

NAÇÃO E DEFESA

ANO XXII – N.º 83 – Publicação Trimestral

Julho-Setembro 1997

REVISTA DE ASSUNTOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS, CIENTÍFICOS E MILITARES

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

ISSN 0870-757X

Depósito Legal n.º 54 801/92

DIRECTOR

Nuno Severiano Teixeira - *Director do Instituto da Defesa Nacional*

COORDENADOR REDACTORIAL

Nuno Mira Vaz

CHEFE DE REDACÇÃO

Helena Barreira

ADJUNTO DO COORDENADOR REDACTORIAL

Cristina Cardoso

CONSELHO REDACTORIAL

Armando Marques Guedes, Nuno Mira Vaz, Victor Marques dos Santos, Isabel Ferreira Nunes, Leonor Madeira

ASSINATURA ANUAL (quatro números):

Portugal

Instituições	3 000\$00
Individuais	2 000\$00
Estudantes	1 200\$00

Outros países (Via aérea) US\$26.00

Propriedade, Redacção e Administração:

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5 - 1350 LISBOA

Tel.: (351-1) 392 46 00

Fax: (351-1) 392 46 58

ÍNDICE

A Política Geral do Governo	7
<i>António Guterres</i>	
A Política de Defesa Nacional	29
<i>António Vitorino</i>	
A Política Externa	45
<i>Jaime Gama</i>	
Perspectivas para a cooperação militar portuguesa com os países africanos em desenvolvimento – 2.ª parte	59
<i>Victor Madeira dos Santos</i>	
A acção humanitária nas operações de apoio à paz	103
<i>Belchior Vieira</i>	
A Estratégia: Arte e/ou Ciência	121
<i>António Horta Fernandes</i>	

NOTAS SOBRE OS AUTORES

ANTÓNIO GUTERRES: Primeiro-Ministro, do XIII Governo Constitucional.

ANTÓNIO VITORINO: Ministro da Defesa Nacional e Ministro da Presidência do Conselho de Ministros, do XIII Governo Constitucional.

JAIME GAMA: Ministro dos Negócios Estrangeiros do XIII Governo Constitucional.

BELCHIOR VIEIRA: General do Exército. Foi Director do Instituto de Altos Estudos Militares e Subdirector do Instituto da Defesa Nacional. É actualmente Professor Catedrático Convidado na Universidade Moderna e Conferencista nos Cursos de Defesa Nacional.

VÍTOR MADEIRA DOS SANTOS: Auditor do Curso de Defesa Nacional 96. Licenciado em Direito (UCL). Pós-graduado em «Estudos Europeus» pelo Centro de Estudos Europeus da UCP e em «Comércio Internacional» pela Escola Solvay da Universidade Livre de Bruxelas. Advogado. Administrador principal do quadro da Comissão Europeia (DG IB «Relações Externas»).

ANTÓNIO HORTA FERNANDES: Licenciado em História pela Faculdade de Letras de Lisboa, Mestre em Estratégia pelo ISCSP, presentemente está a realizar uma investigação para Doutoramento em Filosofia, sobre o pensamento social de Ortega y Gasset. Oficial da Força Aérea Portuguesa.

A Política Geral do Governo(*)

António Guterres

(*) Intervenção de Sua Ex.^a o Primeiro Ministro incluída no programa do Curso de Defesa Nacional (CDN/97) proferida no Instituto da Defesa Nacional em Lisboa em 14 de Maio de 1997.

Senhor Director do Instituto, Senhor Almirante-Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, Senhores Chefes de Estado Maior dos Ramos, Senhores Oficiais Generais, Senhores Auditores, Caros Colegas do Governo, Minhas Senhoras, Meus Senhores.

Em primeiro lugar gostaria de manifestar que é com o maior gosto que aqui me encontro. Penso 'que, seguramente, nesta sala se terão realizado, durante anos, algumas das reflexões mais relevantes sobre a nossa Pátria, sobre a sua História, a sua Identidade o seu Futuro. Por isso, é com o maior prazer que dou o meu contributo, modesto, para a reflexão que, seguramente, durante os vossos trabalhos, foi realizada sobre esses mesmos temas.

O tema que me é proposto tem a enorme vantagem de me permitir falar rigorosamente sobre aquilo que quiser, pois é um tema tão vasto que seria totalmente impossível esgotá-lo. Gostaria, no entanto, de o adaptar àquilo que me parecem ser as preocupações fundamentais de um auditório desta natureza.

SEGURANÇA, GLOBALIZAÇÃO

Começo por vos dizer quais são, em minha opinião, as duas grandes questões estratégias que se põem às sociedades modernas, em particular às nossas sociedades ocidentais, como é o caso de Portugal. A primeira tem a ver com os novos desafios à nossa segurança colectiva após o fim da Guerra Fria e do confronto entre os dois blocos existentes. A segunda tem a ver com a globalização, dos mercados, das economias, da comunicação social; e espero sinceramente que nunca da globalização da língua e da cultura. Desafios que hoje se põem de uma forma evidente a todos os Países e desafios em relação aos quais cada País, para se afirmar, tem de encontrar uma estratégia, quer ao nível da sua política externa e de defesa, quer ao nível das diversas componentes da sua política interna.

Em primeiro lugar, as grandes questões que se põem hoje à nossa segurança colectiva, após o fim da Guerra Fria: durante a Guerra Fria,

vivíamos um clima de confronto. Um confronto que tinha as suas regras, entre dois blocos, a que se poderia chamar o bloco do comunismo e o bloco do capitalismo, ou o bloco do comunismo e o bloco da liberdade; não vou agora preocupar-me com denominações. É evidente que essa situação não existe mais, o que não quer dizer que vivamos num clima estável, em termos da nossa segurança colectiva. Pelo contrário, creio que no século XXI estaremos perante um novo confronto: o confronto entre aqueles, de um lado, que aderem aos valores do Século das Luzes e ao primado da razão e aqueles que de alguma forma se deixam levar pelas diversas versões que a irracionalidade tem nas sociedades modernas – sejam elas o nacionalismo exacerbado, o fundamentalismo religioso, ou as atitudes de carácter racista ou xenófobo. E a resposta, perante este confronto que já hoje está patente em inúmeras crises regionais, nas mais diversas partes do mundo, está, do meu ponto de vista – e esse é o empenhamento do Governo Português – na constituição, centrada na Europa, de um grande bloco de segurança colectiva no Hemisfério Norte, e que possa incluir não apenas o conjunto dos países da América do Norte e da Europa (que constituem hoje a NATO) como os países da Europa Central e Oriental, a Rússia e a Ucrânia.

O que caracteriza este conjunto – penso eu – é que todo ele, de alguma forma, se pode reclamar dos valores do Século das Luzes. Todo ele, de alguma forma, se pode reclamar dos valores da razão na condução da vida colectiva. E é por isso, essencial, do meu ponto de vista, que esse espaço de segurança colectiva se possa constituir como factor indispensável para a estabilidade no Mundo. A constituição desse espaço de segurança colectiva tem diversas exigências. Tem, evidentemente, uma exigência de adaptação e de reestruturação da própria NATO – neste momento decorre uma discussão extremamente importante a esse respeito. E é, na minha perspectiva, da maior relevância que países como a França venham integrar, de novo, a estrutura militar da NATO. Uma segunda exigência é o alargamento da NATO, a Leste, como factor de consolidação da estabilidade da Europa Central. A terceira, é o estabelecimento – e há hoje boas notícias na Comunicação Social sobre o acordo entre a NATO e a Rússia – de uma relação de confiança, de parceria, eu diria a prazo, desejavelmente, entre a NATO e a Rússia, por um lado, entre a NATO e a Ucrânia, por outro. E o estabelecimento de

relações estáveis entre esses dois grandes países do Leste da Europa tem, naturalmente, depois, implicações ao nível da construção, que nos é mais próxima, de um pilar europeu da aliança. E ainda duma identidade europeia de defesa e de segurança, da própria adaptação da nossa política de defesa nacional e da nossa estrutura das Forças Armadas às exigências deste modelo, e ao tipo de missões que, naturalmente, tendem a ganhar preponderância quando a lógica das relações internacionais é esta. Basta ver aquilo que hoje – e creio poder dizê-lo com orgulho – estamos a fazer de forma exemplar na Bósnia, para fazer ressaltar a importância de missões desta natureza para Forças Armadas modernas. Basta encarar, no desígnio estratégico da cooperação que temos com diversos países, nomeadamente com países africanos de expressão portuguesa, aquilo que as nossas Forças Armadas estão a fazer, para compreender que hoje se colocam exigências, de profissionalismo e eficácia, próprias de Forças Armadas modernas integradas neste esquema de segurança colectiva que teremos de saber construir em comum a partir do trabalho que vem sendo realizado nos anos mais recentes.

Creio que em toda esta questão e em todo este modelo, de um espaço de segurança colectiva do Estreito de Bering ao Estreito de Bering, há um problema essencial. Esse problema tem a ver com a natureza das relações com a Rússia. É bom não esquecer: a Rússia é, apesar de tudo, a herdeira daquela que era a cabeça do bloco antagónico do bloco ocidental, no estádio anterior de relativa segurança, ou, se quiserem, insegurança colectiva, em que vivíamos. E existe um debate – é nomeadamente particularmente interessante assistir a esse debate na imprensa americana – sobre qual deve ser a natureza das relações entre a NATO, a NATO alargada, e a Rússia. A minha firme convicção é que a natureza dessas relações é vital, para nós, que seja tão estreita quanto possível, de cooperação tão intensa quanto possível, desejavelmente a natureza de uma verdadeira aliança a prazo. E porquê? Por uma razão muito simples. Porque face aos focos de irracionalidade, aos fundamentalismos religiosos, aos nacionalismos exacerbados, às diversas outras maneiras de perturbar a Paz em diversas áreas do Mundo, a pior tentação (a que nós não devemos deixar que se criem as condições que permitam que a ela possa sucumbir a Rússia) é a de, marginalizada, se fosse, pelo Ocidente, ela tentar utilizar esses focos, promover e apoiar esses focos,

para enfraquecer o próprio Ocidente. Isto é, na divisão entre os que estão do lado do Século das Luzes, ou contra o Século das Luzes, em termos de valores fundamentais da sociedade, é vital ancorar a Rússia ao nosso próprio espaço. É vital que o papel que a Rússia desempenha nas relações internacionais seja um papel estabilizador e não um papel instabilizador. Daí a importância das notícias que hoje de manhã tivemos. Daí o profundo empenho que o próprio Governo Português tem, no quadro do seu empenhamento na Aliança Atlântica, o empenho da criação de uma relação, tão estreita quanto possível, com esse espaço que conhecemos menos bem, mas de enorme importância para a nossa segurança colectiva. Um espaço composto pela Rússia e, é bom não esquecer, repito pela Ucrânia, uma vez que das relações e da estabilidade das relações entre a Rússia e a Ucrânia, depende, em grande medida, o equilíbrio global de todo este espaço.

A GLOBALIZAÇÃO

Segundo grande desafio, a globalização das economias e dos mercados.

Numa situação vigente, há várias décadas, podia dizer-se que, no essencial, cada país, ou cada pequeno grupo de países, constituía um mercado. Face a esse mercado, o Estado podia desempenhar um papel regulador e corrector das injustiças que o próprio mercado, sendo eficaz na alocação dos recursos, necessariamente gera no funcionamento das sociedades. A grande alteração que a globalização trás é que os Estados individuais deixam de ter qualquer capacidade reguladora no essencial das relações económicas entre as pessoas, entre os grupos e entre os países. Hoje, a economia tende a ser cada vez mais uma economia única, à escala mundial. Isso trás consigo inúmeras vantagens: aumento de riqueza, da produtividade, crescimento do comércio internacional, prosperidade, avanço científico e tecnológico. Mas isso trás consigo, também, alguns riscos: o da globalização também ser o da globalização da pobreza, e o da globalização induzir, no interior das sociedades, mesmo das sociedades modernas, factores de dualidade. Dualidade entre aquelas áreas, com maior capacidade de acompanhar uma competição internaci-

onal cada vez mais dura, que progridem, que avançam, que melhoram as condições de vida daqueles que a elas pertencem, e aquelas áreas que, mais recuadas, mais atrasadas, menos capazes de se adaptar à mudança, vão ficando para trás. Dualidade essa que está, hoje, bem presente nas próprias economias mais modernas. Os Estados Unidos da América são um bom exemplo disso. E dualidade que, quando levada a certos extremos, põe em risco a própria coesão social e nacional.

Como é então possível regular a globalização? Ou regular as relações económicas mundiais num quadro de globalização? A estratégia do Governo Português, nesse domínio, é de lutar nos diversos cenários em que se encontra, fundamentalmente pela existência de organizações regionais fortes, de blocos regionais fortes, e de cooperação inter-regional tão forte quanto possível. Uma vez que não é mais possível a cada Estado ser ele próprio elemento de regulação do funcionamento da economia do mercado, esse elemento de regulação tem de ser supranacional. E sendo supranacional, ele só pode assentar em blocos regionais fortes e numa forte cooperação inter-regional. Agora, é necessário que nos entendamos sobre o que são os blocos regionais fortes, visto que há dois modelos hoje presentes no Mundo. Há o modelo das zonas de comércio livre, de que é particular exemplo a NAFTA – o conjunto de Estados Unidos, Canadá, México – e há o modelo dos espaços que se estruturam em termos de integração política, económica e social, de que é exemplo a União Europeia. Quando falo de blocos regionais fortes, falo, desejavelmente, de espaços de integração política, económica e social, e da capacidade de entre esses espaços pactar aquilo que é indispensável para que a globalização seja minimamente regulada.

MERCOSUL / UNIÃO EUROPEIA

A esse nível tem para nós, portugueses, o maior interesse, assistir ao que se está a passar na América do Sul com a constituição do MERCOSUL. E apoiar, de uma forma determinada, os esforços do Brasil, e em particular do seu presidente, para fazer do MERCOSUL não uma outra zona de comércio livre, mas um outro espaço de integração política, económica e social que possa ter uma relação privilegiada com a Europa.

E que possa fazer parte de uma rede à escala planetária de fortes espaços integrados, capazes de dialogar uns com os outros, e de uns com os outros estabelecer as regras com que a globalização possa ter todos os efeitos positivos potenciados e possa, simultaneamente, ver mitigados os riscos de dualismo, de pobreza, de nivelamento por baixo, de direitos sociais ao nível mundial.

A esse respeito, é para nós fundamental que a União Europeia não seja um espaço fechado sobre si próprio. E por isso Portugal tem simultaneamente duas perspectivas em relação à União Europeia. Com a consciência daquilo que somos, da dimensão que temos, da localização relativamente periférica que é a nossa, estar sempre (ou procurar estar sempre) no centro do processo de construção europeu, questão vital para a nossa capacidade de afirmação no quadro internacional.

E estando no centro desse processo de construção europeu, lutar por uma Europa com capacidade de abertura para o exterior, nomeadamente para os espaços com os quais Portugal tem relações privilegiadas, ou para os espaços na relação com os quais Portugal pode desempenhar um papel relativamente privilegiado. Nesse aspecto tem a maior importância o relacionamento entre a União Europeia e o MERCOSUL, de que o Brasil faz parte. Foi por isso que propusemos a realização, já aceite, de uma cimeira Euro-Africana, onde estarão presentes os Chefes de Estado e de Governo dos cinco países africanos, irmãos de Portugal, cujo relacionamento representa para nós um complemento indispensável no quadro do nosso relacionamento internacional. Ou seja, com a mesma intensidade com que queremos estar no centro do processo de construção europeu, queremos uma Europa cuja lógica de afirmação, com uma vocação atlântica, com uma vocação mediterrânica, uma vocação pioneira no diálogo Norte/Sul, possa potenciar as outras áreas prioritárias da nossa afirmação no quadro internacional e da nossa política externa. Isto dando relevo, naturalmente, à importância que para nós tem a força, a afirmação, e a capacidade de desenvolvimento da comunidade dos países de língua portuguesa.

É no entanto condição de eficácia de tudo isto que nós consigamos estar no centro do processo de integração europeia. E estar hoje no centro do processo de integração europeia tem algumas exigências fundamentais e em relação a essas exigências fundamentais nós não podemos alhear-nos.

PORTUGAL E A MOEDA ÚNICA

A primeira tem a ver com a moeda única. Penso que já tive ocasião de o dizer aqui o ano passado. E, de alguma forma, aquilo que disse aqui o ano passado tem vindo a concretizar-se, com grande rigor, ao longo deste ano. Já disse aqui, o ano passado, que a própria natureza da evolução das relações no seio da União Europeia, o seu alargamento a um espaço que mais tarde ou mais cedo irá da Estónia até Chipre, irá da República Checa até Portugal, o carácter necessariamente mais heterogéneo deste espaço, a relativa diluição das relações políticas que trará consigo, tudo isto levará a que seja natural a reconstrução de um centro motor, de uma espécie de núcleo duro do processo de construção europeia. E, olhando para o que é hoje a natureza do Mundo, não tenho dúvidas em afirmar que o cimento essencial desse motor, desse núcleo duro, vai ser a moeda única europeia. E por isso considero como peça chave, na estratégia de colocar Portugal no centro do processo de construção europeia, fazer com que Portugal, simultaneamente, seja um dos elementos fundadores da moeda única europeia. Já lá iremos em termos de consequências no plano das políticas económicas.

PORTUGAL NA EUROPA

Por outro lado, Portugal tem que estar particularmente activo na definição do que a Europa vai ser no horizonte da viragem do Século. Isso está neste momento a ser discutido na nossa Conferência Inter-governamental e vai dar origem a duas cimeiras europeias. Pedi já, até, um debate parlamentar sobre esta matéria, entre as duas cimeiras.

Em síntese: as principais questões que se nos põem são, em primeiro lugar garantir a eficácia do funcionamento das instituições europeias, a sua transparência e democraticidade no respeito pelo princípio da igualdade entre os Estados – isso tem a ver com um conjunto de coisas de natureza institucional. Em segundo lugar, levar tão longe quanto possível a política externa e de segurança comum. E levar tão longe quanto possível a política externa e de segurança comum passa, do meu ponto de vista, pela valorização do pilar europeu da aliança e da

identidade europeia de segurança e de defesa, desejavelmente passaria pela integração a prazo da União da Europa Ocidental na União Europeia. Sabemos que alguns países, nomeadamente ainda ontem o Reino Unido, se opõem a esta perspectiva. Mas esta é a perspectiva que me parece desejável no quadro de um equilíbrio indispensável entre o pilar europeu e o pilar americano. Porém tendo bem presente a ideia de que, para a segurança colectiva da Europa, a presença dos Estados Unidos é indispensável. E também que a Europa que queremos é uma Europa com vocação atlântica e que faz parte de uma comunidade atlântica. É preciso levar tão longe, quanto possível, as possibilidades da política externa e de segurança comum. Em terceiro lugar integrar na lógica comunitária o maior número possível de matérias do chamado terceiro pilar. Matérias de justiça e de segurança interior, as questões do asilo, da emigração, mas também, desejavelmente, mais difícil, mais a prazo, as questões que têm a ver com o combate ao crime organizado, com o combate ao tráfico de droga, e a todas as outras grandes ameaças das sociedades modernas. Deve procurar-se, por outro lado, criar instrumentos de flexibilidade que permitam (no respeito pelo quadro institucional europeu e num clima de abertura que dê a todos a possibilidade de aceder a essas formas de flexibilidade ou de cooperação reforçada) criar num clima de flexibilidade, a possibilidade de conjuntos de países levarem mais longe o seu processo de integração, sempre no mesmo quadro institucional e sempre numa perspectiva aberta a todos os que nele queiram participar. E, finalmente, fazer afirmar com grande clareza no tratado algumas questões que são para nós de uma grande importância. São aquelas que têm a ver com o emprego, com a coordenação da política económica entre os Estados para o crescimento e para o desenvolvimento e também depois algumas de natureza mais específica. Estas dizem respeito às regiões ultraperiféricas que têm particular interesse para Portugal, para a Espanha e para a França.

Terceiro domínio de integração europeia para nós essencial tem a haver com o alargamento. Muitas vezes poderá dizer-se, num raciocínio meramente egoísta, que Portugal tem todo o interesse em que não haja alargamento da União Europeia. O egoísmo, a longo prazo, é normalmente uma atitude estúpida, embora a curto prazo possa parecer uma atitude inteligente. A verdade é que nos interessa, e interessa vitalmente

à Europa, na perspectiva da competição com os grande blocos económicos dos Estados Unidos, ou liderados pelos Estados Unidos e pelo Japão, que a Europa seja um espaço de estabilidade, de Paz. E o alargamento da União Europeia é um factor decisivo para a consolidação da Paz, da estabilidade e da democracia na Europa Central e de Leste. Por isso, contribui para a nossa própria segurança e para a nossa própria competitividade, no quadro global das relações internacionais, a perspectiva do Governo Português de ser favorável politicamente ao alargamento. Nós não poderemos negar aos outros aquilo que foi vital para a consolidação da nossa democracia há vinte anos. Mas sendo favoráveis ao alargamento, naturalmente estaremos, depois, também atentos na negociação em relação à defesa do interesse nacional. Finalmente, vai fazer parte do pacote das grandes negociações europeias, dos próximos anos, a clarificação das regras financeiras no quadro europeu. Nessa clarificação é vital para nós que a solidariedade Norte/Sul não seja posta em causa com a solidariedade Leste/Oeste e que se mantenha, portanto, a coesão económica e social no quadro da União Europeia.

COMPETITIVIDADE / EMPREGO / PROTECÇÃO SOCIAL

Dito isto, e neste quadro estratégico de relacionamento internacional, é fundamental que Portugal possa resolver com êxito uma equação. Ou, se quiserem, que Portugal possa com êxito dar uma resposta globalmente positiva aos três vértices de um triângulo que hoje se põe a todas as sociedades modernas: é o triângulo competitividade/emprego/protecção social.

Há que reconhecer que em nenhum sítio do mundo se encontrou uma resposta perfeita para este conjunto de três questões. Há sociedades competitivas a curto prazo, mas com problemas sérios de emprego e de protecção social. Há sociedades que desenvolveram esquemas de protecção social extremamente aperfeiçoados, mas o fizeram à custa da competitividade das suas economias. Encontrar um justo equilíbrio para um triângulo, como este exige, um conjunto de pré-condições. E naturalmente exige que da política do Governo faça parte um conjunto de instrumentos que assegurem o equilíbrio na procura de soluções para este triângulo.

Falaria, muito brevemente, de quatro dessas condições. A primeira tem a ver com políticas macro-económicas sólidas simultaneamente capazes de assegurar estabilidade e crescimento. A segunda tem a ver com a valorização das pessoas, dos recursos humanos. A terceira tem a ver com as reformas de estrutura que é indispensável introduzir no Sistema Político, no Estado e na Administração. A quarta tem a ver com a necessidade de assegurar a coesão social e nacional face aos desafios da globalização.

Procurarei ser, naturalmente, muito esquemático em relação a cada uma delas.

