelling Somalia: race, violence, and the legacy of slavery* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press).

DILLON, Michael & Julian Reid. 2000. “Global Governance, Liberal Peace, and Complex Emergency”, *Alternatives* 25, #1 (Jan.-March): 117-43.

DONALD, J. 1992. “Metropolis: the city as text,” pp. 1-54, in: R. Bocock & K. Thompson (eds.) *Social and Cultural Forms of Modernity* (Cambridge: Polity Press/Open University).

EVANS, Peter. 1997. “The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization,” *World Politics* 50, #1: 62-87.

FICHER, Ian. 2000a "Somali Businesses Stunted by Too-Free Enterprise," *New York Times*, August 10, at: www.nytimes.com/library/world/africa/081000somalia-govern.html (10/08/00).

-. 2000b. "With Warlords at Home, Somalis Talk Peace," *New York Times*, August 8, at: www.nytimes.com/library/world/africa/080600somalia-goverment.html (30/08/00).

FOUCAULT, Michel. 1991. "Governmentality," pp. 87-104, in: Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller (eds.). *The Foucault Effect – Studies in Governmentality* (Chicago: University of Chicago Press).

HASHIM, Alice Bettis. 1997. *The fallen state: dissonance, dictatorship, and death in Somalia* (Lanham: University Press of America)

INTERNATIONAL MONETARY FUND. 2000. "Globalization: Threat or Opportunity?" April 12, at: <http://www.imf.org/extrenal/np/exr/ib/2000/041200.htm> (01/10/00).

JACOBS, Jane. 1961. *The Death and Life of Great American Cities* (New York: Random House).

KING, Anthony, D. 1995. "Re-presenting world cities: cultural theory / social practice," pp. 215-231, in: Knox, Paul L. & Peter J. Taylor. (eds.) *World Cities in a World-System* (Cambridge: Cambridge University Press.)

KNOX, Paul L. 1995. "World cities in a world system", pp. 3-20, in: Knox, Paul L. & Peter J. Taylor. (eds.) *World Cities in a World-System* (Cambridge: Cambridge University Press).

KNOX, Paul L. & Peter J. Taylor (eds.). 1995. *World Cities in a World-System* (Cambridge: Cambridge University Press.)

LAKOFF, George. 1991. "Metaphor in Politics," at: www.compapp.dcu.ie/~tonyv/trinity/lakoff-letter.html (30/08/00).

LIPSCHUTZ, Ronnie D., with Judith Mayer. 1996. *Global Civil Society and Global Environmental Governance* (Albany, NY: State University of New York Press).

-. 1998a "Seeking a State of One's Own: An Analytical Framework for Assessing Ethnic and Sectarian Conflict", pp. 44-77, in: Beverly Crawford & Ronnie D. Lipschutz (eds.), *The myth of "ethnic conflict": politics, economics,*

and “cultural” violence (Berkeley: Institute of International & Area Studies, UC-Berkeley).

–. 1998b. “Beyond the Neoliberal Peace: From Conflict Resolution to Social Reconciliation”, *Social Justice* 25, #4 (Winter): 5-19.

–. 1999a “Terror in the Suites-Narratives of Fear and the Political Economy of Danger”, *Global Society* 13, # 4, (October): 411-39.

–. 1999b. “Members Only? Citizenship and Civic Virtue in a Time of Globalization,” *International Politics* 36, #2 (June): 203-33.

–. 2000. *After Authority: War, Peace and Global Politics in the 21st Century* (Albany: State University of New York Press).

–. & Susanne Jonas (eds.), 1998. “Beyond the Neo-liberal Peace”. Special issue of *Social Justice* 25, #4 (Winter).

MCLUHAN, Marshall. 1962. *The Gutenberg Galaxy: the making of typographic man* (Toronto: University of Toronto Press).

MCLUHAN, Marshall & Quentin Fiore; co-ordinated by Jerome Agel. 1967. *The Medium is the Message* (New York: Random House).

MANDELBAUM, Michael. 1996. “Foreign Policy as Social Work”. *Foreign Affairs* 75, #1 (Jan.-Feb.): 16-32.

MARCUSE, Herbert. 1964. *One-dimensional man: studies in the ideology of advanced industrial society* (Boston: Beacon Press).

MARX, Karl. 1967. *Capital* (New York, 3 vol.).

SASSEN, Saskia. 1994. *Cities in a World Economy* (Thousand Oaks, Calif: Pine Forge Press).

TILLY, Charles. 1985. “War Making and State Making as Organized Crime”, pp. 169-91, in: Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press).

UN Secretary General. 1999. “Report of the Secretary-General on the situation in Somalia (New York: UN Security Council, August 16; S/1999/882), em:

<http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/f303799b16d2074285256830007fb33f/913d0c98168a5f1a852567d10052e931?OpenDocument> (11/6/00).

WALKER, R.B.J.1992. *Inside/Outside: International relations as political theory* (Cambridge: Cambridge University Press).

YOUNG, Iris Marion Young. 1990. *Justice and the Politics of Difference* (Princeton: Princeton University Press).