POLÍTICA MACRO-ECONÓMICA

Em primeiro lugar, uma política macro-económica sólida, capaz de compatibilizar estabilidade com crescimento e emprego. Devo dizer que a margem de manobra em matéria de política económica dos Governos, sobretudo dos governos dos pequenos países, é pequena. Mas é também por vezes muito pequena a diferença entre as políticas que conduzem a um círculo vicioso de estagnação e de aumento dos défices públicos e da inflação, e as políticas que conduzem a um círculo virtuoso de crescimento económico e combate ao desemprego, acompanhado de redução na subida dos preços e de contenção dos défices e da dívida pública. De alguma forma, a arte da política económica dos estados modernos está em saber encontrar, na margem de manobra estreita que temos, os instrumentos que conduzem ao círculo virtuoso, em vez dos instrumentos que conduzem ao círculo vicioso de que falei. Penso poder dizer, e digo-o com alguma satisfação, que Portugal encontrou neste ano um caminho – que é hoje reconhecidamente afirmado por todas as organizações internacionais, pelos nossos parceiros, e por todos os observadores independentes – que é um caminho de êxito particularmente difícil de prever, na combinação destes dois objectivos. Senão vejamos, nós, que tínhamos um défice público que em 1993, 94 e 95 andou sempre muito perto dos 6% – 6,1 a 5,8% – vamos ter no próximo ano um défice público, vamos ter em 1997 um défice público da ordem dos 3%, de acordo – 2,9% – de acordo com o critério de convergência de Maastricht. Nós que tínhamos

a dívida pública a crescer em 93, 94, 95, temos a dívida pública já a decrescer em 96/97, ao mesmo tempo que temos um programa de privatizações – e está aí a chave do segredo – um programa de privatizações que é em termos relativos o mais amplo da Europa Ocidental. Em terceiro lugar, a inflação, a subida de preços, preocupação maior de todos os governos nas sociedades modernas, atingiu – de acordo com os dados libertados ontem pelo Instituto Nacional de Estatística – atingiu, de Abril a Abril, um valor que é verdadeiramente histórico: o valor de apenas 1,8%. Não registávamos uma taxa de inflação homóloga, de um mês ao mês do ano seguinte, tão baixa desde Março de 1969, desde, portanto, há vinte e oito anos. E este facto não pode deixar de ser considerado, como um dos elementos estruturantes mais importantes que permitem encarar com optimismo a possibilidade de um crescimento não inflacionista e sustentável na economia portuguesa.

O EMPREGO

Mas – dir-se-à – reduzir défices, reduzir inflação, reduzir dívida, tudo isto pode parecer, numa visão primária, incompatível com o crescimento do emprego. Não foi isso que aconteceu em Portugal. Nós que vínhamos crescendo, desde 91, sempre abaixo da média europeia, crescemos em 1996 o dobro da média europeia. E fizemos esta inversão não empurrados pela Europa, mas no momento em que o próprio conjunto dos países europeus tinha a sua economia em decrescimento. É evidente que o relançamento da economia europeia será um factor essencial para sustentar no futuro o nosso próprio crescimento económico, mas todos prevêem que continuemos a crescer acima da média europeia até ao final do século. E finalmente, após quatro anos ininterruptos do crescimento do desemprego, viemos a registar, no último trimestre do ano passado, primeiro trimestre deste ano, pela primeira vez, uma redução, ainda que ligeira, na taxa de desemprego, embora com problemas diversos nas diversas regiões do país e nos diversos estratos etários. É particularmente sensível a recuperação do emprego nos jovens, é particularmente difícil a recuperação do emprego naqueles estratos sociais – que aliás aqui aponte o ano passado – que correspondem às

peessoas de meia idade com uma baixa formação educativa e com uma baixa formação profissional que são atingidos pelo encerramento de uma qualquer unidade industrial, por exemplo, e que têm maior dificuldade em se integrar nos mercados de trabalho.

Penso, portanto, que a primeira condição para a resolução do triângulo, de alguma forma estamos a garanti-la; isto é, estamos a garantir políticas macro-económicas sólidas, que são simultaneamente compatíveis com a redução dos défices, da dívida, da inflação, ou seja, com aquilo a que se chama estabilidade económica, e com níveis aceitáveis – no quadro europeu, invejáveis – de crescimento económico e de redução do emprego

VALORIZAR OS RECURSOS HUMANOS

Segunda condição, a valorização dos recursos humanos. Não vou desenvolvê-la, mas há uma coisa que é evidente: uma das características da globalização é a rapidez da evolução tecnológica. E o mais importante na capacidade de competir internacionalmente, hoje, não é o capital, não são os recursos naturais, não são sequer os recursos financeiros. O mais importante é o saber e o saber fazer. E esta é a aposta decisiva que o Estado português tem de fazer nas próximas décadas. É, de facto, um investimento maciço no sistema educativo, um investimento maciço no sistema de formação profissional, a garantia de que eles funcionam com eficácia e de uma forma adequada à valorização humana das pessoas e à sua realização no plano cultural, no plano dos valores. Mas também no plano da realização profissional e da inserção numa economia moderna.

Terceiro domínio, e resumo para deixar espaço para o debate, a consciência de que a evolução das sociedades faz com que seja indispensável, para garantir a sustentabilidade dos bons resultados económicos de curto prazo, se realizem algumas reformas profundas nas sociedades, e em particular no nosso País.

Apontaria aquelas que considero as reformas essenciais ao nível do Sistema Político, do Estado e da Administração.

SISTEMA POLÍTICO

Ao nível do Sistema Político, creio que a reforma mais importante tem a ver com a legislação eleitoral, e com a sua adequação a uma maior ligação entre eleitores e eleitos. Por razões da minha vida pessoal tive ocasião de assistir em Inglaterra à transmissão televisiva das últimas eleições e de verificar como é particularmente sensível o relacionamento entre o eleitor e o eleito em cada círculo uninominal. Penso que será extremamente importante que com o caminho aberto pela revisão constitucional se venham a constituir em Portugal círculos de natureza uninominal, embora no quadro de uma proporcionalidade compensada, através de círculos de outra natureza, mas que cada pessoa saiba quem é o seu deputado, que o representa na Assembleia da República.

Segunda reforma fundamental tem a ver com o financiamento da vida política, e em minha opinião só é possível num quadro de uma legislação e um código de conduta que permita reduzir substancialmente as despesas com as próprias campanhas eleitorais, não vejo que de outra forma seja possível encontrarmos uma boa solução.

A ESTRUTURA DO ESTADO

Terceira.. terceiro conjunto, tem a ver com as reformas da estrutura do próprio Estado, e, aí, assume particular relevo, na minha perspectiva, a descentralização, a criação de regiões administrativas (neste momento há legislação em curso de discussão na Assembleia da República, em breve será aprovada, à qual se seguirá um referendo a ocorrer, seguramente, durante o próximo ano), e transferência muito significativa de recursos para os Municípios e para as Freguesias, em particular para os Municípios – o Governo irá apreciar amanhã um projecto muito inovador e muito ousado de transferências de competências para os Municípios que depois deverá ser acompanhado, naturalmente, das respectivas contrapartidas financeiras, não na lógica de aumentar a despesa pública, mas na lógica de aumentar a racionalidade na utilização dos fundos públicos.

Finalmente, desburocratizar. Desburocratizar a Administração, desburocratizar o Estado, eu diria, com particular relevo, desburo-

cratização no sector da Justiça, porventura aquele que hoje mais preocupa os cidadãos e as empresas no quadro do seu relacionamento com o Estado, para garantir a rapidez na solução dos respectivos problemas.

OUTRAS REFORMAS

Para além destas, permito-me sublinhar quatro grupos de reformas. O primeiro tem a ver com o papel do Estado na Economia. Ele passa pelas privatizações, mas passa sobretudo pela substituição de uma lógica tradicional em que os bens públicos eram fornecidos por empresas públicas e a política do Estado se confundia com a política da empresa pública, e não com a política que serve consumidor e o utente desse bem público, para uma nova lógica em que o Estado tem entidades reguladoras fortes e independentes, mas abre à iniciativa privada a própria prestação desses bens públicos.

Exemplos disso que poderiam ser citados num passado recente têm a ver, por exemplo com as telecomunicações, com a reforma dos caminhos de ferro em curso, com o que se está a preparar com o Livro Branco em relação à actividade portuária e a um conjunto de outros sectores em que o Estado deve procurar assumir um papel regulador forte e independente das partes, para poder defender eficazmente o utente dos serviços e não a lógica burocrática do funcionamento dos serviços. Todos temos consciência, de alguma forma é essa a própria natureza das coisas, que quando existia um Ministério e uma grande empresa pública (até porque os técnicos da empresa pública são normalmente mais bem pagos do que os técnicos do Ministério) a política do Ministério tende a ser definida pela própria empresa pública. Ora se é muito importante preservar a TAP, se é muito importante ter uma empresa de transporte aéreo, mais importante é, seguramente, garantir o melhor serviço possível das pessoas no transporte aéreo. Se é muito importante ter caminhos de ferro, é fundamental que esses caminhos de ferro se desenvolvam não na lógica de quem os dirige mas na lógica de quem acede aos seus serviços. Essa reforma está em curso, de uma forma bastante adiantada na generalidade das áreas e o ritmo das privatizações está a permitir concretizá-la de uma forma muito rápida.

REFORMA FISCAL

Segundo grande grupo tem a ver com o pacote da Reforma Fiscal. O Governo vai apresentar em breve – através de resolução do Conselho de Ministros que espero venha a ser aprovada no espaço de um mês ou de menos um mês – o Governo irá apresentar um conjunto de orientações, de princípios e de propostas, ao qual se seguirá, seguramente, um debate em profundidade, quer ao nível da Assembleia da República, quer ao nível do Conselho... da Comissão Permanente de Concertação Social e do Conselho Económico e Social, quer ao nível da sociedade, para que nós possamos ter num intervalo de tempo razoavelmente curto, um sistema fiscal consideravelmente mais justo, mais eficaz e mais propício à iniciativa e ao investimento.

REFORMA DA SEGURANÇA SOCIAL

Terceiro domínio que queria citar neste conjunto de quatro: a reforma da Segurança Social. De alguma forma, os Países Ocidentais desenvolveram um modelo de Estado-Providência, de que a Segurança Social é o aspecto mais relevante. O que está em causa, na minha perspectiva, face às dificuldades que os Estados-Providência têm vindo a encontrar nas sociedades modernas, nomeadamente na Europa Ocidental, o que está na minha perspectiva quando falo de reforma da Segurança Social não é destruí-la, é reformá-la no sentido de garantir a sua sobrevivência. O que implica algumas escolhas fundamentais. E a mais importante dessas escolhas é a de que recursos relativamente escassos devem dirigir-se prioritariamente para aqueles que mais necessitam desses recursos, sem pôr em causa o carácter universal de certos sistemas básicos. De alguma forma, já demos alguns sintomas disso com a criação do rendimento mínimo familiar garantido e com a recente proposta que foi aprovada em Conselho de Ministros, de unificação das prestações familiares e de transformação dessas mesmas prestações num regime com três escalões em função do rendimento das famílias. No início do Outono, será apresentado ao país o Livro Branco da Segurança Social, que conterà as principais opções em matéria de reforma do núcleo

duro dessa mesma Segurança Social, após o que, estou certo, quer em sede de Assembleia da República, de Concertação Social, quer na sociedade portuguesa, poderemos também discutir o tema, que é porventura o mais difícil dos temas que hoje se discute em toda a Europa e que é referenciado como um dos principais problemas para garantir o êxito desse tal triângulo de que há pouco falava: protecção social, emprego e competitividade.

REFORMA DO SISTEMA DE SAÚDE

Finalmente, a reforma do nosso Sistema de Saúde. Todos temos consciência de que é hoje ao nível dos Sistemas de Saúde, em todo o Mundo, que mais se nota uma dificuldade em conseguir simultaneamente garantir a racionalidade e eficácia de meios e garantir humanidade na prestação dos serviços e resposta às necessidades daqueles que aos Serviços se dirigem. De alguma maneira, aquilo a que temos assistido em todo o Mundo é à generalização de Sistemas de Saúde que se desumanizam e cujo controle orçamental se torna cada vez mais difícil. Isto, uma vez que quem orçamenta não é quem decide, quem decide é quem prescreve, e quem prescreve não é quem paga, nem quem orçamenta, ao contrário do que acontece em todos os outros sectores da actividade governativa. Está em preparação, também – para além de um conjunto de cerca de quarenta medidas de emergência que estão em execução este ano – está em preparação um documento mais genérico que irá colocar as principais opções, que se põem à reforma do nosso Sistema de Saúde, que estará pronto durante o Verão, e que permitirá orientar o debate a partir da próxima sessão legislativa na Assembleia da República

COESÃO NACIONAL E SOCIAL

Finalmente, e quarta condição para garantir o triângulo, políticas macro-económicas sólidas/valorização das pessoas e dos recursos humanos/reformas do Estado, da Administração e da Sociedade, quarta condição, aquela que tem a ver com assegurar a coesão nacional e social.

E o assegurar da coesão nacional e social passa, do meu ponto de vista, por dar uma resposta minimamente eficaz a um conjunto de preocupações dos cidadãos. Eu diria que a preocupação fundamental das pessoas nas sociedades modernas tem a ver com a sua insegurança. Insegurança nos mais diversos domínios do seu relacionamento em sociedade. Insegurança no emprego – há uma tendência à mobilidade desse mesmo emprego e à sua variabilidade no tempo. Insegurança em relação ao que se passa quanto ao crime, quanto à droga, e ao conjunto de todas as outras preocupações. É nesse sentido que o Governo procura articular entre si um conjunto de políticas, políticas de combate à pobreza, políticas de integração das minorias étnicas existentes no nosso País – como sabem foi realizado um programa de legislação dos imigrantes existentes em Portugal e há neste momento um Alto Comissário que se preocupa em coordenar as políticas sociais, dos diversos Ministérios, no sentido de garantir uma integração harmoniosa dos imigrantes em Portugal. Até há muito pouco tempo, a imigração era um fenómeno para o qual não havia nenhuma política pública e nenhum órgão público responsável. Neste momento temos um órgão público responsável e procuramos articular, para esse objectivo de integração harmoniosa, um conjunto de políticas públicas, desde habitação social, educação, combate à pobreza, às questões relacionadas com o emprego. Finalmente, garantir um maior nível de segurança nas ruas, de maior eficácia no combate ao tráfico de droga, e não posso deixar de sublinhar dois aspectos com particular relevância. Em primeiro lugar, o grande esforço que neste momento se está a fazer para aumentar e rejuvenescer os corpos das nossas forças de segurança – estamos neste momento, após anos de relativa estagnação, a formar cerca de dois mil novos agentes por ano da GNR e da PSP, o que vai permitir ao longo de um conjunto de anos não só um alargamento dos seus quadros como um significativo rejuvenescimento e melhoria da formação – como decidimos, em relação ao ano de 1997, uma quase duplicação dos investimentos em equipamento e instalações dessas mesmas forças de segurança, que tinham atingido níveis particularmente lamentáveis. É uma cena de todos conhecida, de chegar a uma esquadra para relatar um furto de um automóvel e da máquina de escrever é uma cena que nós gostaríamos que daqui a alguns anos estivesse completamente eliminada. Gostaríamos, também, de dispor de

um conjunto de equipamentos, desde as lanchas para combate ao tráfico de droga na costa até, digamos, equipamentos eficazes de prevenção na segurança rodoviária, por exemplo, que permitissem às nossas forças de segurança ter a mesma capacidade operacional que têm as dos países mais modernos – preocupações com o funcionamento do sistema de justiça neste domínio. Quero dizer em relação a isto que não posso deixar de prestar aqui uma homenagem à Polícia Judiciária e à GNR e à PSP – Portugal tem, embora em ritmo ligeiramente decrescente (cerca de 5% o ano passado) mais ou menos um crime de homicídio por dia. Todos compreenderão aliás, que sendo assim é relativamente fácil dar a ideia de que vivemos em homicídio permanente. Basta que o homicídio do dia seja a primeira notícia de todos os noticiários. Mas, enfim, em média temos (como digo) com um nível ligeiramente decrescente em relação ao ano passado, cerca de um crime de homicídio por dia. Pois bem, dizia-me no outro dia o Director da Polícia Judiciária: de todos os homicídios cometidos no ano passado, só um não foi descoberto o seu autor. E em relação àqueles crimes que tiveram maior projecção, junto da Opinião Pública, todos temos que reconhecer que as forças policiais agiram com grande eficácia. Em relação a todos eles, poucos dias depois, era descoberto o autor ou autores desses mesmos crimes. Ainda recentemente, numa excelente articulação entre a Polícia Judiciária e a GNR, se deu uma resposta muito rápida ao horrendo crime que ocorreu em Amarante. E, finalmente, as questões que se prendem com o tráfico de droga, com o combate ao tráfico de droga, mas também com as perspectivas de tratamento e reinserção dos toxicodependentes. Nós praticamente cumprimos já, está em conclusão, a criação da rede de centros de atendimento à toxicodependência em todo o País. Alargámos, de uma forma muito substancial, o apoio às comunidades terapêuticas para permitir que todos aqueles que desejem recuperar-se possam, financeiramente, fazê-lo, sem encargos para as respectivas famílias. Esta é uma questão essencial, uma preocupação que hoje atravessa transversalmente toda a sociedade portuguesa e que nós consideramos uma preocupação decisiva por parte do Governo. Tenho tido ocasião de dizer, várias vezes, que considero a droga o inimigo público número um, desejavelmente não apenas do Governo mas de toda a sociedade portuguesa.

OS DOIS GRANDES DESAFIOS ESTRATÉGICOS

Em síntese Portugal é um País que enfrenta dois grandes desafios estratégicos: estar presente activamente num Mundo que se globaliza e participar activamente na construção de um novo espaço de segurança colectiva. Um País que procura fazê-lo estando no centro de um processo de construção de um bloco político, económico, social e cultural que é a Europa. Que procura utilizar esse bloco como ponte para afirmação da sua identidade histórica e da sua presença num quadro de relações internacionais muito mais alargado do que o da generalidade dos países da nossa dimensão, graças àquilo que somos, à nossa História, aos nossos maiores e àquilo que deles herdámos. Um país que procura – tal como todos os outros, com as mesmas dificuldades dos outros, mas com um caminho que me parece, neste momento, um caminho razoavelmente sólido – resolver o triângulo competitividade/emprego/protecção social com políticas macro-económicas sólidas, com uma aposta decisiva na valorização dos recursos humanos, com a coragem e o sentido de inovação necessários para as reformas de estrutura que devem ser realizadas. Tudo com a prudência indispensável, para não cometer erros que seriam insuperáveis. Finalmente, um país preocupado em assegurar a sua coesão social e num Mundo em que a tendência é para dualizar as sociedades, em que a tendência é para criar divisões entre as pessoas, entre os grupos sociais, entre as regiões, no fundo, com isso, criando os conflitos que minam a coesão, e sem coesão nenhum País pode hoje afirmar-se com êxito no Mundo.

É, de alguma forma, uma generalização (uma generalização ao conjunto das relações políticas, económicas, sociais e culturais, das preocupações que seguramente aqui têm sido afirmadas com o conceito estratégico de defesa nacional e com as preocupações de natureza estratégica que nortearam seguramente os trabalhos deste curso) a todos os domínios da vida política, económica, social e cultural do Mundo Moderno, que tem que constituir a acção política, o programa político de um Governo empenhado em assegurar a um País com a dimensão do nosso, mas com a História e a Identidade do nosso, o papel relevante que merecemos e que, apesar de todas as dificuldades, temos conseguido desenvolver à escala mundial. Basta analisar, por exemplo, a forma

como temos conseguido assegurar juntamente (sobretudo, com a dedicação, o empenhamento e a coragem dos timorenses) que na agenda internacional uma questão como a de Timor Leste – tão incómoda para tantos e para tantos interesses – não é posta de lado, antes pelo contrário se valoriza. Basta isso para verificar que Portugal conseguiu, e conseguiu ao longo das últimas décadas, ter uma capacidade de afirmação no Mundo que é, porventura, bastante maior do que aquela que advém do seu tamanho ou do volume da sua população.

Muito obrigado

António Guterres

A Política de Defesa Nacional(*)

António Vitorino

(*) Intervenção de Sua Ex.ª o Ministro da Defesa Nacional incluída no programa do Curso de Defesa Nacional (CDN/97) proferida no Instituto da Defesa Nacional em Lisboa em 4 de Junho de 1997.

1. INTRODUÇÃO

Quero, antes de mais, agradecer à Direcção do Instituto de Defesa Nacional a oportunidade de vos dirigir hoje algumas palavras. Coincide este minha intervenção com o encerramento do Curso de Defesa Nacional 1996-97, coincidência essa que não é propositada mas apenas resultado de outros compromissos que me impediram de aqui vir na data inicialmente sugerida.

Estive no outro dia a recordar a intervenção que aqui fiz no ano passado, e que teve de coincidir também com o encerramento do Curso. Constatei assim duas coisas: não só o carácter permanente da Política de Defesa Nacional, o que me impedirá hoje de ser substancialmente inovador, como também o facto de a minha vida profissional continuar tão preenchida hoje quanto o era em Maio de '96. Sigo um pouco aquele ditado de que mais vale morrer cansado do que de tédio...

O final de um curso, e especialmente um curso tão rico como o vosso, constitui uma excelente oportunidade para se olhar para trás e inventariar os objectivos alcançados. Aproveitarei assim hoje esta oportunidade para partilhar convosco o caminho traçado neste último ano pelo Ministério da Defesa Nacional, e aquilo que nos propomos fazer no curto e médio prazos.

2. UM MUNDO EM MUDANÇA

Se é verdade que os princípios que governam a política de Defesa Nacional revestem um carácter permanente, não é menos verdade que o cenário que presentemente os envolve atravessa um período de profundas mudanças. Princípios como a garantia da independência e a salvaguarda do interesse nacional, a protecção do interesse público, ou a defesa militar do país contra qualquer agressão ou ameaça externa, são decerto permanentes, e não é intenção de ninguém pô-los em causa. Mas Portugal não se encontra isolado do mundo, e o âmbito em que

esses princípios se vão aplicar sofre inevitavelmente o impacto da mudança.

E nestas últimas semanas temos sentido essas transformações com particular intensidade: eleições derrubam partidos que se encontravam solidamente no poder; rebeliões armadas afastam ditadores; inimigos de há décadas assinam acordos de cooperação; um comentador da CNN descreve a cerimónia da assinatura em Paris do Acto Fundador entre a NATO e a Rússia como representando o fim da Guerra Fria.

Embora seja certamente difícil localizar o fim do conflito bipolar num único ponto no espaço e no tempo, – há quem defenda, por exemplo, que o fim da 2.^a Guerra Mundial na Europa começou em Estalinegrado –, não há dúvida de que vivemos num novo mundo, felizmente não a visão pessimista que Aldous Huxley descreveu nos anos trinta. Na semana passada o General George Joulwan, Comandante Supremo Aliado na Europa, veio apresentar-me as suas despedidas, pois passa em breve à reserva. Descreveu-me a cooperação militar que se desenvolve com os russos, não só na Bósnia mas, também, no próprio quartel-general aliado em Mons. Um dos seus adjuntos, que é oficial general russo, tem o seu gabinete num edifício onde durante a Guerra Fria se faziam os planos de contingência para a defesa de Berlim...

Não podemos ficar insensíveis a tudo isto, até porque somos intervenientes neste mundo em reconstrução. A Europa é hoje um continente muito diferente daquele que George Marshall referiu no seu célebre discurso em Harvard, faz amanhã cinquenta anos. As nossas necessidades são outras; as nossas capacidades mais desenvolvidas.

Esta alteração do quadro das ameaças, hoje mais difusas, menos controladas, obedecendo a outros critérios de racionalidade e de previsibilidade, impõe-nos, e à política de Defesa Nacional em particular, a necessidade de redefinir certos conceitos. Factores aparentemente exógenos à Defesa Nacional, como a Conferência Inter-Governamental da União Europeia, ou as adaptações em curso na Aliança Atlântica, acabam por ser cruciais para a definição das nossas prioridades em matérias de segurança e defesa.

3. OS OBJECTIVOS DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

Daí que o último ano tenha sido de enorme relevância para este processo interno, e que os meses vindouros abram as portas para uma abrangente *reforma das estruturas de Defesa Nacional*, nomeadamente no seio das Forças Armadas, reforma essa que não é de hoje nem da autoria exclusiva do Governo a que pertença.

Recordemos, em traços breves, os objectivos deste exercício:

- *Preparar as Forças Armadas de forma a que elas sejam capazes de cumprir com prontidão e eficácia as missões que lhe sejam atribuídas.*
- *Manter o nosso país empenhado na arquitectura de alianças a que pertence, participando activamente nas reestruturações e redefinições em curso no plano euro-atlântico.*
- *Aligeirar as estruturas de apoio e administrativas das Forças Armadas, que não sejam essenciais ao seu desempenho operacional.*
- *Aperfeiçoar a legislação que defina juridicamente a subordinação das Forças Armadas aos órgãos competentes do Estado.*
- *E, por fim, reforçar a consciência de Defesa Nacional entre a população e dignificar na opinião pública as carreiras dos profissionais e as instituições militares.*

Assim, e se é verdade que os objectivos gerais da nossa política de Defesa Nacional se devem manter inalterados, (deverão ser poucas as modificações, no essencial, decorrentes do debate que visará reajustar o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, e consequentemente o Conceito Estratégico Militar, à evolução da conjuntura internacional e às novas missões com que as Forças Armadas se vêm confrontadas), também é verdade que os instrumentos daquela política terão de ser reestruturados para melhor a implementarem. Dentro desses instrumentos assume relevância, óbvia e fundamental, a componente militar da Defesa Nacional.

Volto a socorrer-me do texto do Programa do Governo, que afirma que «o Governo prosseguirá o esforço de reorganização e modernização das Forças Armadas, dentro dos condicionalismos financeiros globais da acção do Estado, tendo em vista a constituição de uma força

militar credível e garantir condições para o seu emprego, como e quando necessário. Para o efeito, importa proceder a uma reavaliação do Sistema de Forças e dos respectivos sistemas de armas e equipamentos, de forma a conseguir uma boa relação de custos/eficácia e a possibilidade de inflexão em caso de alteração do cenário do seu emprego.»

Tomei a liberdade de citar textualmente todo este parágrafo pois ele resume, nas suas dez linhas, os grandes objectivos do Ministério da Defesa Nacional para esta legislatura, que são ao mesmo tempo aqueles que têm merecido, aqui e além, certa contestação e que poderão, por isso, enfrentar as maiores dificuldades. Robert Kennedy afirmou, no ano seguinte ao assassinato do irmão, que o progresso é uma palavra muito bonita, mas é a mudança que o motiva. E a mudança, avisou, tem os seus inimigos.

Quais são então as vertentes principais desta mudança: por um lado, *a execução das Leis de Programação Militar*; por outro, *a reestruturação do serviço militar*. É através da prossecução destes dois objectivos – significativos tanto em custos financeiros como nas decisões políticas que acarretam – que o Governo propõe estabelecer aquilo que a língua inglesa consegue descrever com maior poder de síntese: «leaner and meaner armed forces», ou seja: uma força militar reduzida, mas com um elevado grau de eficácia e de prontidão, com a capacidade de constituir um factor de dissuasão credível face a agressões ou ameaças externas, ao mesmo tempo que honrando os compromissos internacionais assumidos pelo Estado português.

4. O REEQUIPAMENTO DAS FORÇAS ARMADAS.

Qual tem sido, neste contexto, o fio condutor da política seguida pelo Ministério da Defesa Nacional? Ao procurar um racional de credibilidade e de maior eficiência para as Forças Armadas, pretendeu-se um maior rigor e um critério mais eficaz na planificação das suas actividades, através de um melhor conhecimento da sua estrutura de forças, da forma como a execução orçamental da defesa se distribuía, da sua dimensão e, acima de tudo, das verdadeiras necessidades para

financiamento, sustentação e investimento. Através deste processo conseguiu-se identificar o modo como os meios disponibilizados se articulavam com as necessidades estratégicas, e como as capacidades existentes se relacionavam com as missões exigidas.

Foi nossa intenção, ao mesmo tempo, ir mais longe e dissecar a forma como os diversos planeamentos – estratégico, de forças, logístico e financeiro – se interligavam. Só assim poderá avaliar-se a sua relação com os orçamentos de funcionamento e de investimento, e saber quais as prioridades de cada Ramo, tudo isto em função de objectivos precisos e de programas de reequipamento que tenham em atenção a economia de despesas e evitem a inoperância dos meios e a disfunção do próprio Sistema de Forças.

As respostas dos Ramos foram sendo distintas e diferenciadas, e o propósito de racionalização em que nos envolvemos foi ganhando especial significado à medida que se iniciou o processo de revisão da 2.^a Lei de Programação Militar. Por um lado, havia que adequar o reequipamento das Forças Armadas aos constrangimentos financeiros orçamentais sobejamente conhecidos; por outro, havia que flexibilizar a gestão financeira dos diferentes programas ao longo deste último ano de vigência da Lei, minorando alguns efeitos perversos decorrentes do facto de, durante a sua vigência, ela nunca ter sido objecto da revisão bienal prevista na Lei-Quadro da Programação Militar.

As «**Propostas de Forças**» que sustentavam os trabalhos desta revisão datavam já de 1994, pelo que houve também necessidade de as ajustar e harmonizar. Também o contexto de disfuncionalidade que rodeava os ciclos de planeamento de defesa, o nacional e o da NATO, assim como o desfasamento temporal na aprovação da maioria dos documentos estruturantes dos planeamentos estratégico e de forças, aumentaram as dificuldades, aconselhando alguma prudência na forma como se desenvolvia todo o processo de revisão da 2.^a Lei.

Haverá agora quem questione o alcance desta revisão apenas para o horizonte do ano em curso. Entendeu o Governo, todavia, que este exercício era desejável, a fim de introduzir os acertos necessários no final do ciclo de planeamento militar. Irá, ao mesmo tempo, permitir que até ao final do ano a Assembleia da República possa debruçar-se sobre um novo instrumento jurídico de reequipamento das Forças

Armadas, a **3.ª Lei de Programação Militar**, destinada a vigorar para um ciclo de planeamento de seis anos (1998-2003), de acordo com uma alteração a Lei-Quadro que também iremos apresentar ao Parlamento. Este ciclo mais alargado, com revisões intercalares bienais, adequa-se melhor à lógica dos ciclos nacional e NATO, também eles bienais.

O objectivo prioritário deste exercício é o de evitar situações de descontinuidade no processo de reequipamento e de modernização das Forças Armadas. Por outro lado, não irá decerto dificultar a reavaliação do **Conceito Estratégico de Defesa Nacional e do Conceito Estratégico Militar**, a que já aludi, ou as consequências decorrentes dessa reavaliação na caracterização das Missões das Forças Armadas, do Dispositivo e do Sistema de Forças.

A evolução da ordem internacional tem vindo a favorecer o emprego da força militar na gestão de crises que vão surgindo a nível regional. A presença dos nossos soldados na Bósnia e em Angola é prova evidente destes novos cenários. A força militar tende, pois, a aparecer cada vez mais em apoio da política externa dos Estados, em acções onde o elevado grau de prontidão, e a versatilidade e a flexibilidade dessas forças, permitem uma condução política das crises diferente da tradicional, privilegiando uma estratégia onde a acção militar e catalisadora de acções políticas e económicas, em detrimento da confrontação directa. É neste quadro que pequenos países como o nosso tem vindo a desempenhar um novo papel, onde a importância da sua acção externa é largamente superior ao seu peso político tradicional, e onde a presença das suas forças militares em teatros externos constitui um eixo primordial da acção multilateral do Estado.

5. A REESTRUTURAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS.

É neste contexto que poderemos sistematizar a **Missão das Forças Armadas** em termos militares, diplomáticos e de interesse público, numa preocupação evidente com a defesa da independência e da soberania nacionais, mas ressaltando também a garantia da segurança colectiva e a sustentação da credibilidade externa do Estado. Aquela Missão só conseguirá ser levada a cabo com sucesso se ao mesmo tempo

se prosseguir o objectivo de estabelecer Forças Armadas eficientes, altamente profissionalizadas, preparadas e treinadas para a utilização de equipamento tecnologicamente sofisticado, reduzidas em estruturas e efectivos, e ajustadas a dimensão e à capacidade financeira do país.

Portugal não é um caso isolado na redução da fatia orçamental destinada à Defesa. Trata-se de uma tendência global, acentuada com mais relevo nos países europeus. A Defesa tem hoje pouco mais de 5% do Orçamento do Estado (1,7% do PIB). Não se prevê a médio prazo uma variação significativa deste número. Isso obriga-nos a um grande esforço de racionalização, de rigor na execução orçamental, e de cuidados adicionais na gestão dos recursos disponíveis. Este esforço de redimensionamento das Forças Armadas em função do modelo organizacional adoptado reflecte-se, por exemplo, na prioridade dada à racionalização do *sistema de saúde militar*, à melhor articulação do *sistema de ensino* entre os Ramos e com as instituições de ensino neo-militares, ou à reorganização das *indústrias de defesa*.

Reorganizar e modernizar as Forças Armadas tem sido um objectivo sucessivamente inscrito nos programas de vários governos. Não constitui propriedade intelectual do XIII Governo Constitucional. Ninguém ignora, por isso, que atravessamos uma ocasião propícia para uma reflexão sobre o modelo de Forças Armadas existente em Portugal, e qual o tipo de contingente mais desejável para levar a cabo os objectivos futuros da nossa política de Defesa Nacional.

Existe, na verdade, uma grande probabilidade de que na próxima revisão constitucional se atinja a maioria qualificada necessária para deixar de fazer depender, como exigência constitucional, a formação das Forças Armadas a partir de um modelo de **Serviço Militar Obrigatório**. Isto não significa, obviamente, que este deixe de existir logo que aprovada a revisão constitucional. Ou que o processo de estabelecimento de forças armadas profissionalizadas seja imediato e automático.

Se, como Ministro da Defesa Nacional, tenho a convicção de que as Forças Armadas deverão evoluir no sentido de, a prazo, serem constituídas exclusivamente por homens e mulheres voluntários e contratados, estou também igualmente ciente de que este objectivo só será alcançado de forma progressiva e gradual se a sociedade em geral,

e as instâncias políticas em particular, tiverem consciência do real significado de um tal modelo de Forças Armadas. Daí a necessidade de se encorajar este debate, não só sobre o modelo desejável mas igualmente sobre as formas de o implementar.

Quando afirmo o meu respeito pela Instituição militar não é porque a minha função de Ministro da Defesa Nacional a isso me obrigue. Pelo contrário. Tenho, enquanto Português e enquanto cidadão, a plena consciência do *papel imprescindível, insubstituível e central das Forças Armadas* na defesa da República e na definição da identidade nacional. É justamente por não contestar, um milímetro que seja, esse seu papel de relevo, que defendo a necessidade de nos dotarmos em permanência de uma força militar credível. A componente militar, embora não seja a única componente da política de Defesa Nacional, é todavia a sua componente essencial, sem a qual ela não sobreviveria. É unicamente através das Forças Armadas que se projecta a vertente externa da Defesa Nacional e é graças a elas que Portugal reforça com outros países os seus laços bilaterais no domínio da defesa. Um dos exemplos mais destacados desta acção é, sem dúvida, a *Cooperação Técnico-Militar* que mantemos com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, e que constitui uma mais-valia insubstituível da política externa portuguesa.

Por nunca pôr em dúvida a importância das Forças Armadas, tem o Ministério que dirijo procurado manter um diálogo institucionalizado com os militares, procurando criar assim as condições que contribuam para o aumento da sua motivação e da sua coesão interna. É importante que através deste diálogo nos consciencializemos também de algumas *disfunções* que no processo de gestão das Forças Armadas como, também, nas próprias estruturas organizativas do Ministério da Defesa Nacional e dos Ramos, por vezes deficientes e pouco operativas, com duplicações ou excesso de carga burocrática. Esta realidade reflecte o facto de ainda não ter sido suficientemente inferiorizada uma cultura nova de gestão, moderna e inovadora. Daí a necessidade de se prosseguir na adaptação à nova realidade dos diplomas referentes à *Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, bem como na revisão dos *diplomas orgânicos* dos serviços do Ministério da Defesa Nacional, militares e civis.

Por outro lado, é nossa prioridade também a publicação do *Estatuto dos Militares das Forças Armadas*. O processo de revisão deste diploma iniciou-se no ano passado e visa, sobretudo, dignificar a profissão de militar, harmonizar as carreiras, e adequar o estatuto dos militares às novas exigências de prestação do serviço militar e do respectivo desempenho, viabilizando a concretização de direitos estatuídos e consignados.

6. A ENVOLVENTE EXTERNA

Se o impacto inicial dos processos de reequipamento e de reestruturação das Forças Armadas é sentido primeiramente no plano político interno, não deveremos perder de vista que os objectivos da nossa política de Defesa Nacional não param nas nossas fronteiras. Eles repercutem-se no nosso empenhamento externo, na nossa participação em organizações como a NATO, a UEO, as Nações Unidas, ou a própria União Europeia. É justamente nestas frentes que prosseguem processos paralelos cujo resultados serão cruciais para as missões futuras das Forças Armadas e para a definição das nossas próprias prioridades no domínio da defesa.

- Na NATO está em fase de conclusão a reestruturação dos comandos da Aliança.
- Daqui a um mês a Cimeira da Aliança em Madrid vai convidar um grupo de países da Europa central a iniciar o seu processo de adesão.
- O Conselho Europeu vai ainda este mês encerrar a Conferência Inter-Governamental da União, definindo na revisão do Tratado, quer o futuro a médio prazo da sua componente de defesa, a UEO, quer a articulação desta com a União.

Gostaria, pois, de me debruçar um pouco sobre isto.

a. A reestruturação interna da NATO

A primeira fase da reestruturação interna da NATO foi concluída com a definição do quadro geral da nova estrutura de comandos. Nessa

~
fase Portugal conseguiu garantir a manutenção em Oeiras de um dos três comandos regionais do Atlântico, cumprindo-se aquele que era o nosso principal objectivo político quando o processo de reestruturação se iniciou em finais de 1995.

É sabido que há ainda algumas dificuldades a ultrapassar quanto à definição da área de responsabilidade daquele Comando e à sua relação com os comandos europeus. Esta discussão ultrapassa o relacionamento bilateral, não se tratando, como alguns pretendem fazer crer, de uma guerra nossa com a Espanha. Trata-se, sim, pelo contrário, de alcançar um entendimento no plano bilateral que permita uma posição comum na Aliança e evitar um consequente enfraquecimento dos dois países ibéricos nas instâncias aliadas.

Conhecemos as posições espanholas e as razões políticas que lhes estão subjacentes. E com elas até nos podemos identificar, pois também o Governo português é minoritário e terá que ir ao Parlamento quando for acordada a nova estrutura militar. Temos, portanto, os mesmos problemas, em termos de Parlamento e de opinião pública, acrescidos ainda da necessidade de gerir uma sensibilidade que sempre existiu, — não a poderemos negar —, em tudo o que se relacione com o nosso único vizinho.

Mas o quadro geral e por si bastante claro: Portugal é país fundador da Aliança; o CINCIBERLANT existe há trinta anos como comando NATO sediado no nosso país; e tem, na actual estrutura, uma área de responsabilidade bem definida e que o comando supremo estratégico quererá certamente preservar na sua essência. Trata-se de um comando operacional de elevada qualidade, preparado não só para missões clássicas, mas também para as novas missões fora-da-área.

Deveremos, por isso, continuar, (como aliás temos sempre feito até agora), a raciocinar numa lógica NATO, defendendo as melhores soluções para a eficácia futura da Aliança, e não permitir que o diálogo caia na defesa de valores estritamente nacionais ou paroquiais.

b. A vertente europeia

Embora Portugal tenha sido sempre considerado na NATO como um país marítimo, e por isso estejamos integrados na estrutura de comandos

da área atlântica, queremos também exercer essa vocação no quadro europeu. Daí a nossa participação na construção de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa, não só na própria Aliança como através do reforço operacional da União da Europa Ocidental, ideia aliás desencadeada por uma presidência portuguesa da UEO, durante a anterior legislatura. Seria primário partir-se do princípio de que, por isso, Portugal, como país atlântico, deverá, ou quererá, alhear-se do resto do continente.

Portugal também tem objectivos europeus. No plano político e económico temos aprofundado a integração europeia; no plano militar estamos há mais de um ano envolvidos na maior operação militar desencadeada em solo europeu no último meio século, e queremos aumentar a nossa participação e a nossa visibilidade na área do comando europeu da Aliança.

Não negamos as dificuldades que se tem criado para o desenvolvimento de capacidades autónomas europeias nos domínios da segurança e da defesa. Não negamos a crise de identidade que a UEO enfrenta, e que tem grandemente dificultado o seu crescimento. Não negamos tão-pouco a continuada dependência europeia das capacidades militares e logísticas dos Estados Unidos.

Daí a interrogação que continuará a envolver o estabelecimento de uma política de defesa europeia, que poderá eventualmente conduzir a uma defesa comum. Poderemos apenas lançar as bases deste projecto, atentos as realidades e sobretudo conscientes das suas limitações.

c. O alargamento das instituições

Uma realidade indiscutível é a de que a Europa, embora ainda sangue, é um continente cada vez mais unido. Será talvez a liberdade jornalística que permite dizer-se que a Guerra Fria terminou há uma semana em Paris, mas é indesmentível que o panorama actual seria impensável há menos de uma década atrás.

O alargamento das instituições europeias as novas democracias da Europa central constitui um processo imparável, que estou certo só poderá fortalecer essas democracias e contribuir para a estabilidade do

continente. «Seja o que for que possa dividir-nos, a Europa é a nossa morada comum; foi um destino comum que nos ligou através dos séculos, e que continua a ligar-nos ainda hoje.» Esta citação é um exemplo claro de como uma mensagem por vezes nada tem a ver com o seu mensageiro, pois estas palavras foram ditas por Leonid Brezhnev numa visita à RFA em finais de '81!...

Um compromisso com Moscovo tornou-se justamente numa prioridade na construção de uma nova arquitectura de segurança europeia. Não por aquilo que se descreveu como a possibilidade de veto russo em assuntos internos da Aliança, mas sim porque constituía uma garantia de segurança para todos, não só para os novos membros como, sobretudo, para aqueles que não deverão entrar na primeira vaga de adesões.

Estou também seguro de que o alargamento a leste não será feito a custa da capacidade operacional da estrutura militar aliada. Os candidatos a membros estão cientes de que entrar na NATO significa, não só beneficiar de direitos inerentes ao estatuto de membro, como, também, assumir todos os seus deveres, contribuindo, através do reforço das capacidades político-militares da Aliança, para a sua função primordial de defesa colectiva.

7. EPÍLOGO

Tal como na minha intervenção de há um ano atrás, as minhas últimas palavras são para o **Instituto de Defesa Nacional**. Não só para agradecer, mais uma vez, o convite para estar aqui hoje, mas também para sublinhar o papel que esta instituição tem tido, e deverá continuar a ter, na definição das várias vertentes da política de Defesa Nacional.

Desde o início desta legislatura que tem sido objectivo do Governo, e do Ministério da Defesa em particular, dotar o IDN de uma estrutura versátil que permita a promoção da investigação nas áreas da segurança e da defesa. A Direcção do Instituto tem procurado várias formas de alcançar este objectivo, e a realização deste Curso é decerto uma das formas de o conseguir.

Como já referi, ao descrever os principais objectivos da política de Defesa Nacional, deverá ser também vossa prioridade, como antigos

participantes do Curso de Defesa Nacional, procurar formas novas e inventivas de reforçar a consciência de Defesa Nacional entre a população, especialmente entre as camadas mais jovens, assim contribuindo também para a dignificação, na opinião pública, dos profissionais e da Instituição militar.

Passam hoje exactamente oito anos que o Solidariedade venceu folgadoamente as eleições polacas. Gorbachev era Presidente da União Soviética, o Ayatollah Khomeiny tinha morrido na véspera, e os incidentes de Tiananmen atingiam o seu climax sangrento.

São apenas oito anos mas parecem, na verdade, uma eternidade. Parecem tempos vindos do outro lado do espelho, onde Alice encontrou uma terra fictícia que nada tinha a ver com a realidade.

Nesse País das Maravilhas, quando Alice disse à Rainha que não acreditava em coisas impossíveis, esta mostrou-se surpreendida, dizendo que o que faltava a Alice era a experiência: «Quando eu tinha a tua idade,» disse, «treinava-me meia hora todos os dias. Havia dias em que chegava a acreditar em seis coisas impossíveis antes do pequeno-almoço.»

Falta-nos já pouco para o almoço e eu espero não ter parecido querer levá-los a acreditar em coisas impossíveis. Neste aspecto concordo com Bismarak, para quem a política era a arte do possível. O que me atrai enquanto político não são as quimeras, o inexequível, mas antes os desafios. Estou bem ciente de que as tarefas que tenho pela frente não são nem fáceis, nem alcançáveis sem trabalho ou esforço.

Todos nós temos aqui um papel a representar, por mais secundário que possa parecer. Por isso desejo sinceramente que o encerramento deste Curso não constitua o fim do vosso interesse por assuntos de defesa, mas antes um impulso para uma dedicação mais consciente e mais profunda numa área que, afinal, diz respeito a todos nós, e que, justamente por isso, precisa de todos nós.

Obrigado.

António Vitorino

A Política Externa(*)

Jaime Gama

(*) Intervenção de Sua Ex.ª o Ministro dos Negócios Estrangeiros incluída no programa do Curso de Defesa Nacional (CDN/97) proferida no Instituto da Defesa Nacional em Lisboa em 15 de Maio de 1997.

Sr. Director,
Srs. Auditores,

Tenho o maior prazer em participar, uma vez mais, nas iniciativas do Instituto, contribuindo assim para uma reflexão aprofundada do vosso curso nesta área e apresentando algumas linhas de base e de reflexão sobre a política externa portuguesa, articuladas com a situação estratégica de Portugal.

As coordenadas de base da nossa política externa resultam de se considerar Portugal como uma nação europeia, possuidora de uma identidade histórica e cultural bem definida. É disso aliás expressão a nossa plena adesão aos princípios e valores humanos, políticos, culturais e económicos da Europa. Simultaneamente, Portugal é uma nação detentora de uma forte vocação marítima, não exclusivamente atlântica, cuja localização estratégica lhe tem conferido ao longo da história a possibilidade de ser uma ponte de ligação entre a Europa, a América, a África e a Ásia. Quais são, neste enquadramento geral, os objectivos gerais da política externa portuguesa?

Eles são, em primeiro lugar, a prossecução e o aprofundamento dos grandes ideais europeus, participando, na qualidade de membro de pleno direito, na consolidação da Europa como espaço democrático de segurança e estabilidade, política e economicamente integrado – uma Europa preocupada com o bem estar dos cidadãos e capaz de assumir responsabilidades enquanto poder mundial. A presença portuguesa em instâncias europeias e transatlânticas é encarada como uma modalidade não de perda de soberania ou de diluição de identidade nacional, mas sim como um exercício partilhado de poderes soberanos com outros países, numa comunidade internacional cada vez mais aberta e multilateralizada.

A valorização continuada da especificidade do papel de Portugal no mundo realiza-se também através da língua portuguesa, falada em quatro continentes por cerca de 200 milhões de pessoas, por uma comunidade portuguesa ou de luso-descendentes espalhada praticamen-

te por todo o mundo (factor aliás realçado pela recente eleição de um Conselho das Comunidades Portuguesas), e através de um relacionamento fraterno com os demais membros da comunidade de Estados que cumprem as regras do direito internacional e por uma experiência histórica recente de democratização, de liberalização económica e descolonização que transforma Portugal num pólo de interesse para a Europa de Leste, para a América Latina, para a África e para a Ásia.

A diplomacia portuguesa, na prossecução destes objectivos privilegia duas vertentes de acção externa: uma via multilateral e uma via bilateral.

No quadro da diplomacia multilateral, a evolução política e económica de Portugal ao longo das últimas décadas permitiu que o nosso país assumisse um papel crescente nas instâncias europeias e mundiais. São exemplo disso a adesão ao Conselho da Europa, às Comunidades Europeias, hoje UE, à União da Europa Ocidental (UEO), bem como a participação na Organização de Segurança e Cooperação Europeia – a que se conseguiu dar projecção influente com a Cimeira de Lisboa realizada em Dezembro do ano passado; a par disso, uma actuação construtiva na Organização das Nações Unidas, a que aderimos em 1955, e na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), de que somos membros fundadores.

Esta presença nas organizações multilaterais abrange variadíssimas áreas. Concentrarei a minha análise na vertente de defesa e segurança, porque penso ser aquela que mais interesse tem para os Senhores Auditores.

Veremos em primeiro lugar a UE.

O processo de integração na União teve uma aceleração especial a partir da década de 80, com os alargamentos a sul (Grécia, Portugal e Espanha), com a adopção do Acto Único Europeu, com o Tratado de Maastricht e, posteriormente, o lançamento da Conferência Intergovernamental, iniciada no Conselho Europeu de Turim e que será completada no Conselho Europeu de Amsterdão, muito em breve. Ao mesmo tempo, deu-se o lançamento da União Económica e Monetária – em que Portugal tem condições para participar desde o início – em paralelo com os novos alargamentos, cujas negociações terão início seis meses após a conclusão da Conferência Intergovernamental.

Portugal apoia essa dinâmica de alargamento, e tem desenvolvido várias acções no sentido de poder vir a cooperar com os novos países membros. A UE tem evoluído, sendo uma forte área económica à escala mundial, consciente de que lhe pode vir a corresponder uma capacidade de afirmação externa no plano político e diplomático, e ainda no plano da defesa e militar, realmente eficaz. Essa caminhada tem cumprido várias etapas. Recordemos a passagem da Cooperação Política Europeia, institucionalizada pelo Acto Único em 87, à Política Externa e de Segurança Comum (PESC) definida no Tratado de Maastricht e que agora está em vias de revisão. A sua natureza é vincadamente intergovernamental, daí resultando benefícios e vantagens para o nosso país, visto que participamos na formulação das políticas comuns através de um processo interactivo que facilita o apoio da UE a temáticas que têm interesse para Portugal, incluindo as que resultam de iniciativa nacional. É o caso da posição comum adoptada pela UE sobre Timor-Leste e também do endosso de uma Cimeira Euro-Africana a realizar entre a União e os países africanos.

Neste momento, a Conferência Intergovernamental debate a reforma da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), com vista ao seu reforço. O objectivo final do Tratado da UE era o aprofundamento da política externa e de segurança comum através da definição a prazo, e no momento próprio, de uma política de defesa comum e de uma defesa comum. Na revisão em curso do Tratado de Maastricht, esses pontos virão a ser trabalhados e desenvolvidos de uma forma consistente, designadamente no que se refere à relação entre a UE e a UEO – Organização que se prepara também para esta adaptação e que, na sua reunião ministerial de Paris, tomou importantes decisões no sentido de reforçar a sua capacidade operacional, quer na definição de princípios susceptíveis de articular melhor o papel da UEO, quer nos seus relacionamentos com a UE e com a Aliança Atlântica, precisamente enquanto pilar europeu desta Organização.

A Conferência Intergovernamental procura assim definir algumas plataformas em que a PESC possa basear a sua actuação futura, distinguindo princípios e valores, estratégias e posições comuns, acções e intervenções. A regra básica em discussão, no âmbito da Conferência, é que em relação aos princípios e às estratégias haja uma definição por

unanimidade em sede de Conselho Europeu. As posições comuns e as acções comuns poderão ser trabalhadas por maioria qualificada, mas caberá sempre a cada Estado o direito de invocar uma cláusula nacional, para além da abstenção construtiva, permitindo igualmente aos outros Estados que se não conformem com essa reserva nacional o direito de suscitar uma clarificação sobre a questão em sede de Conselho Europeu. Neste âmbito, portanto, o consenso permanecerá como regra.

Ao mesmo o tempo, a necessidade de projectar a UE no plano externo leva a que se defina e se concretize uma face visível para a PESC, baseada na atribuição de responsabilidades nesta área, possivelmente, ao Secretário-Geral do Conselho. Procura-se ainda concretizar a Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD), através de uma relação mais activa entre a UE e a UEO. Como sabem, tem havido sobre esta matéria teses extremas, integracionistas e anti-integracionistas. Portugal, na Conferência, aceita uma transição por etapas para uma integração da UEO na UE, salvaguardando por um lado os requisitos de operacionalidade desta Organização e, por outro, a essência da ligação transatlântica.

No quadro daquela relação, a filosofia de acção da NATO e a sua actualização em Berlim levam à admissão de um vasto campo de actuação para a IESD. A Aliança, em face dos últimos desenvolvimentos, vai uma vez mais ser chamada a redefinir o seu próprio conceito estratégico. Tencionamos suscitar esta questão numa forma viva na próxima reunião Ministerial da Aliança, que terá lugar em Sintra no final deste mês.

Também a reforma institucional da UE tem importância para as questões de segurança e defesa, através da problemática da extensão do voto por maioria qualificada, do reforço da cooperação intergovernamental e da integração de alguns aspectos do terceiro pilar (justiça e assuntos internos, com relevo especial por tudo o que se refere às políticas de fronteiras e de vistos).

Quanto à IESD, o triângulo UE-UEO-OTAN permanece como uma questão central. O reforço desta Identidade passa necessariamente por uma estruturação satisfatória das relações entre estas três organizações. Apoiámos este conceito. Portugal presidiu à UEO no 1º semestre de 1995 e, nessa altura, foram tomadas decisões fundamentais para desen-

volver as capacidades operacionais da UEO e concretizar as «missões de Petersberg» (em traços genéricos, missões de manutenção de paz, sem limitações geográficas nem participação directa dos Estados Unidos). Tudo isto foi significativamente desenvolvido desde então e encontra agora eco num documento que foi aprovado na Ministerial de Paris daquela Organização.

Subscrevemos, em paralelo, a existência de um pilar europeu na OTAN, salvaguardando a importância da dimensão transatlântica. Tal foi já viabilizado pelo acordo alcançado pela NATO em Berlim, em Junho de 1996, sobre o conceito e as modalidades respeitando às forças conjuntas combinadas («CJTF»), dotadas de maior flexibilidade, para operações levadas a cabo dentro e fora da área da Aliança e com uma melhor ligação à UEO. Tal está a ser facilitado pela reaproximação da França e pela adesão espanhola à estrutura militar da OTAN. Esta articulação da UEO com a OTAN é, repita-se, um elemento capital para a valorização da IESD no quadro da Aliança Atlântica.

A NATO é objecto de um debate europeu, intensificado pelo fim da Guerra Fria. Verificou-se, com efeito, o termo de uma estratégia marcada pelo mundo bipolar mas em que persistem certos riscos e ameaças. A Aliança é encarada pelos seus membros como necessária, como garantia de estabilidade e como reconhecimento das transições democráticas para os países candidatos à adesão. O Novo Conceito Estratégico, adoptado em Roma em 91, abriu caminho ao lançamento das forças conjuntas combinadas e à «Parceria para a Paz».

Portugal endossou sempre essas iniciativas, e até lhes aditou uma: a ideia de alargar ao Mediterrâneo um modelo inspirado na Parceria para a Paz, a qual está tipicamente orientada para responder à situação de transição nos países da Europa Central e de Leste. A par dos programas da UE – económicos, sociais e políticos – e também dos programas da UEO, é necessário que a Aliança desenvolva essa vertente em direcção a uma zona instável, mas de grande significado para o flanco sul da OTAN e para Portugal. Não é de excluir que, neste contexto, se possa mesmo encarar a extensão da Parceria para a Paz ao Atlântico Sul, enquadrando vários países, designadamente o Brasil e a África do Sul.

A necessidade de reestruturação da Aliança, na sua vertente militar, é um corolário desta nova situação, com a consequente reforma da sua

rede de comandos. Um dos pontos de interesse específico inseridos nesta problemática é a questão do IBERLANT. O comando de Oeiras será mantido, como tudo indica, ao seu nível actual de «Major Subordinated Command» do Comando Atlântico (ACLANT), mas agora com a designação de Comando Regional. Tem havido neste domínio uma actuação concertada dos órgãos de soberania, do EMGFA e dos três Ramos. É um assunto a gerir desdramatizando possíveis incidências na relação luso-espanhola, visto tratar-se não propriamente de um problema bilateral mas sim de uma questão mais ampla, envolvendo a relação entre os dois comandos estratégicos da Aliança Atlântica, isto é, o SACLANT e o SACEUR. A orientação do Governo passa pela valorização do IBERLANT, enquanto comando regional e base OTAN para áreas especialmente sensíveis na faixa meridional do Atlântico Norte e nas aproximações ao Mediterrâneo e, para além disso, dotada de uma aptidão natural para projectar a Parceria para a Paz em direcção ao Atlântico Sul. Isso implicará a modernização técnica e logística do Comando, habilitando-o a funcionar como quartel-general e como módulo de apoio de forças conjuntas combinadas – ou seja, com meios navais, aéreos e aero-transportados.

Apoiamos, enquanto geradora de estabilidade, uma relação sólida com a Rússia, como a que foi conseguida com o Acto Fundador assinado em Paris, e um alargamento que queremos aprofundar. Aqui é clara a nossa opção por um alargamento segundo a fórmula «3+2», isto é, Polónia, Hungria e República Checa mais Roménia e Eslovénia. Nesse sentido, eu próprio tive oportunidade de desenvolver uma extensa rede de contactos no decurso das minhas deslocações à Eslovénia, à República Checa e à Hungria, e com a realização de visitas oficiais a Portugal dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da Roménia e da Polónia. Foram oportunidades para trocar pontos de vista e para assinalar as nossas opções, sensibilizando esses países para a circunstância de que Portugal não vê a NATO de uma forma estática mas sim dinâmica, e que apoia o seu alargamento sem hesitações.

Em paralelo, também mantivemos contactos com a Federação Russa, no sentido de estimular a conclusão do Acto Fundador que representa um importante marco para a estabilidade no plano global.

Na ONU, assistimos ao reconhecimento pelos Estados membros do empenho português nas grandes questões internacionais.

Vejam-se os exemplos da eleição do Prof. Freitas do Amaral para a Presidência da Assembleia Geral e a eleição de Portugal para membro não-permanente do Conselho de Segurança no biénio 97-98; ocupamos a Presidência do Comité de sanções contra o Iraque e da Comissão de Compensações para o Kuwait; e temos vindo, também, a adquirir posições importantes em relação a áreas respeitantes ao ambiente, à droga e à própria informação no campo de actuação das Nações Unidas.

Portugal reconhece o papel central da ONU em matérias extremamente sensíveis como a protecção dos Direitos Humanos. Daí a nossa presença regular na Comissão dos Direitos Humanos, em missões de assistência eleitoral e em missões de paz. Em relação à assistência eleitoral, destacamos a que prestámos nos casos da Namíbia, Moçambique, Angola, Bósnia-Herzegovina e no Sahara Ocidental (com a chefia da MINURSO).

Em relação à manutenção de paz (Jugoslávia, Moçambique, Angola e no Sahara Ocidental), as Forças Armadas portuguesas têm sido um vector extremamente importante na concretização das missões legitimadas pelas Nações Unidas. Temos igualmente vindo a valorizar a presença militar portuguesa nos órgãos de Estado-Maior da ONU e nas instâncias incumbidas de definir doutrina e normas de procedimento sobre este tipo de intervenções.

No caso particular da Bósnia-Herzegovina, o envolvimento da comunidade internacional na procura de uma solução para o conflito e de uma paz justa e duradoura é conhecido. Esse comprometimento foi singularizado de uma forma muito especial nos acordos de Dayton, tendo Portugal participado na IFOR e na SFOR. Enquanto membro fundador da NATO, não poderia o nosso País alhear-se das suas responsabilidades. A nossa presença tem uma dimensão assinalável face aos recursos de que dispomos, em termos comparativos e absolutos, e reforça significativamente a credibilidade externa de Portugal enquanto país contribuinte para uma das mais importantes missões levadas a cabo nos últimos anos.

As forças portuguesas activas nesse teatro, e estacionadas numa região particularmente sensível, têm sido objecto de grande apreciação

por parte de outros Governos e da comunidade internacional. Temos colhido muito boas referências de todos os nossos interlocutores. São visíveis as consequências benéficas para as Forças Armadas deste estímulo à cooperação e à modernização e de uma maior experiência para as novas gerações de oficiais, sargentos e praças.

Outro campo da intervenção externa portuguesa é o da diplomacia bilateral. A acção externa do Estado não se cinge, naturalmente, a actuações concertadas da comunidade internacional. O Governo privilegia o relacionamento bilateral com os seus parceiros tradicionais e procura estimular e institucionalizar contactos com outras potências. Temos vindo, por exemplo, a desenvolver uma aproximação em relação a países asiáticos, com a abertura programada de três novas embaixadas na Ásia, (Filipinas, já efectivada, Malásia e Singapura), atendendo à dimensão e à importância desse continente, com o qual Portugal mantém relações seculares.

Salientamos em especial o Brasil. As relações portuguesas com Brasília são uma prioridade política, económica e cultural. Nos últimos anos há a registar uma duplicação no valor das exportações e um crescimento exponencial do investimento português no Brasil. Portugal vê este país como uma porta aberta entre a UE e o Mercosul. Há, por outro lado, perspectivas de diálogo em matérias de segurança e defesa, designadamente na área da preparação militar e no interesse crescentemente demonstrado pelo Brasil em associar-se, em ligação com Portugal, a acções no âmbito da Aliança Atlântica no domínio da manutenção da paz.

Quanto aos países africanos lusófonos, há que assinalar a contribuição portuguesa para o sucesso das transições democráticas desses cinco países. Temos sinais muito encorajadores de Moçambique, nos planos económico e político, e, no caso de Angola, merecem destaque as profundas expectativas geradas pela tomada de posse do Governo de Unidade e de Reconciliação Nacional. A cooperação político-militar com esses países, nos domínios de formação, do treino e do equipamento é extremamente relevante.

Entre o bilateral e o multilateral há um conceito novo, o da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), que percorreu o

seu caminho desde a génese do projecto em 83 até à sua institucionalização na Cimeira de Lisboa em 96. Trata-se de procurar uma actuação internacional mais concertada entre sete Estados, espalhados por três continentes e representando 200 milhões de pessoas, concentrando-se na valorização e no desenvolvimento da língua portuguesa e no reforço da cooperação entre os seus membros. A Comunidade poderá prestar apoio ao desenvolvimento dos seus países mais carenciados, à defesa dos direitos do povo de Timor-Leste na cena internacional e à protecção de um espaço lusófono em África, tendo a língua como símbolo do reforço da coesão nacional nos países africanos de expressão oficial portuguesa.

Também concedemos grande importância às relações bilaterais com os membros da União Europeia. Isso permite uma melhor definição com a agenda europeia, salvaguardando interesses nacionais e intensificando os laços já existentes. Destaco a este propósito as relações com Espanha, França, Reino Unido e Alemanha, bem como o desejo de aprofundar contactos nos domínios da defesa e político-militar com esses países.

No diálogo que temos procurado estabelecer com países europeus de menor dimensão, atendendo à convergência de interesses nessa área, merece ser sublinhado o nosso intercâmbio com países da Europa Central e de Leste, candidatos enpenhadíssimos à adesão à UE, à UEO e à NATO. Aqui, o contacto directo é muito importante para clarificar a nossa posição, para compreender as respectivas preocupações, partilhando a nossa experiência e definindo o que virão a ser aquelas Organizações depois de alargadas. Em muitos desses países foi necessário desfazer a ideia de que Portugal era um país egoísta, adversário dos alargamentos. Foi importante conseguir cativar as diplomacias e as opiniões públicas desses países, dando uma imagem favorável de Portugal enquanto país patrocinador de alargamentos coerentes.

Tem grande significado igualmente o relacionamento com os EUA, relançado com a entrada em vigor do Acordo de Cooperação e Defesa. As relações com Washington entraram numa fase adulta, e não estão já exclusivamente dependentes do valor estratégico que a Base das Lajes teve no período da Guerra Fria. Contudo, o Acordo tem também em

vista a utilização continuada da Base, que ainda é catalisadora de uma parte considerável da cooperação com os EUA.

Evoco também o Mediterrâneo, e países como Marrocos, Argélia e a Tunísia, onde Portugal se empenha em contribuir para uma região estável e próspera, apoiando claramente o Processo de Barcelona e a realização de iniciativas mediterrânicas da UE (destacando-se o estabelecimento de acordos da associação, visando uma zona de comércio livre para lá do ano 2000) e o incipiente, mas que nós desejamos mais activo, diálogo da UEO e da NATO com toda essa área.

Referi a Ásia, continente onde Portugal deixou marcas e que hoje conhece um grande dinamismo nos planos económico e político. Daí a nossa concentração em algumas vertentes mais significativas – casos da Índia e da dinamização das relações de Portugal com Goa, hoje exemplares nos domínios económico, político, cultural e jurídico, e da China, estando determinados a assegurar uma transição pacífica de Macau (tema mais presente na agenda internacional, com a passagem, em breve, de soberania em Hong-Kong para a República Popular da China) e do Japão.

Neste contexto, é de sublinhar a consistência da posição de princípio do Estado português em relação à questão de Timor-Leste. Sobressaem aqui a participação no diálogo sob os auspícios do Secretário-Geral das Nações Unidas, agora com perspectivas diferentes depois da eleição de um novo Secretário-Geral da ONU e da escolha de um seu representante especial (o primeiro a ser nomeado para essa posição), o acesso directo dos Timorenses às Nações Unidas e o reforço do diálogo intra-timorense. Gostaria de sublinhar que, na sequência de posição comum da U.E. sobre Timor-Leste, adoptada no ano passado, o impacto da aprovação na Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas de uma resolução sobre os direitos humanos em Timor-Leste apresentada pela U.E. e subscrita também pelos EUA.

Em conclusão, e antes de passarmos a um período de debate, direi que a agenda diplomática portuguesa, que procurei sintetizar, é uma agenda em aberto, pronta a acompanhar – e sobretudo com o dever de antecipar – acontecimentos e tendências, mantendo presentes estas prioridades e estes princípios.

A política externa portuguesa é encarada como questão de Estado e não apenas de Governo, verificando-se um diálogo e uma convergência com outros órgãos de soberania e uma importância crescente da vertente militar e da defesa na materialização dos objectivos de política externa. Felicito-me por existir uma excelente cooperação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério da Defesa Nacional e as Forças Armadas nesta área, realidade que pretendemos estimular e intensificar no futuro. Queremos, por último, intensificar o fluxo de informação para a opinião pública e os órgãos de comunicação sobre a razão das opções, o motivo das escolhas e os fundamentos permanentes da acção externa do Estado português.

Muito obrigado.

Jaime Gama

Perspectivas para a cooperação militar portuguesa com os países africanos em desenvolvimento (2.ª parte)

Victor Madeira dos Santos

Resumo

A estrutura desta monografia articula-se em três Partes. A primeira, de análise prospectiva, explora o enquadramento histórico, as condicionantes externas, os conceitos e princípios fundamentais que estão na base da cooperação para o desenvolvimento. Tratando-se de um contexto que envolve a participação de forças militares, esta Parte tem também em conta o debate em curso sobre as novas Missões e responsabilidades internacionais para as Forças Armadas portuguesas.

A segunda, procura compendiar alguns dos princípios orientadores, metodologias de gestão e ferramentas de trabalho utilizadas nos projectos de cooperação para o desenvolvimento «tradicionais» e adaptá-los à especificidade dos projectos de Cooperação Técnico-Militar. A terceira, avança alguns cenários possíveis para a «Cooperação Militar», na perspectiva de um maior envolvimento das forças armadas portuguesas nos processos de manutenção e consolidação da paz em África e na prevenção de conflitos violentos.

«Human poverty and need of every kind has at least this possibility for good in it: by responding to others in need, and by receiving assistance, we may make manifest the love for one another that is a part of our main purpose and joy as human beings. Aid given and received can create bonds of fellowship and community which are among our most valuable possessions; happily, such debts of gratitude, though they may be reciprocal, are never canceled.»

David Halloran Lumsdale⁽⁹⁴⁾

«Nous concevons trop souvent des projets trop complexes, qui mettent en jeu trop de ministères et exigent une gestion interne trop serrée. Il en résulte un énorme écart entre la conception et la faisabilité d'un projet. Nous pensons alors qu'il faut des expatriés pour combler les lacunes. Je suggère que nous devrions repenser ces projets jusqu'à ce que nous arrivions à un stade où ils puissent être exécutés par les gens qui sont déjà sur place; ou bien que nous créions les capacités nécessaires comme partie intégrante du projet. L'une ou l'autre de ces méthodes ralentiraient les projets mais je crois fermement qu'à long terme, elles déboucheraient sur des résultats de manière beaucoup plus rapide et plus efficace.»

Edward Jaycox, Vice-Présidente para a Região África do Banco Mundial.

CAPITULO IV

Uma nova abordagem da cooperação

1. A «COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA»

A legitimidade e a eficácia dos governos são elementos indispensáveis à criação de um clima de «estabilidade estrutural» essencial ao desenvolvimento. Por maioria de razão, nos países em desenvolvimento, a existência de serviços públicos e de uma gestão pública eficientes, aos níveis central e local, são pré-requisitos indispensáveis aos processos de desenvolvimento sustentável. Nos sistemas democráticos, a

⁽⁹⁴⁾ in «*Moral vision in international politics - The foreign Aid regime 1949-1989.*».

mesma exigência de «*Good governance*»⁽⁹⁵⁾ ⁽⁹⁶⁾aplica-se de igual modo à instituição militar⁽⁹⁷⁾.

Existe, com efeito, uma relação vital entre a existência de sistemas políticos abertos, democráticos e responsáveis, o respeito dos direitos individuais dos cidadãos⁽⁹⁸⁾ e o funcionamento eficaz e equitativo dos sistemas económicos e sociais⁽⁹⁹⁾.

Nessa acepção, o desenvolvimento sustentável pressupõe mais e melhor democracia nos sistemas políticos dos países em desenvolvimento, um papel acrescido conferido às organizações regionais e locais, uma maior autonomia administrativa, a independência, acessibilidade e eficácia dos sistemas judiciais, a existência de mercados concorrenciais e de empresas privadas dinâmicas.

Da interdependência e boa articulação entre estes diferentes elementos deverá resultar a estabilização das sociedades e economias, o

⁽⁹⁵⁾ v.g. "*Orientations on Participatory Development and Good Governance*", documento do CAD da OCDE, Paris 1994.

⁽⁹⁶⁾ «Democratisation, good governance and sound public and private sector development reinforce each other» in Conclusions adopted at the "*Meeting on development challenges and the role of aid in Southern Africa*", que teve lugar em Paris nos dias 1-2 de Dezembro de 1993, Doc. OCDE/GD(94)7.

⁽⁹⁷⁾ A redução das despesas militares excessivas é geralmente apontada como um dos vectores essenciais para uma «Boa governação» e para a alocação equilibrada dos recursos disponíveis. A **França**, por exemplo, após alguns reveses no Tchad, no Rwanda e no Zaire, condiciona cada vez mais a sua cooperação militar à redução drástica (até 50%) dos efectivos das forças armadas, à melhoria dos salários e à formação profissional dos militares.

A esse respeito, importa, no entanto, recordar que o empenhamento dos militares nos processos de democratização africanos não é destituído de riscos de tipo "corporativo". **Conteh-Morgan**, in op. cit. refere que «The African military is bound to take a keen interest in the unfolding changes because African militaries are, in essence, more like political institutions largely infected by active societal cleavages, by corruption, and in most cases spoiled by exclusive privileges such as excessive salaries and heavy subsidies. As an integral part of the state-party/military establishment, the fear of commissions of inquiry, fear of retribution, and concern over a loss of its entitlements are some of the key reasons the military could be a threat to human rights. These factors are already evident in varying degrees in the democratization process in Togo, Zaire, and Algeria.»

⁽⁹⁸⁾ A **Declaração de Viena sobre os Direitos Humanos, de 1993**, acentuou esta relação indissociável entre democracia, desenvolvimento, respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais.

⁽⁹⁹⁾ Sobre outro dos flagelos que pesam sobre o desenvolvimento, a **corrupção**, recomenda-se a leitura de um artigo do ex Director-Geral da DG VIII - "Desenvolvimento", da Comissão Europeia, Dieter Frich, publicado no número 158, Julho-Agosto de 1996, da Revista «Le Courier des ACP».

reforço da sociedade civil e os pilares de uma consequente política de desenvolvimento sustentável, de prevenção e atenuação das crises e conflitos violentos⁽¹⁰⁰⁾.

A existência e o bom funcionamento dessa teia de relações constitui um factor particularmente importante, designadamente quando se trata de montar operações complexas de cariz humanitário e fornecer apoio logístico e médico-sanitário em situações de emergência prolongada, de calamidade pública ou no apoio a desalojados, nas quais a ajuda prestada por elementos militares, em conjugação com os departamentos e serviços da Administração pública desses países, com as Organizações Humanitárias Cíveis e as ONG's, apesar das mútuas desconfianças e diferentes filosofias de actuação, pode jogar um papel decisivo no retorno à normalidade.

Na cooperação com países como Angola e Moçambique, devastados por guerras longas e trágicas⁽¹⁰¹⁾ que provocaram uma desorganização total do tecido social e dos circuitos económicos, e em que populações inteiras tiveram de abandonar as suas regiões e comunidades de base, a «cooperação descentralizada» pode assegurar um papel fundamental para assegurar a consolidação dos processos de paz, o regresso das populações aos seus locais de origem e o reinício da sua vida normal.

De facto, a experiência na reabilitação de outros países da África Austral⁽¹⁰²⁾ ensinou que a implementação pelas próprias populações de programas de reconstrução e desenvolvimento de base constitui o quadro operacional mais seguro para assegurar a reintegração das pessoas desmobilizadas e deslocadas, e para a reconstrução do tecido económico e social⁽¹⁰³⁾.

⁽¹⁰⁰⁾ A ajuda externa está cada vez mais «condicionada» ao preenchimento destes pré-requisitos para o desenvolvimento sustentável. Sobre este tema consultem-se dois textos sobre a evolução da cooperação bilateral francesa com África: «**French development assistance to Africa: Towards a new agenda**», de Gordon Cumming in *African Affairs*(1995) e «**La France en quête d'une politique africaine?**» de Roland Marchal in *Politique Étrangère* (1995).

⁽¹⁰¹⁾ A «tragédia africana», como alguns autores as designaram.

⁽¹⁰²⁾ As «*success stories*» do Uganda e Namíbia são normalmente citadas.

⁽¹⁰³⁾ A maior parte das contribuições previstas no «**Programa de Reabilitação Comunitária de Angola**» será destinada directamente às comunidades locais (90%), apenas cerca de 10% serão afectas a intervenções de natureza nacional. Do total, apenas 15% servirá para financiamento de acções do Governo angolano.

2. O CONTEXTO POLÍTICO-MILITAR AFRICANO

Por outro lado, nos países em desenvolvimento, a valorização e fomento de Forças Armadas apartidárias e democráticas são um garante essencial para o suporte e consolidação das instituições democráticas e um elemento estruturante do Estado, potenciando as capacidades de unidade e de identidade nacionais.

Paradoxalmente, em África a *praxis* política está quase sempre longe deste modelo ideal: a maior parte dos governos africanos aumentou ao longo dos anos o peso das despesas militares em detrimento dos sectores sócio-económicos. Segundo a ACTA (United States Arms Control and Disarmament Agency) o conjunto dos países integrantes da África subsahariana importou entre 1985 e 1989 um volume de armamento equivalente a perto de 15 mil milhões de dólares, ou seja, o equivalente aos PIB do Chade, da Etiópia, de Madagáscar, de Moçambique, da Somália ou da Tanzânia⁽¹⁰⁴⁾. As despesas militares reais são, contudo, muito mais importantes se tivermos em conta as subvenções concedidas aos estabelecimentos militares africanos e às despesas para-militares que não são contabilizadas como tal⁽¹⁰⁵⁾.

Independentemente das razões próprias a cada país ou região considerada, a solução para o peso excessivo das despesas militares nos orçamentos dos países africanos passa pela institucionalização de mecanismos de segurança colectiva⁽¹⁰⁶⁾ que permitam aos governos libertar progressivamente recursos humanos e financeiros para as tarefas da paz e da reconstrução nacional. O desenvolvimento desta interessante problemática não cabe, no entanto, no objecto desta monografia.

⁽¹⁰⁴⁾ In “*En quête d’une sécurité commune*”, por Fernando Gonçalves, Dossier África Austral na Revista “Le Courrier”.

⁽¹⁰⁵⁾ A **Coligação Global para África**, sediada em Washington, estimou que se os governos africanos reduzissem os orçamentos militares entre 1993 e 2000 em cerca de 50% disporiam de um suplemento de cerca de 7 mil milhões de dólares que poderiam consagrar à luta contra a pobreza, à melhoria das condições de vida das suas populações e ao investimento produtivo.

⁽¹⁰⁶⁾ No quadro, por exemplo, da recém criada **Associação dos Estados da África Austral** (ASAS), que constitui a instância de segurança, resolução de conflitos e de defesa da SADC (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral). Por outro lado, a Organização de Unidade Africana (OUA) está em vias de se tornar o catalizador dos esforços de prevenção dos conflitos na região e o centro de um feixe de sistemas de alerta precoce de crises.

3. PROGRAMAS DE GEMINAÇÃO INSTITUCIONAL

3.1. Contexto

Como atrás referimos, os diversos «actores» dos países em desenvolvimento têm de participar activamente em todo o processo de cooperação técnica no âmbito de programas de desenvolvimento integral. De igual modo, para que seja coroada de sucesso, a relação de cooperação deve basear-se na compreensão profunda do ambiente e condições específicas dos países receptores/beneficiários em que se irá processar. Nesse contexto, a geminação de organizações homólogas/similares de países com diferentes níveis de desenvolvimento tem-se revelado como uma das modalidades de prestação de assistência técnica mais apropriadas para assegurar uma parceria permanente e uma transmissão sistemática, duradoura e sustentável das tecnologias e conhecimentos acumulados pelos organismos doadores.

Algumas experiências piloto deste tipo (na área civil), demonstraram a eficácia desta modalidade de assistência técnica face a soluções de tipo tradicional⁽¹⁰⁷⁾. Com efeito, através da participação e colaboração regulares nas intervenções programadas de um número significativo de participantes oriundos das duas administrações geminadas, constatou-se um reforço notável do seu impacte institucional. Verificou-se, por outro lado, que a multiplicação e sistematização dos seus resultados ao longo do tempo reduziu os riscos de dispersão e reforçou a sua durabilidade quando o pessoal da assistência técnica se retirou do país⁽¹⁰⁸⁾.

⁽¹⁰⁷⁾ Assistência técnica junto de uma instituição beneficiária, prestada, no quadro de micro-projectos de cooperação por um número limitado de peritos residentes, durante períodos de tempo reduzidos.

⁽¹⁰⁸⁾ Com efeito, nas soluções ditas «tradicionais», os conselheiros e peritos expatriados mudam frequentemente, o que enfraquece os resultados do ponto de vista do reforço das capacidades dos seus homólogos e da sua sustentabilidade.

3.2. Geminação de organizações no domínio Técnico-Militar

As iniciativas de geminação tem demonstrado ser vantajosas para o desenvolvimento institucional e transferência de qualificações (capacitação institucional) entre instituições homólogas/similares de países com diferentes níveis de desenvolvimento. A sua eficácia depende, todavia, do estabelecimento entre os diferentes agentes envolvidos de uma correspondência adequada entre objectivos e tarefas, de uma relação de confiança mútua e, para além disso, que se definam compromissos comuns de longo prazo⁽¹⁰⁹⁾.

Nesse contexto, a geminação entre organismos integrados nos complexos militares (Indústrias, Academias, Institutos de Defesa, Hospitais, etc) poderá constituir uma das fórmulas de prestação de assistência técnica mais apropriadas para assegurar uma parceria permanente e uma transmissão sistemática, duradoura e sustentável de tecnologias e *know-how*. De igual modo, de um ponto de vista estratégico, a geminação permite reactivar/consolidar uma presença a longo prazo num determinado sector ou domínio, muito para além das situações obtidas com pequenos projectos de cooperação, de duração e orçamentos limitados.

Na montagem de uma operação de geminação no domínio técnico-militar, independentemente do instrumento jurídico de cooperação adoptado (Acordo/Protocolo de geminação ou similar), devem estar reunidas *ab initio*, entre outras, as seguintes condições:

- A geminação deverá incorporar-se numa estratégia de médio prazo para a cooperação técnica no domínio militar com um determinado país receptor, resultante dos Acordos Bilaterais de Cooperação que tenham sido celebrados;
- A acção deverá integrar-se na política de desenvolvimento nacional/regional e sectorial do governo do país beneficiário;

⁽¹⁰⁹⁾ Um instrumento técnico recentemente utilizado pelo Banco Mundial, o «*Institutional Environment Assessment (IEA)*», permite traçar um desenho preciso do programa de geminação que se pretende implementar, baseado num diagnóstico da situação realizado pela própria instituição recebedora.

- Deverá resultar de uma avaliação profunda do ambiente socio-cultural, económico, político, administrativo e institucional relevantes e do respectivo enquadramento no plano militar;
- Deverá integrar-se nos objectivos de desenvolvimento das duas Instituições/Forças armadas para o médio/longo prazo e basear-se numa identificação precisa das prioridades e necessidades locais;
- Deverá visar prioritariamente o reforço da organização e eficiência das FA dos países receptores no quadro da valorização dos respectivos interesses nacionais;
- Deverá prever o envolvimento e a participação directa de uma amostra significativa do pessoal das duas Instituições/Ramos (pessoal militar, técnico, administrativo/financeiro, académico, científico, etc.);
- Deverá prever mecanismos que assegurem a articulação e complementaridade logística e operacional entre os Ramos das FA portuguesas intervenientes;
- Deverá integrar um leque variado de instrumentos de cooperação: bolsas, estágios, intercâmbio de militares e de técnicos civis, acções de formação, publicações, informação, seminários conjuntos, assessorias técnicas, etc.;
- Deve ser dada prioridade ao aumento das capacidades de formulação de políticas e de gestão de recursos do Organismo/Ramo das Forças armadas receptor;
- Deve ser periodicamente avaliado o grau de disseminação e implantação das qualificações transferidas e a sustentabilidade dos resultados.

O tempo, o esforço e os custos necessários para montar uma operação deste tipo constituem, porém, aspectos que importa ter presentes antes de iniciados processos negociais com Instituições homólogas de países em desenvolvimento, designadamente na África lusófona onde as Forças armadas atravessam complicados processos de reestruturação e de adaptação a novas missões no quadro de consolidação dos processos de paz.

A complexidade da relação que se pretende instituir obriga, por outro lado, a um extenso trabalho preparatório conjunto, o qual neces-

sitaria de uma dotação orçamental autónoma suficiente para cobrir os encargos estimados⁽¹¹⁰⁾. Os custos de uma relação abortada são também mais elevados nos casos de geminação, o que à partida constitui um forte elemento dissuasor que deverá ser devidamente equacionado pelas Instituições envolvidas e pelo poder político.

⁽¹¹⁰⁾ «*Project preparation facility*», na terminologia do Banco Mundial.

«Development is the most important challenge facing the human race.»

World Bank, «*World Development Report, 1991*»

«For the first time in human history, the world is close to creating a single, unified global system.»

United Nations Development Program, «*Human Development Report, 1992*»

CAPITULO V

Conceitos e mecanismos fundamentais da «Ajuda para o Desenvolvimento»

1. A COOPERAÇÃO TÉCNICA

Na generalidade dos países em desenvolvimento, nos quais se integram os países africanos de língua portuguesa que, como já referimos, fazem parte do grupo dos países mais pobres do planeta⁽¹¹⁾, existem necessidades de educação e de formação de recursos humanos a todos os níveis. Esta endémica carência de quadros médios e superiores, conjugada com a falta de recursos financeiros, é geralmente apontada como constituindo uma das barreiras fundamentais às perspectivas de desenvolvimento sustentável desses países.

Nesse contexto, a Cooperação Técnica (no sentido lato) tem sido a forma de assistência mais importante para canalizar a ajuda internacional no apoio ao desenvolvimento de estratégias e programas de

⁽¹¹⁾ Países Menos Avançados (PMA), segundo a listagem das Nações Unidas. Os PALOP são também Estados ACP Menos Desenvolvidos (PMD), nos termos do que ficou acordado na reunião UE/ACP que teve lugar nas Maurícias nos dias 3-4 de Novembro de 1995.

A África Sub-Sahariana tem a mais elevada taxa de pobreza do mundo: Segundo dados do UN Population Fund, em 1989 dos 325 milhões de habitantes 62 % viviam em situação de pobreza absoluta. Apesar dos esforços da comunidade internacional, as evoluções mais recentes da situação política e dos conflitos violentos no continente africano não fazem prever uma evolução positiva desta situação.

formação, em estreita relação com as necessidades sectoriais e a realidade económica local.

Nos termos da definição do Comité da Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, a Cooperação Técnica abrange toda a gama de actividades de ajuda destinadas a desenvolver os recursos humanos através de uma melhoria dos níveis de qualificações, conhecimentos, «know-how» técnico e aptidões produtivas das populações dos países em desenvolvimento. O seu objectivo principal é aumentar o capital intelectual e as capacidades das populações com vista a uma utilização racional e eficaz dos escassos recursos disponíveis.

A Cooperação Técnico-Militar constitui um domínio importante da política de ajuda ao desenvolvimento e uma variante sectorial dentro do tronco comum da Cooperação Técnica, embora com objectivos, meios e instrumentos próprios.

Um dos objectivos específicos prioritários da Cooperação Técnica é o de contribuir para o desenvolvimento do aparelho administrativo/institucional dos beneficiários, isto é, participar nos esforços conducentes ao reforço e racionalização das diferentes instâncias indispensáveis a um desenvolvimento sustentável, mediante uma gestão e um funcionamento eficazes da economia e da sociedade em geral. Nesse sentido, a finalidade da cooperação técnica deverá ser a de apoiar esses países na prossecução dos seus objectivos de autonomia, pondo à sua disposição os instrumentos de gestão, os meios técnicos e administrativos e as capacidades de investigação científica e tecnológica necessárias ao seu desenvolvimento.

Em síntese, de acordo com estes princípios, constituem tarefas ou «Actividades» normais da Cooperação Técnica, entre outras:

- A valorização dos recursos humanos (no caso da CTM, do pessoal militar e civil integrado nas Forças Armadas), mediante a transferência de conhecimentos e de «know-how»;
- A formulação de planos e de estratégias de desenvolvimento, elaboração de estudos de exequibilidade; obtenção de informações, etc;
- A transferência, adaptação, desenvolvimento e difusão de tecnologias, civis e militares;

- A instalação de serviços, designadamente administrativos, educativos, de saúde, etc;
- A concepção e execução de programas «piloto» de demonstração, etc.

Muito embora a cooperação técnica seja normalmente concedida sob a forma de «subvenções» não reembolsáveis, não é «gratuita» para o país recipiente. A cooperação pode, com efeito, envolver encargos consideráveis para o país beneficiário, designadamente através da disponibilização imediata de serviços locais bem como os custos de acompanhamento posterior necessários para apoiar as «Actividades» e assegurar a sua sustentabilidade. Importa, nestes casos, que estejam inscritas nos Orçamentos anuais das entidades beneficiárias as obrigações financeiras decorrentes dos projectos, incluindo as implicações de custos permanentes com operações de manutenção e outras e, sempre que possível, assegurar que lhes seja dada prioridade em futuros orçamentos.

Este tem sido na prática um dos problemas mais difíceis de resolver na cooperação portuguesa com os PALOP.

2. A ASSISTÊNCIA TÉCNICA

Designa-se por «Assistência Técnica» (AT) o financiamento dos serviços técnicos que têm como principal objectivo contribuir para a formulação e/ou execução de projectos ou programas que visam o aumento das capacidades no país receptor. Abrange o pessoal expatriado militar ou civil (pessoal militar, peritos, voluntários e consultores), os estudantes e os estagiários, assim como um leque variado de actividades e serviços (estudos de viabilidade, serviços de engenharia e de construção nos projectos de equipamento, reforço institucional, transfêrencia de capacidades de gestão, investigação e desenvolvimento, fornecimento de equipamentos e de materiais, manutenção de bens móveis e imóveis, equipamentos, etc.).

As assessorias militares nos domínios legislativo, técnico-jurídico, transmissões/comunicações, intendência, engenharia, etc, bem como

todas as missões técnicas relacionadas com a organização da Defesa e das Forças Armadas, constituem de igual modo formas de Assistência Técnica.

3. MODALIDADES DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA (EM GERAL):

A Assistência técnica pode ser prestada de diversas formas. Apresentam-se seguidamente algumas tipologias identificadas pelos organismos multilaterais de cooperação:

A. Classificação da AT por objectivo global

1 – Assistência técnica de tipo «concreto» (visa a execução de uma tarefa concreta e específica, concretizada num resultado objectivamente mensurável.)

2 – Assistência técnica de tipo «abstracto» (visa a formação e valorização de recursos humanos e institucionais).

B. Classificação da AT em função da sua relação com um Projecto específico

1 – Assistência ligada a um projecto (assistência técnica integrada num projecto de investimento que visa principalmente a obtenção de resultados físicos.).

2 – Assistência independente (assistência técnica prestada com o objectivo de reforçar uma instituição ou de apoiar reformas, independentemente da sua ligação a um projecto).

C. Classificação da Assistência Técnica do ponto de vista do país/organismo dador

1 – Transferência de capacidade técnica (a assistência técnica tem por finalidade a transferência de capacidades técnicas a um ou mais homólogos de um país em desenvolvimento).

2 – *Controlo* (a assistência técnica tem por finalidade gerir ou controlar a utilização de recursos do projecto).

3 – *Catalisador* (a assistência técnica tem por objectivo revigorar um projecto ou uma instituição em situação de letargia).

D. Classificação do pessoal da Assistência Técnica por tipo de tarefa

1 – *Cooperante executante* (tem por funções principais a execução de uma tarefa específica ou a produção de um resultado);

2 – *Cooperante em substituição* (o agente assume temporariamente o lugar de um funcionário nacional entretanto destacado numa acção de formação);

3 – *Cooperante formador* (tem por função principal a transferência de conhecimentos através da formação de tipo formal ou informal);

4 – *Cooperante mobilizador* (a sua principal função é a de criar ou reforçar uma instituição, através do equacionamento dos problemas, do reforço organizacional e da criação de um espírito de corpo).

O Banco Mundial estabeleceu recentemente uma tipologia para a AT prestada em Moçambique, de acordo com o tipo de tarefas executadas pelos cooperantes expatriados:⁽¹¹²⁾

- a) *Peritos estrangeiros*: são altos funcionários ou consultores, em situação de destacamento ou de contrato, que desempenham funções de assessoria junto dos governos beneficiários. Estes conselheiros ou especialistas residentes são enviados em missões de curta ou longa duração para executarem tarefas relativamente às quais não existe capacidade técnica no país.
- b) *Assistentes técnicos de substituição*: são técnicos expatriados, destacados em postos existentes na administração pública ou no sector empresarial do Estado dos países beneficiários. Na linguagem corrente estes técnicos são designados por «cooperantes». Regra geral, desempenham tarefas que, em teoria, poderiam ser confiadas a funcionários ou técnicos locais. Na prática, devido a

¹¹² «Capacity Building in Mozambique», Banco Mundial, 1991.

factores de vária índole, constituem um grupo à parte no seio das funções públicas dos países de acolhimento. Por maioria de razão, a mesma tipologia é aplicável ao pessoal militar afecto a essas tarefas.

- c) *Gestores de projecto («gatekeepers»)*: são técnicos, normalmente estrangeiros, incumbidos pelo organismo doador do acompanhamento no terreno da execução do projecto. Os Directores internacionais de projecto enquadram-se geralmente nesta definição.
- d) *Geminação de instituições*: Acordo de longa duração, concluído entre uma instituição de um país em desenvolvimento e um organismo homólogo estrangeiro, a fim de este participar directamente no seu desenvolvimento.

4. PROJECTOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR

4.1. Enquadramento

As acções de cooperação bilateral no domínio técnico-militar decorrem, como é sabido, das solicitações apresentadas pelas autoridades políticas e militares dos PALOP, as quais são identificadas, individualizadas e concretizadas sob a forma de programas ou projectos específicos de cooperação. Estes projectos são apresentados ao financiamento da cooperação portuguesa em conformidade com as normas gerais para a elaboração de Programas/Projectos, adoptadas pelo Instituto da Cooperação Portuguesa.

4.2. Elementos constitutivos de um projecto/programa

O formato de base *normalizado* de um projecto de cooperação é de um modo geral constituído pelas seguintes peças:

i) **Resumo**

O resumo deverá descrever de forma sucinta o projecto e os seus principais elementos – objectivo global, os objectivos específicos, os resultados, as actividades, os meios, os custos, os indicadores, as

condições e riscos – bem como a estratégia adoptada para atingir os resultados almejados.

ii) Contexto

O contexto define o quadro geral em que se situa o projecto e analisa os problemas que este deve ajudar a resolver.

iii) Política do governo/política sectorial do país receptor

A análise do contexto macroeconómico, tal como definido no plano de desenvolvimento ou nas declarações políticas do governo do país recipiente, é um elemento de extrema importância para situar o enquadramento económico do projecto e a sua inserção no respectivo programa de ajustamento estrutural, se for caso disso. Esta análise será completada por um resumo da política oficial do governo no sector em que o projecto se vai desenvolver, bem como o respectivo enquadramento no domínio político-militar.

iv) Características do sector

Descrição sucinta das características do sector ou sub-sector necessárias para apreender a natureza dos problemas que o projecto pretende ajudar a resolver. Descrição sucinta da situação no domínio político-militar, com referência a cada um dos ramos das Forças Armadas envolvidos.

v) Beneficiários e principais intervenientes

Identificação do(s) grupo(s) alvo e dos respectivos interesses.

vi) Problemas a resolver

A preparação pelos redactores do projecto de uma «grelha de problemas» permite identificar as acções a concretizar, os resultados a atingir e as respectivas vulnerabilidades e estruturá-las de forma lógica aos diferentes níveis.

vii) Antecedentes; outras intervenções

Nesta rubrica procura-se dar a conhecer a história do desenvolvimento da região ou sector em que o projecto vai intervir com relevância

para a execução do projecto, bem como os programas de fomento que estejam em execução ou programados por parte do Governo ou dos outros Dadores. As avaliações que tenham sido feitas por outros Dadores devem ser sucintamente examinadas e ponderadas neste contexto.

Deverão ser igualmente referidas as possibilidades de um eventual entrosamento com outros projectos de cooperação bilateral.

viii) Documentação disponível

A documentação disponível sobre o sector, a região, os projectos já realizados, etc., utilizada aquando da preparação do projecto deve ser mencionada nesta rubrica. Devem ser expressamente referidos os estudos de exequibilidade e anteriores avaliações.

ix) Intervenção

Depois da análise dos problemas, definem-se os objectivos a atingir, os resultados do projecto e as «actividades» que permitem alcançar estes resultados. É este o momento apropriado para justificar a estratégia adoptada para a execução do projecto e a razão da escolha.

x) Objectivos globais

O descritivo do projecto deve identificar os objectivos mais gerais de desenvolvimento (baseados em considerações macro-económicas e de política sectorial/militar) que o projecto pretende ajudar e alcançar. Estes objectivos devem estar inter-ligados ao sector ou sub-sector económico no qual o projecto se integra.

xi) Objectivo específico

A coerência entre o objectivo específico e os objectivos globais deve ser assegurada ao longo do desenvolvimento do projecto. A doutrina identificou alguns pontos de reflexão para facilitar a sua definição: o(s) objectivo(s) específico(s) corresponde a um problema identificado nos pontos anteriores; deverá ser concebido de forma a poder ser autosustentado após a cessação do apoio exterior (susten-

tabilidade⁽¹¹³⁾; os benefícios deverão estar sempre ligados a um «produto» (em sentido lato) expresso em «valores materiais» (x instalações militares reabilitadas ou reparadas) ou «valores imateriais» (relação entre motoristas formados e colocados); é importante definir simultaneamente Indicadores Objectivamente Verificáveis (IOVs) e as respectivas fontes de verificação. Nota: o objectivo específico não deverá confundir-se com os resultados ou com as actividades do projecto.

xii) Resultados

Num projecto é fundamental especificar o essencial dos resultados físicos necessários para alcançar o seu objectivo específico – x de estradas construídas, y de dispensários de saúde pública em actividade, z de instalações militares reabilitadas.

xiii) Actividades

Este elemento descreve as actividades principais para o alcance dos resultados almejados.

xiv) Condições e riscos

Indicação dos factores externos que escapam à influência directa do projecto, mas que são importantes para o seu êxito (estabilidade política e social; negociações rápidas, empenhamento e vontade da hierarquia militar). Cada projecto deverá referir os riscos de ordem natural, política, social, económica, que devem ser evidenciados, e prever mecanismos de adaptação com as respectivas fontes de financiamento.

xv) Execução do programa/projecto

Explicitação dos aspectos internos da organização do projecto. O projecto deve explicitar com clareza os aspectos internos da sua organização, com especial referência para o perfil dos Directores do

⁽¹¹³⁾ A sustentabilidade de um projecto é um dos elementos essenciais da cooperação técnica. Diz-se que um projecto é sustentável quando tem capacidade para produzir benefícios durante um período de tempo prolongado, depois de ter terminado a ajuda principal por parte do dador.

Projecto (nacional e português), a autonomia administrativa, financeira e funcional da Unidade de Gestão (UG), o regime remuneratório do pessoal expatriado e local (em destacamento ou contratado), bem como a estrutura de relação do Projecto com as respectivas tutelas ministeriais. Se for instituído um Comité Consultivo ou Grupo Coordenador de acompanhamento, agrupando várias autoridades civis e militares, as suas relações com a Unidade de Gestão do projecto deverão estar bem explicitadas por forma a evitar interferências indesejáveis na sua execução, fora do quadro de atribuições que estiver acordado.

As relações financeiras entre as autoridades de tutela do projecto, e os poderes dos Directores da respectiva Unidade de Gestão, deverão estar de igual modo bem definidos a fim de evitar conflitos e aumentar a transparência financeira e contabilística do projecto e facilitar as auditorias e avaliações.

xvi) Meios (recursos humanos e materiais)

Trata-se de precisar os *inputs* do projecto. O documento/projecto deve definir métodos e meios técnicos que permitam atingir cada objectivo, nomeadamente pessoal de assistência técnica (local, português e outro), infraestruturas, equipamentos, materiais e serviços, bem como o potencial apoio de organizações nacionais e internacionais.

xvii) Organização, procedimento e modalidades de execução

O projecto deve identificar o organismo de tutela (Ministério da Defesa ou outro Ministério sectorial) e o organismo responsável pela execução e acompanhamento do projecto/programa no país beneficiário (ramo das Forças Armadas ou outro). O controlo regular da execução do projecto (relatórios intercalares) é essencial. Por outro lado, deve identificar o regime jurídico de realização de trabalhos de infra-estruturas e fornecimentos (concurso, ajuste directo, etc).

xviii) Calendário de execução

Em anexo deve ser apresentado um plano de trabalho onde conste o calendário de todas as fases, actividades ou acções do projecto/programa. Para um projecto de assistência técnica, deve referir-se os seminários, missões técnicas, elaboração de relatórios intercalares e

finais; para os projectos de formação devem mencionar-se as acções de curta duração ou longa duração, orientação de cursos; e para os projectos de estudo, devem referir-se a metodologia e técnicas utilizadas em cada fase do curso. No caso de as fases do projecto não corresponderem a anos civis, devem aduzir-se elementos explicativos que permitam identificar as acções a realizar em cada ano civil.

xix) Estimativa dos custos e planos de financiamento

Repartição dos custos por componente e por natureza dos recursos, em moeda local e em divisas, bem como por origem do financiamento ou co-financiamento.

As verbas com pessoal, (honorários, ajudas de custo e despesas de alojamento), deslocações, material e equipamento em moeda local e/ou divisas devem ser correctamente indicadas. Devem igualmente ser referidas as fontes de financiamento do projecto/programa (nomeadamente Portugal, País beneficiário e outras entidades), especificando se parte do financiamento já está assegurado. Em todos os casos, não deve deixar de se incluir os encargos decorrentes de acções de avaliação. As verbas deverão ser explicitadas por anos civis em relação a cada doador (se for caso disso).

xx) Condições especiais e medidas de acompanhamento do governo

Neste ponto da descrição do projecto deve fazer-se um resumo dos compromissos do governo local necessários para o êxito do projecto, bem como os pré-requisitos a satisfazer antes do seu lançamento (definição da política global de Defesa e papel das Forças Armadas, por exemplo.).

xxi) Factores de viabilidade

A viabilidade do projecto deve ser aqui considerada, com indicação de quais os factores essenciais para assegurar a sua exequibilidade. Nesta asserção, um projecto é viável quando pode proporcionar ao grupo-alvo benefícios perceptíveis durante um longo período de tempo, após o termo do essencial da ajuda externa fornecida pelos dadores.

Esta rubrica deve tomar em consideração os pontos essenciais das conclusões e recomendações da missão de identificação do projecto.

xxii) Política de apoio

Indica se a política governamental do país receptor é favorável à execução do projecto/programa, garantindo a sua viabilidade. Deve definir claramente as condições indispensáveis para o arranque do projecto/programa, bem como as condições especiais subsequentes relacionadas com a actuação do Governo e das Forças Armadas (tais como o suporte financeiro, logístico ou outro que constituam as contrapartidas necessárias para o sucesso das operações decorrentes do projecto/programa e apoio dos seus resultados). Dependendo do tipo de projecto/programa, pode incluir-se aqui o apoio necessário, nomeadamente em termos de disponibilização de espaços, viaturas, pessoal de nível técnico adequado e equipamentos apropriados.

xxiii) Tecnologias apropriadas

O projecto deve definir os métodos e meios técnicos para a execução das actividades, tendo em conta, entre outras, as necessidades e as capacidades do pessoal militar e civil envolvido.

xxiv) Protecção do meio ambiente

Como é sabido, as questões ecológicas e ambientais devem hoje ser obrigatoriamente consideradas na formulação e execução dos projectos de desenvolvimento atendendo à sua importância para a opinião pública nacional e internacional e aos compromissos internacionalmente assumidos.

Se for caso disso, o projecto deve referir as medidas de protecção do meio ambiente que poderão ser necessárias tomar, bem como o seu financiamento.

xxv) Aspectos sócio-culturais e desenvolvimento; de doutrina e enquadramento militar

Na execução do projecto, importa ter em conta os efeitos de síntese de diferentes culturas militares (ocidental, soviética, africana, portuguesa, etc.) com peso no país e na instituição militar. Por outro lado, para assegurar um nível de sucesso elevado, é essencial a motivação sócio-cultural que suscite a participação activa bem como a responsabilização

dos grupos interessados. Se forem necessárias medidas para incentivar esta participação devem ser aqui definidas.

A participação de pessoal militar na execução e nos benefícios do projecto deve ser objecto de especial atenção.

xxvi) Capacidades institucionais e de gestão (públicas e privadas)

O projecto deve fazer um diagnóstico da capacidade institucional/militar dos agentes responsáveis pela sua execução e gestão no país beneficiário, indicando-se as soluções apropriadas. Deve igualmente referir a capacidade das Forças Armadas para assegurarem a participação de pessoal militar e civil dos vários ramos envolvidos bem como a repartição das responsabilidades. A colaboração com OIG ou ONG (nacionais ou internacionais) que estejam presentes no terreno oferece vantagens nas intervenções operacionais, desde que esteja assegurada a respectiva delimitação de objectivos, responsabilidades e áreas de intervenção.

xxvii) Análises económicas e financeiras

Os métodos a aplicar são as taxas internas de rentabilidade económica e financeira para os projectos «produtivos», as avaliações custos/benefícios para as infraestruturas sociais, e as análises de sensibilidade. É essencial prever de forma realista a viabilidade económica e financeira do projecto depois do seu arranque e, se for o caso, a repartição dos rendimentos suplementares entre os grupos e instituições alvo, nelas se incluindo o Estado.

xxviii) Acompanhamento e avaliação

Os Indicadores Objectivamente Verificáveis (IOV), são descrições operacionais (quantidade, qualidade, grupo alvo, tempo e localização) dos objectivos e resultados da intervenção, que cobrem o essencial e podem ser mensuráveis de uma maneira fiável por um custo aceitável. A sua utilização permite, a montante, julgar da pertinência e viabilidade do objectivo específico e dos resultados almejados; a juzante, acompanhar a realização de objectivos específicos, resultados e actividades.

xxix) Indicadores de acompanhamento

Para se avaliar o desenrolar do projecto é necessário determinar os principais indicadores para comparar os objectivos com as realizações efectivas aos diferentes níveis. O acompanhamento será assegurado pelos serviços da DGPDN em Lisboa, pelo Estado beneficiário, pelos Adidos de Defesa e de Cooperação acreditados e pela Direcção do próprio projecto, através de relatórios semestrais, relatórios de avanço do projecto, orçamentos, bases de dados criadas no âmbito do projecto e relatórios de auditoria externa se for caso disso.

xxx) Revisões/avaliações

No decurso da execução devem realizar-se avaliações – a meio, no fim do financiamento externo ou vários anos após este. Estas avaliações examinarão todos os aspectos da preparação e da concepção do projecto, o seu contexto, os objectivos e os resultados, as hipóteses e os riscos, o arranque do projecto, o seu financiamento e respectivos impactos (voluntários ou involuntários), à luz dos critérios de viabilidade.

xxxi) Conclusões e propostas

Finalmente, o dossier relativo ao projecto deverá incluir propostas sobre a(s) sequência(s) a dar ao projecto/programa afim de assegurar a sua sustentabilidade depois de terminadas as intervenções.

4.3. Objectivos, princípios e critérios a adoptar

Regra geral, a fim de facilitar a sua viabilidade e visibilidade, será de toda a utilidade que os projectos específicos no domínio Técnico-Militar se orientem pelos seguintes princípios, critérios e objectivos:

- a) Os projectos devem basear-se numa identificação e diagnóstico aprofundados da realidade na qual se propõe intervir;
- b) devem promover a visibilidade da acção de Portugal e das suas Forças Armadas;
- c) devem prever o enquadramento e a coerência das acções propostas numa linha de orientação estratégica global e sectorial, em

- coordenação com outras intervenções que se desenvolvam na mesma região («*feed-back*» geral);
- d) devem estar definidos de forma precisa os princípios, prioridades, objectivos e resultados quantificáveis das intervenções propostas;
 - e) devem assegurar a eficácia, viabilidade e rendibilidade das acções;
 - f) devem adequar os meios e tecnologias a utilizar às condições específicas dos países receptores e aos objectivos do projecto;
 - g) devem assegurar o suporte político, logístico e financeiro (na parte que lhe corresponda) e a motivação do pessoal militar e civil do país receptor;
 - h) devem estipular o acompanhamento e avaliação («*mid-term*» e final) da execução.

Por outro lado, os projectos devem, sempre que possível, conter uma componente de formação na qual se ensine e promova o uso da língua portuguesa.

A interiorização destes princípios gerais é de crucial importância afim de melhorar a selecção, preparação, acompanhamento e avaliação dos pedidos de financiamento. De igual modo, permite a normalização de filosofias, conceitos e «*modus operandi*» e promove a melhoria da qualidade das acções de cooperação em todos os domínios.

«What emerges is an arresting picture of unprecedented human progress and unspeakable misery, of humanity's advance on several fronts mixed with humanity's retreat on several others, of a breathtaking globalisation of prosperity side by side with a depressing globalisation of poverty. As is so common in human affairs, nothing is simple and nothing is settled for ever.»

in «Human Development Report 1994», United Nations Development Programme (UNDP) ⁽¹¹⁴⁾

CAPITULO VI

Metodologias de Gestão dos Projectos de Cooperação Técnico-Militar

1. Introdução à gestão do Ciclo do Projecto

Um projecto de cooperação em qualquer domínio, bem identificado e que corresponda efectivamente às necessidades reais de um grupo/sector «alvo», deverá basear-se numa análise correcta, contínua e completa da situação sobre a qual se pretende intervir. Para se atingirem esses objectivos foram desenvolvidas metodologias que permitem aos operadores em cada sector assegurar a cada momento o controlo de «qualidade» das diferentes fases de uma acção de «Ajuda para o desenvolvimento» e ajustá-las sempre que se afigure necessário.

Um «Projecto de Cooperação» clássico desenvolve-se por etapas, cada uma podendo compreender várias fases, a que se convencionou chamar de «Ciclo do Projecto». O conceito de ciclo permite sublinhar a interligação entre cada uma das fases e o facto de que estas se desenvolvem de forma lógica e progressiva, constituindo as últimas fases de um projecto a base para a renovação do ciclo.

No entanto, constata-se cada vez mais uma tendência para o alongamento do período de vida médio dos projectos em virtude da

⁽¹¹⁴⁾ New York: Oxford University Press, 1994, p. 1.

complexidade da intervenção ou de complicações incontornáveis ocorridas durante as fases de execução, com consequências ao nível do financiamento total. Como veremos, uma correcta gestão e acompanhamento dos projectos permitem de alguma forma obviar a essa situação.

2. AS SEIS FASES DO CICLO DO PROJECTO E OS RESPECTIVOS ELEMENTOS

O ciclo do projecto compõe-se de três grandes etapas, decomponíveis em seis fases:

- *Preparação (Programação – Identificação – Instrução – Financiamento)*
- *Execução*
- *Avaliação*

A cada fase corresponde a elaboração por parte da entidade competente de um «documento tipo» («*Project Briefs*», relatórios, estudos, fichas de projecto, etc.). Na prática, algumas fases do ciclo (Identificação/Instrução/Financiamento) tendem a confundir-se, variando a importância de cada fase da natureza intrínseca e do contexto histórico/político de cada projecto.

Seguidamente analisaremos as componentes fundamentais de cada fase do ciclo:

I – Programação indicativa

Esta fase constitui a resultante do diálogo estabelecido com os nossos parceiros no decurso, por exemplo, das reuniões preparatórias das Comissões Mistas previstas nos Acordos de cooperação. Trata-se do enunciado geral das orientações e princípios da cooperação portuguesa; deverá referir a concentração sectorial e temática da ajuda por país ou por região e poderá incluir o esboço de possíveis projectos ou programas.

No domínio da CTM, os Programas-Quadro Globais de cooperação negociados com os PALOP nas reuniões das Comissões Mistas Permanentes de Cooperação (CMPC)⁽¹¹⁵⁾ constituem o marco de referência para a identificação dos sectores de concentração da ajuda e áreas prioritárias de actuação onde se exercerão os PQ Sectoriais e/ou projectos singulares. O PQ de Cooperação Técnico-Militar inscreve-se normalmente no Capítulo «Outros sectores/domínios de cooperação».

Um PQ tem assim a natureza jurídica de Plano director das acções e dos investimentos da CTM portuguesa, definidos no modo e no tempo⁽¹¹⁶⁾.

Por outro lado, a experiência tem demonstrado que é extremamente raro uma proposta de projecto ser rejeitada após terem sido iniciadas actividades importantes de preparação do projecto ou depois de aprovação no decurso de uma Comissão Mista. Por conseguinte, é necessário proceder a uma análise detalhada dos elementos mais importantes da proposta antes de ser tomada a decisão de avançar com actividades mais específicas de preparação do projecto no terreno. Dessa fase, designada de *identificação*, trataremos no ponto seguinte.

II – Identificação

A política de Cooperação no domínio Técnico-Militar materializa-se na execução de projectos inscritos nos denominados PQ. Assim, o processo inicial de triagem dos projectos é crucial, estando muitas vezes o sucesso na sua execução dependente de uma correcta identificação.

Trata-se pois de uma primeira concretização, em termos genéricos, do enunciado de um projecto específico, expressa em objectivos, resultados e actividades, com o fim de se determinar se é necessária a

⁽¹¹⁵⁾ Trata-se de Comissões institucionalizadas entre Portugal e cada um dos países beneficiários da Cooperação Portuguesa, funcionam a nível bilateral, e reúnem ordinariamente de 2 em 2 anos e extraordinariamente sempre que as Partes envolvidas o requeiram. As reuniões das CMPC constituem-se como a sede própria para a negociação e aprovação dos Programas de Cooperação bilateral, que geralmente vigoram por períodos de 2 anos e são denominados Programas-Quadro de Cooperação Sectorial.

⁽¹¹⁶⁾ Gen. A. Gonçalves Ribeiro in «Síntese da Política de Cooperação Técnico-Militar».

realização de um estudo de viabilidade e, em caso afirmativo, definição dos «termos de referência» desse estudo.

Nesta fase, a *avaliação técnica*, materializada num «Estudo Técnico de Viabilidade», constitui a base de análise de uma acção de cooperação. Os técnicos envolvidos nesse estudo terão de demonstrar que o projecto pode atingir os seus objectivos, utilizando a tecnologia, meios e metodologias apropriados às circunstâncias do país ou região em que o projecto irá decorrer.

III – Instrução

A fase de instrução, que decorre normalmente no seio do organismo/departamento responsável pelo financiamento, compreende:

1. Concretização detalhada de todos os elementos de um projecto com base no estudo de viabilidade realizado.
2. Exame pelos serviços da oportunidade do projecto e da sua coerência com as políticas sectoriais.
3. Parecer sobre a oportunidade do financiamento (a análise financeira terá por finalidade principal determinar a viabilidade financeira do projecto e a entidade responsável pelo seu funcionamento).

IV – Financiamento

A decisão de financiamento de um projecto por parte da autoridade competente decompõe-se nos seguintes elementos/acções:

1. Elaboração do pedido de financiamento de acordo com o modelo normalizado proposto pelo ICP.
2. Preparação do «Orçamento» do projecto, com indicação precisa das fontes de financiamento (ventilação por rubricas do orçamento do projecto/programa).
3. Parecer favorável do Ministério da Defesa, e do Ministério das Finanças e do ICP, se for caso disso.

4. Preparação de uma «Convenção de financiamento». Assinatura da «Convenção» pelas Partes contratantes. Depois de assinada, a «Convenção» passa a revestir a natureza de «Acordo internacional».

A denominada «Convenção de financiamento» constitui uma *peça técnica* fundamental num projecto, visto que nela ou nos respectivos anexos se explicitam e consolidam os direitos e deveres de cada uma das Partes (comparticipações financeiras, regime aduaneiro de importação e exportação do material do projecto e dos bens pessoais dos cooperantes, estatuto do pessoal, direitos e imunidades, destino a dar ao material e viaturas do projecto, etc.).

Desde que devidamente preparada e negociada com a outra Parte com a necessária antecipação, a «Convenção de financiamento» de um projecto poderá ser assinada no decurso de uma Comissão Mista.

V – Execução

Modus operandi do projecto mediante a mobilização dos meios humanos e materiais previstos na «Convenção de financiamento» para se atingirem os seus resultados e objectivos específicos; Formulação dos planos de execução pela Direcção do projecto (Plano Operativo Global – POG e, para as acções plurianuais, Planos Operativos Anuais – POA) e dos relatórios de acompanhamento.

VI – Avaliação

Consiste na análise dos resultados e dos impactos do projecto durante e após a execução com vista a, se necessário, reorientar o projecto ou a formular recomendações para a gestão futura de projectos similares.

Nos casos em que a execução de um determinado projecto se processe por várias fases, a passagem a uma fase seguinte deverá estar condicionada ao resultado da avaliação da fase anterior.

3. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PROJECTOS DE CTM

3.1. Acompanhamento dos projectos

No âmbito das tarefas de gestão da cooperação técnica, é essencial que os serviços responsáveis procedam a uma análise e avaliação das acções em curso (grandes linhas de orientação, programação dos recursos financeiros e respectiva execução, efectivos e categorias dos agentes da cooperação envolvidos, coordenação e complementaridade com outros organismos dadores, diagnóstico dos principais problemas), afim de serem reavaliados ou introduzidos os instrumentos de gestão adequados para corresponder às expectativas criadas com o projecto («*feedback*»).

No domínio da CTM, compete à Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional do Ministério da Defesa Nacional acompanhar a execução dos Programas-Quadro devendo para o efeito promover reuniões, trimestralmente, com representantes do EMGFA e dos três Ramos e, quando necessário, com a participação dos Directores técnicos dos projectos. Nessas reuniões deverá ser elaborado um documento de carácter informativo para conhecimento do Ministro da Defesa Nacional. Compete igualmente aos Ramos das Forças Armadas elaborar relatórios de avaliação sempre que cada fase do Projecto seja executada.

Os Adidos de Defesa, Militares e Navais, constituem uma peça importante no acompanhamento dos projectos de cooperação no terreno, na medida em que deverão acompanhar todos os assuntos referentes à CTM com os países africanos de língua portuguesa, em coordenação com os outros Adidos das Missões diplomáticas portuguesas, e informar a DGPDN, entidade a quem compete como já vimos acompanhar a execução das acções (os Relatórios periódicos de situação são um instrumento fundamental para o acompanhamento da conjuntura político-militar envolvente dos projectos).

3.2. Avaliação dos projectos

Para ser eficaz, a ajuda ao desenvolvimento deve ser concebida como uma tarefa conjunta dos dadores e das autoridades do país

beneficiário, os quais supostamente devem actuar em coordenação e estreita parceria.

Segundo a teoria geral da cooperação – partindo-se do pressuposto de que os países em vias de desenvolvimento são os responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento e de que a Ajuda apenas pode ser um auxiliar e um complemento dos esforços por eles empreendidos – os Projectos, qualquer que seja o domínio em que se inscrevam, devem limitar-se a apoiar os programas que se insiram nas estratégias de desenvolvimento definidas pelos respectivos governo, e não procurar impôr-lhes modelos importados do exterior.

Como corolário disso importa, pois, ter sempre bem presente que as autoridades dos países recipientes são, em última análise, os «donos da obra» e os responsáveis principais pela sua correcta execução.

Nesse sentido, os resultados dos projectos dependem, não só da actividade dos cooperantes, mas também das acções empreendidas e do comportamento das instituições, dos funcionários e dos agentes económicos nacionais⁽¹¹⁷⁾.

Uns e outros, deverão velar pela boa aplicação dos fundos públicos afectos às acções de cooperação e considerar a sua protecção jurídica de forma idêntica ao tratamento dos fundos nacionais⁽¹¹⁸⁾.

Tendo em conta estes elementos, a avaliação dos projectos ocupa um papel essencial nos esforços conducentes a melhorar a qualidade e a eficácia da ajuda ao desenvolvimento. A avaliação constitui assim um exercício permanente, que permite não só racionalizar o emprego dos escassos (em comparação com as necessidades) recursos financeiros consagrados à ajuda – tirando partido das lições da experiência – mas também de chamar a atenção dos decisores para as condições em que

⁽¹¹⁷⁾ O Banco Mundial desenvolveu um conceito lato de “**Governance**” aplicado aos países da África Subsaariana nos seguintes termos: “the exercise of political power to manage a nation’s affairs.” Esta noção parece inferir que o persistente subdesenvolvimento a Sul do Sahara não resulta apenas do falhanço das políticas ou da fraqueza das instituições públicas, mas, principalmente, do comportamento imprevisível e corrupto de alguns políticos e funcionários africanos, ao induzir uma elevada componente de incerteza no funcionamento dos mecanismos económicos, desencorajadora do investimento estrangeiro produtivo.

⁽¹¹⁸⁾ A cooperação ao desenvolvimento deixará assim de ser considerada por alguma opinião pública como uma mera transferência de recursos dos **«pobres dos países ricos para os ricos dos países pobres»**.

se processa a cooperação, acentuando os factores de êxito ou de insucesso.

Em síntese, a avaliação tem como finalidade permitir aos decisores fazerem opções racionais e melhorar as políticas, programas e projectos futuros através do aproveitamento da experiência adquirida e, por outro lado, constituir a base destinada à prestação de contas e à informação do público. A avaliação define-se, atendendo a estes fins, como uma função que consiste em atribuir um juízo de apreciação, o mais sistemático e objectivo possível, acerca de um projecto – em curso ou *ex post* – um programa ou um conjunto de linhas de acção, a sua concepção, execução e resultados. Trata-se pois de determinar a coerência dos objectivos com os resultados verificados, de avaliar o seu grau de realização, a eficiência e o impacte relativamente ao objectivo de desenvolvimento formulado e, finalmente, a sua visibilidade face às autoridades do país beneficiário e à opinião pública.

Finalmente, uma correcta avaliação permitirá compilar um conjunto de informações e de ensinamentos susceptíveis de serem utilizados em novas acções com vista a melhorar a sua qualidade e a evitar problemas na execução identificados pelos avaliadores e pelos directores técnicos dos projectos. No entanto, para que todo o processo de avaliação seja credível,⁽¹¹⁹⁾ importa que se realize de forma imparcial e independente na sua função, evitando-se desse modo distorções a nível dos resultados, análises e conclusões.

⁽¹¹⁹⁾ Segundo o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, a credibilidade da avaliação depende dos conhecimentos especializados e independência dos avaliadores e do grau de transparência da avaliação, exigindo-se que esta identifique e repertorie não só êxitos como fracassos.

«L'action humanitaire naît de la rencontre d'un militantisme politique issu de la gauche et de la pratique dite de droite des catholiques qui ne se posaient pas de question pour tendre la main aux autres.»

Bernard Kouchner

CAPITULO VII

Perspectivas para a cooperação portuguesa com os PALOP no domínio militar

1. Contexto geo-político e estratégico

Na sequência dos avanços nos processos de paz, a desmobilização e reinserção na sociedade civil dos milhares de militares (e das famílias que os acompanham) empenhados nas guerras civis que assolaram Angola e Moçambique⁽¹²⁰⁾ desde a descolonização são um dos maiores desafios para a cooperação portuguesa com os PALOP no domínio militar.

Só em Angola, em conformidade com o estipulado no Protocolo de Lusaka de 20 de Novembro de 1994, o acantonamento, aquartelamento, a desmobilização e progressiva reinserção na sociedade civil de uma parte dos mais de 160.000 militares das Forças Armadas Angolanas (100.000 das FAA) e da UNITA (estimados em cerca de 60.000), traumatizados por longos anos de duras lutas fratricidas, e a consequente reorganização das FAA, obriga à mobilização de avultados recursos financeiros e de apoio técnico (o megaprojecto de desmobilização e reinserção apresentado pelas autoridades angolanas ao financiamento internacional poderá ter uma duração prevista de quatro a cinco anos e o investimento total deverá atingir 500 a 600 milhões de dólares).

Montantes desta dimensão só são possíveis de congregar através da mobilização da comunidade internacional nesse desiderato comum (o

⁽¹²⁰⁾ Sobre a situação nestes dois países vg. o Dossier sobre a África Austral in Revista "Le Courrier "n" 153, Set-Out. 1995.

Apelo Humanitário para Angola das Nações Unidas, de Fevereiro de 1995, e a 1ª Mesa Redonda dos Doadores que se reuniu em Bruxelas, nos dias 25 e 26 de Setembro de 1995, permitiram desbloquear importantes recursos para a reconstrução angolana (707 milhões de US dólares) no quadro do «Programa de Reabilitação Comunitária e de Reconciliação nacional (PRC)»⁽¹²¹⁾.

Com cerca de 90 por cento das infra-estruturas básicas destruídas ou seriamente danificadas após 20 anos de guerra civil, a participação e enquadramento dos milhares de desmobilizados, através da formação profissional nas áreas da saúde, dos transportes rodoviários e ferroviários, e dos incentivos à fixação das populações desalojadas nas comunidades do interior (evitando-se a continuação do êxodo para as cidades e a consequente «mussequização» de Luanda e das principais cidades), são elementos chave para as tarefas da reconstrução⁽¹²²⁾.

Para além disso, a ajuda e enquadramento dos milhares de mutilados de guerra é prioritária para a reconstrução de Angola: 1 em cada 470 pessoas sofreu uma amputação durante ou após as hostilidades, o que constitui a maior percentagem de mutilados do mundo *per capita*. Mesmo países como o Uganda (1/1100), Somália (1/1650) e Moçambique (1/1862), têm percentagens muito inferiores. A região do Cuíto, por exemplo, que foi extensivamente coberta de minas pessoais durante os confrontos entre as tropas governamentais e a UNITA é a zona do mundo com maior número de inválidos de guerra.

Tendo em conta este panorama, algumas destas tarefas, nomeadamente nas zonas mais afectadas pela guerra, poderiam ter a participação de elementos das Forças Armadas portuguesas, designadamente as que envolvam conhecimentos militares ou técnico-científicos específicos (reabilitação e desminagem de estradas e pontes, restabelecimento da

⁽¹²¹⁾ vg. «*Quelles perspectives pour la consolidation de la paix en Angola*» por P. Pierson-Mathy, Revista "Le Courrier", nº 153, Set-Out. 1995.

⁽¹²²⁾ A União Europeia no quadro do 7º FED aprovou, em Dezembro de 1995, o financiamento de um grande projecto de apoio ao programa de reconstrução angolano, no montante de 55 milhões de Ecus (FED ANG 6036/001). Um projecto de reabilitação das zonas rurais na região do Huambo, no valor de 3 milhões de Ecus, está já em execução (FED ANG 7255/012). A gestão deste projecto foi cometida a um gupo de ONGs europeias (Save the Children, OIKOS, Concern e Halotrust). Uma característica comum a ambos os projectos é a inclusão de acções de desminagem.

circulação ferroviária e reabilitação dos caminhos de ferro, reinstalação e repatriamento de populações deslocadas, enquadramento e assistência técnica aos Institutos provinciais para a reintegração de soldados desmobilizados, formação de sapadores peritos em desminagem, apoio no campo da saúde militar ao programa de «mutilados de guerra», etc.).

Em Moçambique, instalada a paz e restabelecida a ordem democrática com a realização das primeiras eleições da sua história em 27, 28 e 29 de Outubro de 1994, realizadas sob os auspícios das Nações Unidas, a prioridade vai para a dura tarefa de reforçar a democracia, relançar a economia e desenvolver o país, devolvendo a esperança às populações que vivem em condições precárias após quase duas décadas de guerra civil⁽¹²³⁾.

Para relançar o país, o governo moçambicano confronta-se com tarefas urgentes e inadiáveis: reabilitar as debilitadas infraestruturas industriais e agrícolas, criando assim empregos para os milhares de desmobilizados e desalojados; melhorar e reparar as vias de comunicação rodoviárias e as infraestruturas portuárias (a exemplo da reconstrução do porto da Beira); restaurar a confiança dos investidores internacionais; revalorizar os recursos naturais ainda inexplorados; continuar a mobilizar o interesse e a indispensável ajuda internacional. Na opinião da generalidade dos analistas, Moçambique dispõe porém de trunfos apreciáveis para atingir estes objectivos: a paz, um ambiente regional estável e uma população confiante de que o esforço da reconstrução nacional não será desta vez perdido com o regresso dos conflitos armados.

Por outro lado, programas de larga abrangência tais como a «Iniciativa Especial do Sistema das Nações Unidas para África», lançada pelas Nações Unidas em colaboração com o Banco Mundial, com o objectivo de acelerar o desenvolvimento africano nos próximos 10 anos, e para a qual estariam votados 25 biliões de dólares repartidos por acções no domínio da saúde (6,5 biliões) e educação (15 biliões), poderá ajudar os países africanos a afrontar com maior desassombro os

(123) Segundo observadores das Nações Unidas, na guerra teriam morrido cerca de um milhão de pessoas, haveria cerca de 5 milhões de desalojados e dois milhões de moçambicanos ter-se-iam refugiado nos países vizinhos. Moçambique tem um rendimento *per capita* de 80 dólares por ano, sendo hoje um dos países mais pobres do mundo.

desafios da dívida pública, do acesso aos mercados globais, da educação de base, cuidados de saúde primários, segurança alimentar, aprovisionamento de água, reforço das capacidades institucionais e dos regimes democráticos, e restabelecer as condições propícias para a reinserção de todo o Continente no sistema internacional⁽¹²⁴⁾.

2. UMA NOVA «AGENDA» PARA A COOPERAÇÃO ?

As prioridades geográficas para a ajuda bilateral portuguesa não estão em discussão: a África Sub-Sahariana lusófona vai continuar a ser o destino preponderante de uma parte dessa ajuda. Três razões fundamentais explicam essa prioridade:

Por um lado, a consciência de uma comunidade de interesses vitais: por razões históricas e culturais profundas o destino desses Países e de Portugal encontra-se indissociavelmente ligado; por outro, a crise económica, social e política que atravessam a maior parte desses países, cuja inserção na economia mundial se encontra ameaçada; por último, um dever moral de solidariedade⁽¹²⁵⁾ para com o Continente africano, bem ancorado na população portuguesa que continua a ver em África um prolongamento da sua *existência imaginária*⁽¹²⁶⁾⁽¹²⁷⁾.

Por outro lado, a interacção entre a política africana prosseguida no quadro da União Europeia e a política bilateral com os países lusófonos

⁽¹²⁴⁾ O Director-Geral do Fundo Monetário Internacional, **Michel Camdessus**, no discurso que proferiu perante a Cimeira da OUA que teve lugar em Yaoundé em Julho de 1996, defendeu uma «**nova parceria**» para o desenvolvimento africano, baseada não exclusivamente na solidariedade humana mas no reconhecimento de que é interesse do mundo inteiro ajudar África.

O economista Adam Smith, em 1755, lembrava numa frase famosa a importância da paz e estabilidade para o progresso e riqueza das Nações: «*Little else is requisite to carry a state to the highest degrees of opulence from the lowest barbarism, but peace, easy taxes, and tolerable administration of justice.*»

⁽¹²⁵⁾ O «*Humanismo cosmopolita*» de Jaime Cortesão.

⁽¹²⁶⁾ v.g. o texto «**Identidade e memória - o caso português**» de Eduardo Lourenço na obra «**Nós e a Europa, ou as duas razões**», Imprensa Nacional, 2ª edição 1988.

⁽¹²⁷⁾ Embora, curiosamente, quando interrogados acerca do que pensam da ajuda financeira aos PALOP, e quais as atitudes perante a vinda de refugiados para Portugal, uma consistente fatia de entrevistados não valorize esse empenhamento e considere que tal ajuda é mais do que suficiente devendo mesmo diminuir. v.g. op. cit. Maria Carrilho, pag 52 e seguintes. As leituras destes resultados deverão porém ser matizadas à luz das variáveis e assimetrias que os condicionam.

não pode ser esquecida ou passada para segundo plano. Pese embora a sensação de que tal política é periférica se comparada com os recursos e empenhamento demonstrados em Bruxelas relativamente a outras regiões, ela não deixa de constituir uma das prioridades fundamentais da nossa política europeia e um dos meios de melhor poder ser afirmada a nossa identidade externa.

A intervenção portuguesa em África não pode porém caracterizar-se por aquilo a que William Pfaff apelidou de «*Neo-Colonialismo desinteressado*» ou de pendor meramente mercantil⁽¹²⁸⁾. Talvez a designação de «*Colonialismo benigno*»⁽¹²⁹⁾ se possa aproximar mais da liturgia política deste retorno a um continente necessitado, em novas bases de solidariedade, de parceria e de entre-ajuda.

No entanto, a persistência de complexos problemas de desenvolvimento económico, acentuados pela constante instabilidade política e social, que impediram no passado o desenvolvimento de relações contínuas e crescentes de cooperação, poderão continuar a influenciar as relações bilaterais. Se assim for, a diversificação do quadro de relações externas para outras regiões (América Latina/Mercosur, Relações Ibero-americanas, Mediterrâneo, Países da Europa Central e Oriental e Ex-URSS) poderá permitir a abertura de novas frentes para a cooperação técnica portuguesa em novos moldes de parceria.

Victor Madeira dos Santos

⁽¹²⁸⁾ William Pfaff, «*A new Colonialism ? Europe must go back into Africa.*», Foreign Affairs, nº 74/1, Janeiro/Fevereiro 1995, propõe que «As its former colonial ruler, the Italians know Somalia, just as the French know West and Central Africa, the British, East Africa, and the Portuguese Angola and Mozambique. They know the languages. They still have among them not only former colonial administrators but specialists and scholars concerned with these regions. If anybody is competent to deal sympathetically with these countries, the Europeans are.»

⁽¹²⁹⁾ Expressão utilizada na História Geral de África da UNESCO pelo historiador queniano Mazrui.

BIBLIOGRAFIA

Livros

«*Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict*», Oliver Ramsbotham e Tom Woodhouse, Polity Press, Cambridge, UK, 1996.
«*Economic Development*», Michael P. Todaro, Fifth Edition, Longman, New York, 1995.

«*Repenser la Cooperation Technique*», Elliot J. Berg e Fakuda-Parr, Bureau Regional para África do PNUD, Ed. Economica, Paris 1994.

«*Introdução ao Direito da Cooperação*», Luís Ferreira Leite, Morais Editores, Lisboa 1979.

«*Investing in Development – Lessons of World Bank Experience*», Warren C. Baum e Stokes M. Tolbert, Oxford University Press, Washington 1985.

«*Avaliação do Impacte Ambiental, Conceitos, procedimentos e aplicações*», Maria do Rosário Partidário, Julio de Jesus, CEPGA – Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente, Lisboa 1994.

«*Les relations internationales dans le monde d'aujourd'hui – entre globalisation et fragmentation*», Philippe Moreau Defarges, Editions STH, Collection «Les grands actuels», Paris, 1992.

«*A Política de Defesa Nacional*», Joaquim Fernando Nogueira, Defesa Nacional, Lisboa, 1995.

«*Acordos de cooperação entre Portugal e os Estados africanos lusófonos*», Jorge Bacelar Gouveia, Revista da Cooperação Portuguesa, Lisboa 1993.

«*Cooperação para o Desenvolvimento – características, evolução e perspectivas futuras*», Maria Manuela Afonso, Cadernos Nortisul, Investigação e Pesquisa 2, CIDAC, Lisboa, 1996.

«*O potencial das ONGDs portuguesas*», Mário Ribeiro, Cadernos Nortisul, Investigação e Pesquisa 1, CIDAC, Lisboa, 1995.

«*Moral vision in International Politics – the Foreign Aid Regime, 1949-1989.*», David Halloran Lumsdaine, Princeton University Press, New Jersey 1993.

«*Interagency Cooperation – A regional model for overseas operations.*», William W. Mendel and David G. Bradford, National Defense University, Institute for National Strategic Studies, Washington DC, 1995.

«*Promoting Development – Effective Global Institutions for the Twenty-first Century*», Rethinking Bretton Woods – Volume I, Edited by Jo Marie Griesgraber and Bernhard G. Gunter, Pluto Press, USA, 1996.

«*Development – New Paradigms and Principles for the Twenty-first Century*», Rethinking Bretton Woods – Volume II, Edited by Jo Marie Griesgraber and Bernhard G. Gunter, Pluto Press, USA, 1996.

«*What is Proper Soldiering? A Study of new perspectives for the future of Armed Forces in the 1990s.*», Michael Harbottle, Chipping Norton, Centre for International Peacebuilding, 1991/1992.

Artigos em Revistas

«*Síntese da Política de Cooperação Técnico-Militar*», General A: Gonçalves Ribeiro, Revista da Cooperação Portuguesa, Maio 1995.

«*A politica de Defesa Nacional como Política Pública Interdepartamental*», Joaquim Aguiar, Instituto Nacional de Administração, Lisboa, 1989.

«*The Clash of Civilizations*», Samuel P. Huntington, Foreign Affairs, Volume 72, nº3, 1993.

«*French development assistance to Africa: towards a new agenda?* », Gordon Cumming, in African Affairs, Volume 94, number 376, Julho 1995, Oxford University Press, London.

«*From Development Aid to Global Structural Policy*», Andreas M. Rauch, in Aussen Politik, 2/95, 2nd Quarter 1995.

«*Les Forces Armées Belges – Moyens et missions futures.*», Colóquio de 27 de Outubro de 1993, Institut Royal Supérieur de Défense, Centre d'Études de Défense, Bruxelas.

«*Algumas considerações sobre a cooperação*», Gen. J. Lopes Alves in Revista «A Defesa Nacional», nº 769, 1995, Brasil.

«*New Roles for the Military*», Michael Harbottle, Conflict Studies nº285, Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism, Novembro de 1995.

«*NATO faces new challenges*», Wichard Woyke, in Aussen Politik, vol 44, nº2, 1993, pp. 120-126.

«*The military and Human Rigths in a post-Cold War Africa*», por Earl Conteh-Morgan, in revista Armed Forces and Society, Fall 1994, volume 21, USA.

«*War and famine in Africa*», por Stephen P. Riley, in revista Conflict Studies nº268, Reino Unido, Fevereiro de 1994.

«*Angola and Mozambique – The Aftermath of Conflict.*», por Alex Vines, in revista Conflict Studies nº280, Reino Unido, Maio/Junho de 1995.

«*A New Colonialism? Europe must go back into Africa.*» por William Pfaff, in Foreign Affairs, nº74-1, Jan/Fev 1995.

«*La France en quête d'une politique africaine?*», Roland Marchal, in Politique étrangère, nº 4/95, Hiver 1995/6, Paris, Dossier «La politique étrangère de la France».

«*Improving Multifunctional Forces*», John Mackinlay, in Survival, vol. 36, nº3, Autumn 1994, pp. 149-73.

«*WEU's role in crisis management and conflict resolution in sub-Saharan Africa*», Winrich Kuhne, Guido Lenzi e Alvaro de Vasconcelos, Chaillot Paper 22, Institute for Security Studies, WEU, Paris, Dezembro de 1995.

«*Le Service médical et les Organisations Humanitaires civiles*», Jean Goedert, Centre d'Études de Défense, Bruxelas, Novembro de 1995.

«Peace operations as an instrument of conflict prevention», Lt Kol P. Nopens, Centre d'Études de Défense, Bruxelas, Abril de 1995.

«A cooperação com os novos países de expressão portuguesa», Coronel João Corte-Real de Araújo Pereira, Nação e Defesa nº 12, Out-Dez 1979.

«The military in transition; New tasks for the military.» por Johan Galtung in Nação e Defesa nº 75, IDN, Lisboa, jul-Set 1995.

«A política de Defesa Nacional: O caminho percorrido e os desafios do futuro.» por António de Figueiredo Lopes in Nação e Defesa nº 75, IDN, Lisboa, jul-Set 1995.

«A Nova Ordem Internacional» R. François Martins, in Nação e Defesa nº 58, IDN, Lisboa, Abril-Junho 1991, pp.53-74.

«Military expenditures, Health and Education: Bedfellows or Antagonists in Third World development?», Francis O. Adeola in Armed Forces and Society, Spring 1996, Volume 22, Number 3.

Relatórios, Documentos oficiais

«Poverty alleviation and sustainable development: goals in conflict ?», The Committee for Development Planning (CDP) Report 1992, United Nations, New York 1992.

«The Twinning of Institutions: its use as a Technical Assistance Delivery System.», Documento técnico nº23, Banco Mundial, Washington DC, Julho 1984.

«Toward environmentally sustained development in Sub-Sahara Africa: A World Bank agenda», Relatório do Banco Mundial 15111-AFR, Washington DC, December 1995.

«Princípios do CAD para uma ajuda eficaz – Manual da Ajuda ao Desenvolvimento», OCDE, Paris 1992.

«Banque Mondiale, Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, Programme des Nations Unies pour le Développement: Séminaire à

haut niveau, 20 juin 1994, pour une amélioration de l'efficacité de la Coopération technique dans les années 90». Résumé des débats, OCDE, Paris 1994.

«Aid review 1993/1994 – Report by the secretariat and questions for the review of Portugal» OCDE, Paris 1994.

«Meeting on development challenges and the role of aid in Southern Africa», OCDE, Paris 1994.

«Orientations on participatory development and good governance», OCDE, Paris 1994.

«Historique de l'aide publique au développement: dates, noms et chiffres marquants de l'histoire de l'aide publique au développement et de la Direction de la Coopération pour le Développement», par Helmut Fuhrer, OCDE, Paris 1995.

«Manual de Gestão do Ciclo do Projecto – Abordagem Integrada e Quadro Lógico.», Comissão das Comunidades Europeias, Série Métodos e Instrumentos para a Gestão do Ciclo do Projecto, Bruxelas 1993.

«O Conceito Estratégico da Aliança», in Comissão Portuguesa do Atlântico, Ed. Dezembro de 1991.

«Agenda para a Paz», ONU, 1995.

«Paz e Cooperação», Ministério da Defesa Nacional, 1995.

«A Defesa de Portugal – 1994» Ministério da Defesa Nacional, 1994.

Outros

«Programa do XIII Governo Constitucional – Cooperação para o Desenvolvimento», Pg 113 e seg., Lisboa 1995.

«Potencial Uses of Military Related Ressources For Protection of the Environment» in Study Series, pp. 1-46.

«Non military aspects of international security», Peace and Conflict issues, Unesco Publishing, Paris, 1995.

Policy Management Briefs, do European Centre for Development Policy Management, Maastricht, the Netherlands.

«*Resolving Conflict – Africa Play Peacemaker*», in «Africa Report», May-June 1995.

«*Defesa e Segurança na Opinião Pública Portuguesa*», coordenação de Maria Carrilho, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 1995.

Vários números da revista «*Le Courier – Afrique, Caraïbes, Pacifique, Union Européenne*», Commission Européenne, Bruxelles, 1994/5.

Vários números da revista «*Elo – Cooperação e Desenvolvimento*», Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Económico e a Cooperação, Lisboa.

Vários números da revista «*Agence Europe*», Bruxelas.

A acção humanitária nas operações de apoio à paz(*)

Belchior Vieira

Resumo

A situação dramática dos milhões de refugiados e deslocados que as guerras civis de Angola e Moçambique provocaram, constitui ainda hoje um dos desafios mais cruciais com que deparam aqueles novos Estados Africanos. A acção humanitária internacional, nas suas vertentes de emergência (ou socorro) e de desenvolvimento elementar, assume aqui um papel de extrema importância. Este tipo de cooperação exige, para ser eficaz, uma excepcional capacidade de relacionamento humano, a par de um profundo conhecimento do ambiente cultural em que se desenvolve. Razões históricas conferiram-nos estes dois requisitos. Uma reflexão sobre os desafios e limites da acção humanitária nas operações de apoio à paz surge como um imperativo urgente, face à experiência já colhida.

(*) Texto de apoio de uma comunicação apresentada no VI Congresso da Associação dos Auditores dos Cursos de Defesa Nacional (Maio de 1997).

«A acção humanitária não corresponde – não deve corresponder – a nenhuma lógica política. É, simplesmente, o instrumento mais eficaz que conheço para tentar estabelecer o predomínio da ética sobre a política, a única esperança para conseguir um mundo melhor.»

Emma Bonino ⁽¹⁾

*«Algo mais de ética deveria integrar a política, um pouco mais de **política**. Sobretudo quando falamos da vida ou da morte de pessoas reais, de muitas pessoas reais, com nomes próprios e apelidos, com anseios de viver e não de se converter em cifras sinistras de estatísticas horripilantes.»*

José Maria Mendiluce ⁽²⁾

1. INTRODUÇÃO

Contrariamente às guerras subversivas e revolucionárias do *post*-II Guerra Mundial, em que as populações constituíam algo a conquistar e controlar, pois que eram para os combatentes em confronto como «água para os peixes», as guerras civis do *post* - Guerra Fria elegeram como seu objectivo militar principal o extermínio de populações civis de diferentes étnias ou religiões e a destruição das suas infra-estruturas de sobrevivência. A ex-Jugoslávia, a região dos Grandes Lagos, o Cáucasso são, entre muitos outros, exemplos dolorosos de populações massacradas e submetidas a todo o tipo de vexames, em violação sistemática das convenções internacionais, perante o desespero dos responsáveis pelas principais agências das Nações Unidas (NU) especializadas em tarefas humanitárias, o Departamento de Assuntos Humanitários⁽³⁾, o Alto

⁽¹⁾ Comissária Europeia para a Acção Humanitária.

⁽²⁾ Na obra «Con Rabia y Esperanzas – Retos e límites de la Acción Humanitaria» Ed. Planeta, Barcelona (1997).

⁽³⁾ UN-DHA/«United Nations Department of Humanitarian Affairs».

Comissariado para os Refugiados⁽⁴⁾ e a UNICEF⁽⁵⁾, do Comité Internacional da Cruz Vermelha e de diferentes organizações não governamentais (ONG).

José Maria Mendiluce, um espanhol que foi responsável por acções humanitárias desenvolvidas pelo Alto Comissariado das NU para os Refugiados em África, na América Central e na ex-Jugoslávia, sublinha que a acção humanitária «não evita a morte, limita-se a prolongar a vida». Na realidade, a acção humanitária carece de capacidade para enfrentar todas as crises e todas as suas consequências. As crises tem origens de natureza política e, em consequência, será a política que compete encontrar as soluções mais adequadas e oportunas para lhes fazer face. Em síntese, se a responsabilidade da acção humanitária é *socorrer*, a responsabilidade da política é *resolver*, ajudando a *socorrer*. Assim, o fracasso tantas vezes atribuído, precipitadamente, à acção humanitária mais não é do que o fracasso da «paralisia da diplomacia que agrava e eterniza as crises»⁽⁶⁾. Na minha comunicação mais não pretendo do que enunciar os *desafios* e os *limites* da acção humanitária, por forma a possibilitar uma reflexão esclarecida, mais uma reflexão compatível com a finalidade da nossa Associação, capaz de vir a contribuir, de algum modo, para a definição de uma acção política nacional, consistente com os recursos mobilizáveis e, sobretudo, com a nossa secular experiência de relacionamento humano. Isto, quando o Presidente Jorge Sampaio, na sua recente visita de Estado a Moçambique, apelou insistentemente no sentido de uma «nova política de cooperação».

2. UM APONTAMENTO SOBRE OS CONCEITOS ACTUAIS DE OPERAÇÃO DE APOIO A PAZ E DE ACÇÃO HUMANITÁRIA

O conceito tradicional das operações de apoio à paz no âmbito da Carta das NU, consideradas como a interposição de pessoal militar e

⁽⁴⁾ UNHCR/ «United Nations High Commissioner for Refugees», criado em 1951, com sede em Genebra.

⁽⁵⁾ «United Nations International Children's Emergency Fund», criado em 1946, com sede em Nova Iorque.

⁽⁶⁾ Emma Bonino, no prólogo da obra referida em (2).

civil multinacional entre Estados ou comunidades hostis com vista a criar as condições para o resolução pacífica dos conflitos através da negociação, tem evoluído no sentido de satisfazer as exigências da própria evolução da situação internacional.

Foram, assim, modificados o seu âmbito e a sua esfera de actuação, bem como a forma de agir em relação as partes em conflito⁽⁷⁾. Actualmente, as operações de apoio à paz englobam todas as actividades desenvolvidas com a finalidade de prevenir, manter, restabelecer, impor e consolidar a paz, *mas também* as que tem como finalidade minorar os efeitos negativos dos conflitos violentos nas populações, especialmente onde as autoridades responsáveis não tem possibilidade ou se recusam fornecer aquelas populações o apoio de que elas carecem. Estas missões de acção humanitária visam prover assistência a três segmentos populacionais: os *deslocados* (aqueles que dentro do mesmo país se encontram fora dos seus locais de residência habituais), os *refugiados* (aqueles que forçadamente ou não se encontram fora do seu país de origem) e os *residentes impossibilitados de obter os meios de subsistência básicos*.

3. EMERGÊNCIA E DESENVOLVIMENTO: UMA ARTICULAÇÃO VITAL

O objectivo de qualquer operação humanitária não deve ser apenas salvar vidas humanas em circunstâncias de emergência, mas deve ser também, e sobretudo, encontrar uma solução para o futuro dos efectivos populacionais refugiados e deslocados ou, mesmo, residentes. Por outras palavras, há que «integrar os esforços humanitários em planos e programas de desenvolvimento»⁽⁸⁾. Os esforços desenvolvidos nesse sentido, ainda que normalmente dirigidos por um agente coordenador do Departamento de Assuntos Humanitários das NU ou do Alto Comissariado das NU para os Refugiados, implicam o empenhamento oportuno e adequado das agências das NU especializadas no domínio do

(7) «Operações de Apoio à Paz», manual ME-20-76-04 do Instituto de Altos Estudos Militares (1996).

(8) Obra referida em (2).

desenvolvimento⁽⁹⁾. Assim aconteceu na maioria das mais de três dezenas de operações para apoio da paz levadas a cabo sob a égide das NU. Em Moçambique e Angola, tal como na Namíbia e em El Salvador, por exemplo, «os respectivos processos de pacificação incluíram importantes componentes humanitárias, uma vez que sempre que se avança com relativo êxito na solução dos conflitos devem ser criadas condições para enfrentar o regresso dos refugiados e deslocados como parte integrante dos esforços de democratização, e será então possível desenvolver programas para a sua reinserção social e produtiva»⁽¹⁰⁾. Esta articulação contínua entre as acções de emergência ou de socorro e as acções de reabilitação e desenvolvimento só hoje começa a ser reconhecida em alguns países e, em particular na União Europeia, onde tanto a Comissão como o Parlamento tem vindo a orientar os seus esforços no sentido da sua concretização prática⁽¹¹⁾. Trata-se, porém, de uma tarefa extremamente complexa, condicionada por obstáculos difíceis de ultrapassar, tais como: o facto das fontes de financiamento das acções de emergência serem distintas das correspondentes às acções de desenvolvimento; de serem lentas e por vezes «sectoralistas», na sua forma de operar as organizações e as agências de desenvolvimento, demasiado dependentes dos interesses dos seus contribuintes nacionais; das ONG, também elas dependentes das fontes de financiamento, surgirem separadas entre as «humanitárias» e as de «desenvolvimento»⁽¹²⁾.

A experiência colhida até hoje aconselha que os refugiados e os deslocados retornem, logo que possível, aos locais de origem. Porém, como é quase sempre imprevisível o lapso de tempo que virá a decorrer entre a fuga e o regresso, não será possível tratar como uma *emergência* a situação de milhares ou, mesmo, de milhões de seres humanos que podem ter que permanecer em situações de excepção durante muitos anos. «Todos os esforços para conseguir a integração dos refugiados e deslocados nas suas zonas de assentamento (*transitórias ou definitivas*) implicam evitar o *assistencialismo* que converte populações inteiras em

⁽⁹⁾ OMS, PNUD, FAO, PMA, OIT e outras.

⁽¹⁰⁾ Obra referida em (2).

⁽¹¹⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, COM (96) 153 final, sobre «A Vinculação da Ajuda, da Reabilitação e do Desenvolvimento (VARD)».

⁽¹²⁾ Obra referida em (2).

sujeitos passivos e receptores da ajuda internacional, com consequencial nefastas para o seu presente e o seu futuro»⁽¹²⁾. Esta integração, que se pretende tornar *produtiva e de auto-abastecimento*, constitui factor decisivo para uma acção humanitária inteligente e responsável, para isso exigindo uma estreita e permanente ligação com as políticas e acções de cooperação para o desenvolvimento. Trata-se de um trabalho social dinâmico que exige políticas ponderadas de educação e formação profissional e a inclusão dos recursos locais em projectos de cooperação sustentáveis como factores-chaves para conseguir «acabar com as situações de excepção, e, sobretudo, para contribuir para a dinamização de uma vida social e uma participação que se assemelhe o mais possível ao seu passado e com o futuro que terão que assumir um dia»⁽¹²⁾.

Para além do esforços necessários para conseguir a reintegração dos refugiados e deslocados que regressam as suas zonas de origem, haverá, como norma, que atender e procurar resolver dois problemas cruciais: a reinserção social dos desmobilizados dos grupos armados, sob pena de uma explosão de pilhagens e assaltos em vastas arcas do território, e o controlo do fluxo de populações de zonas rurais, «esquecidas» pelas políticas de desenvolvimento e reintegração, às zonas urbanas, sob pena de uma explosão de marginalização, de delinquência e de condições de vida infra-humanas.

4. UMA PROPOSTA DE AJUSTAMENTO DA NOSSA ACTUAL TERMINOLOGIA

Baseado naquilo que tenho vindo a ler sobre o tema desta comunicação (é vasta a bibliografia actualizada) e nas entrevistas que consegui realizar com entidades responsáveis, civis e militares, permito-me avançar com um esboço de proposta para um ajustamento de terminologia, susceptível, ao que me parece, de *disciplinar* os conceitos. Assim, em vez de *ajuda humanitária*, uma expressão muitas vezes ligada à ideia de simples «dádiva», proponho, como designação do conceito integrador da emergência e desenvolvimento, *acção humanitária*, expressão utilizada, por exemplo, pela doutrina dos nosso vizinhos espanhóis e que marca a ideia de um esforço empenhado em contacto

com as populações sobre o «terreno». Proponho, ainda, que as duas categorias de acções integradas no conceito de *acção humanitária* sejam designadas como *acções de emergência (ou de socorro)* e *acções de desenvolvimento*. Não sendo possível, nem aceitável, separar no tempo estas duas acções, que deverão, como norma, ser conduzidas em simultâneo, poder-se-á, no entanto, dizer que o recurso às *acções de emergência* será mais intenso e prioritário no início de uma operação humanitária e que a duração da aplicação das *acções de desenvolvimento* não será, na maioria dos casos, possível de prever.

5. COOPERAÇÃO MILITAR

As relações entre as organizações humanitárias e as forças armadas ou o recurso a meios militares nas acções humanitárias são muito anteriores à criação das NU e do direito internacional humanitário. Na maioria dos países, o empenhamento de meios militares, nomeadamente logísticos, nas operações de apoio às populações civis, tanto num quadro de conflito armado como em situações de catástrofe natural, acidente industrial grave ou calamidade, encontra-se previsto na elaboração de planos de emergência.

Nas acções humanitárias em operações de apoio a paz, e em especial na ex-Jugoslávia, tem ressaltado a importância dos transportes e comunicações militares, dos trabalhos de engenharia, dos abastecimentos de água potável e combustíveis, e ainda dos sistemas de apoio sanitário e de alimentação de campanha. Para além desta cooperação institucional, há que referir a pouco (ou nada) conhecida participação de militares nos destacamentos de acção humanitária. Na Bósnia, o enviado especial e coordenador designado pela Alta Comissária das NU para os Refugiados⁽¹³⁾ foi, desde 1991, assessorado por seis coronéis (dos Exércitos da Inglaterra, França e Canadá) em comissões de serviço civil, para as áreas da logística, telecomunicações e segurança. Os depósitos e centros logísticos eram geridos por oficiais e cerca de uma centena de operadores militares exploraram o sistema permanente de

⁽¹³⁾ Respectivamente, José Maria Mendiluce e Sadako Ogata.

comunicações então implantado. Acresce que os aviões que permitiram estabelecer a ponte aérea sobre Seravejo, em permanência de 1992 a 1995 (a ponte aérea mais longa da história), foram pilotados e guarnecidos por militares, como foram militares os controladores e parte do pessoal de terra. Em conclusão, mais de metade do efectivo mobilizado para esta complexa operação humanitária eram militares que nela participaram voluntariamente, como agentes civis das NU. A sua acção foi, como não podia deixar de ser, considerada *essencial* pelo responsável e coordenador operacional no terreno. Alguns deles tornaram-se depois funcionários das NU ou ingressaram em organizações não governamentais dedicadas à acção humanitária. Um oficial do Exército espanhol chegou, inclusivamente, a declarar-se objector de consciência para poder dirigir um projecto de intervenção na Somália da ONG «Acção contra a Fome», depois de ter participado em missões das NU em Angola e no Haiti e de ter acompanhado os «Médecins Sans Frontières» na Somália ⁽¹⁴⁾.

6. A EXPERIÊNCIAS DA ACÇÃO HUMANITÁRIA NA EX-JUGOSLÁVIA

Depois da demolição do Muro de Berlim, a França decidiu criar, em 1992, um Ministério dos Assuntos Humanitários, e, neste mesmo ano, a União Europeia, que foi desde 1970 (ainda como CEE) o primeiro contribuinte mundial de fundos para a actividades humanitária, criou um Departamento de Ajuda Humanitária⁽¹⁵⁾. Por seu turno, as NU substituíram a sua Organização para Auxílio em situações de Desastre por um Departamento de Assuntos Humanitários, visando assim garantir a coordenação das actividades, no domínio da acção humanitária, das suas agências especializadas. Infelizmente, ainda hoje, sem resultados evidentes.

A crescente importância das crises humanitárias nas relações internacionais explicam este súbito interesse na criação de organismos especializados, tanto nacionais como internacionais, um interesse, infelizmente, pouco *interessado* nas soluções políticas.

⁽¹⁴⁾ No jornal espanhol «El Mundo» de 24 de Agosto de 1996.

⁽¹⁵⁾ ECHO/»European Community Humanitarian Office».

Se é certo que a Guerra do Golfo exigiu do Alto Comissariado para os Refugiados a organização no Curdistão da maior operação de urgência desde a sua criação em 1951⁽¹⁶⁾, foi contudo na ex-Jugoslávia, depois da queda de Vukovar em Novembro de 1991, que aquela agência desenvolveu a sua mais complexa e diversificada acção humanitária em operações de paz. Em termos de ingerência humanitária, de relação entre a acção humanitária e a acção política, de como agir em condições de guerra aberta e de relação e cooperação com os meios de comunicação, a operação na ex-Jugoslávia, na apreciação do seu coordenador, José Maria Mendiluce, «trouxe novos ensinamentos e lições que vieram modificar para sempre a actuação humanitária em emergências complexas»⁽¹⁷⁾.

Perante uma política sempre tardia e contraditória, os responsáveis pela acção humanitária no terreno viram-se coagidos a assumir decisões de risco que ultrapassavam as suas competências; a contrariar anseios de protagonismo nefasto de alguns comandantes militares; a quebrar «a tradicional discricrição e reticência mediática do Alto Comissariado» e adoptar «uma estratégia de comunicação ofensiva e de plena colaboração informativa»⁽¹⁷⁾, só ela susceptível de denunciar, como o fez, junto da opinião pública internacional os horrores que, quotidianamente, ocorriam na ex-Jugoslávia.

7. A IMPORTÂNCIA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONG)

No final da década dos anos 60, face à necessidade, cada vez mais premente, de não condicionar a assistência às populações em perigo ou perseguidas à prévia autorização dos perseguidores, governos ou oposição (tanto militar como política), surgiu uma nova doutrina que pugnava pela ingerência ou intervenção das organizações não governamentais (ONG) baseada no direito de assistência humanitária. Esta doutrina, concretizada no terreno por Bernard Kouchner, o fundador dos

⁽¹⁶⁾ Operação «Provide Confort» de socorro a cinco milhões de curdos.

⁽¹⁷⁾ Obra referida em (2).

«Médecins Sans Frontières» em 1971⁽¹⁸⁾, «revolucionou o mundo humanitário e permitiu chamar a atenção sobre crises humanitárias silenciadas ou desconhecidas da opinião pública, e, além disso, e muito mais importante, salvou milhares de vidas»⁽¹⁹⁾. Mas, só em 1988, viria a ser adoptada pela Assembleia Geral das NU a primeira resolução sobre a Nova Ordem Humanitária Internacional, a partir da qual foram adoptadas muitas outras de carácter mais concreto como, por exemplo, as relativas à ex-Jugoslávia.

As ONG são cada vez mais reconhecidas como «parceiras» na acção humanitária, em virtude da sua crescente profissionalização, da sua experiência do terreno, da sua flexibilidade e dos menores custos das suas intervenções⁽²⁰⁾. É assim que, por exemplo, a União Europeia opera frequentemente através de numerosas ONG, representando o seu Departamento de Assuntos Humanitários (a ECHO), para muitas delas, a parte principal dos respectivos orçamentos.

Para além das missões humanitárias de socorro realizadas em situações de risco iminente, e muitas vezes na clandestinidade, com uma dotação de meios essenciais quase sempre escassa, as ONG constituem hoje um importante factor de influência na tomada de decisões políticas, através de campanhas de denúncia, como, por exemplo, contra o tráfico de armas e das minas antipessoal, campanhas de sensibilização e exigências de acção política face a crises graves. Contudo, muitas das ONG acabam por ter que pactuar com os «senhores da guerra» para poderem continuar a desenvolver a sua acção, tornando-se, contra a sua vontade, parte integrante dos conflitos, «alimentando-os»⁽²⁰⁾. François Jean, responsável pelos «Médecins Sans Frontières», reconhece que «a injeção de recursos exteriores humanitários permite reabastecer as economias locais e abastecer os combatentes, por roubo ou levantamento indevido».

⁽¹⁸⁾ Alguém definiu esta ONG como «uma espécie de Cruz Vermelha Internacional sem mandato e sem mordça». Citado na obra referida em (2).

⁽¹⁹⁾ Obra referida em (2).

⁽²⁰⁾ Antoine de Ravignan, «Les Nouveaux Roles des ONG dans le Concert Mondial», em «L'Etat du Monde 1997», Paris (1996). Segundo a OCDE, as ONG eram 1600 em 1980, 2500 em 1990 e estima-se que venham a ser 5000 no ano 2000.

8. UMA CULTURA DE SOLIDARIEDADE HUMANA

Tornou-se hoje frequente afirmar que o solidário, o humanitário e as suas expressões organizativas frutificam nos nossos dias, tanto na Europa como no quadro internacional. Para explicar a atracção dos jovens e menos jovens por esta cultura de solidariedade, são apontados, entre outros, os seguintes factores⁽²¹⁾: o aumento que actualmente se verifica no número de conflitos e no efectivo dos refugiados; o realismo *insustentável* das reportagens televisivas; a progressiva consciência da «exiguidade» do planeta e da gritante desigualdade das condições de vida da sua população; o ressurgir de um novo humanismo que considera os seres humanos com tais; um certo desprestígio da política, dos seus discursos, das suas impotências, do seu distanciamento. Um filósofo francês contemporâneo, Luc Ferry⁽²²⁾, não hesitou em proclamar: «O sacrifício não desapareceu do mundo moderno. Hoje já não se arrisca a vida por Deus, pela pátria ou pela revolução, mas por outros seres humanos (...) Passou-se das transcendências verticais para transcendências horizontais».

Se na realidade esta vocação por uma cultura de solidariedade humana ignora ideologias, religiões, raças, fronteiras e distâncias, como justificar a sua fraca ou nula capacidade de pressão sobre os agentes dos poderes políticos no sentido de serem tomadas de decisão norteadas, exclusivamente, por razões humanitárias? Porque foram necessários três anos e 250.000 mortos para a intervenção da OTAN na ex-Jugoslávia? Como foi possível «aceitar» o martírio dos refugiados dos Grandes Lagos?

9. A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA

O programa do actual Governo reitera, no *quadro multilateral*, o empenho de Portugal em missões humanitárias e de paz, «na medida das suas reais possibilidades e interesses»⁽²³⁾. E no que se refere à

⁽²¹⁾ Obra referida em (2).

⁽²²⁾ «L'homme-Dieu ou le Sens de la Vie», Grasset, Paris (1996).

⁽²³⁾ 3. Defesa nacional / I-Área política e de reforma do Estado.

cooperação para o desenvolvimento, prescreve, a par de uma orientação política no sentido da «melhoria das condições de vida das populações dos países em desenvolvimento e da consolidação da democracia e do Estado de direito», prioridade para os PALOP, «como beneficiários naturais de uma parte substancial da Ajuda Pública Portuguesa para o Desenvolvimento» ⁽²⁴⁾.

No *quadro multilateral* e depois do fim da «guerra fria», Portugal tem vindo a participar em muitas e diversas operações de apoio à paz, sob a égide das NU, cumprindo os seus agentes (tanto militares como civis) missões de observação, interposição e assistência na transição. Assim aconteceu, logo a partir de 1989, no TO da África «subsariana», isto é, na Namíbia, em Angola, na África do Sul e em Moçambique, e também, desde 1991, no TO da ex-Jugoslávia, onde vieram a ser empenhadas, sob o controlo da OTAN (desde 1996) as nossas primeiras unidades tácticas de combate terrestre⁽²⁵⁾.

Afirmou o Ministro da Defesa Nacional que a Força de Implementação dos Acordos de Paz para a Bósnia-Herzegovina (a IFOR) cumpria (tal como hoje sucede com a Força de Estabilização, a SFOR) «uma missão de paz e também uma missão humanitária»⁽²⁶⁾. Na realidade, toda e qualquer operação de apoio à paz é orientada por um *sentido humanitário*, o que não significa, obviamente, que a *acção humanitária*, tal como a definimos, tivesse sido assumida como a missão principal da IFOR e da SFOR. A estas Forças foi, isso sim, atribuída como uma das suas missões secundárias a colaboração, na medida do possível, com as ONG que já desenvolviam um acção de emergência humanitária junto das populações no território. Para as unidades, equipas ou grupos portugueses empenhados nas operações de apoio à paz, a componente humanitária de acção de emergência ou de socorro não foi relevante, reduzindo-se a alguma assistência diversa às populações locais. Mas, será justo aqui deixar registada a assistência

⁽²⁴⁾ 3. Cooperação para o desenvolvimento / II-Política externa.

⁽²⁵⁾ Na IFOR, um Batalhão de Infantaria Aerotransportado (+) da Brigada Aerotransportada Independente (cerca de 1000 homens); na SFOR, um Batalhão de Infantaria Mecanizada (-) da 1.ª Brigada de Infantaria Mecanizada (cerca de 300 homens).

⁽²⁶⁾ Palavras proferidas, em 29 de Janeiro de 1996, antes do embarque do 2.º BIA no Aeroporto Militar de Figo Maduro.

médica prestada à população de Cazim, na ex-Jugoslávia, pelas nossas equipas médicas-cirúrgicas militares, em colaboração com os médicos de um hospital civil. E, como missões vitais para a segurança das populações, bem como para o seu abastecimento de sobrevivência e evacuação dos seus feridos e doentes, registemos também os patrulhamentos diários e o sem-número de escoltas a colunas humanitárias realizadas, muitas vezes em condições extremamente difíceis, pelas nossas tropas na Bósnia.

No seu conjunto, será lícito concluir que a participação portuguesa no *quadro multilateral* tem correspondido, quer em efectivos e meios quer em capacidade, às nossas reais *possibilidades*, e que os *interesses* a defender foram, em geral, reconhecidos como *nossos interesses* por uma opinião pública nacional que, no entanto, sempre se revelou mais sensível ao que se passava no TO europeu. As frequentes e pormenorizadas reportagens televisivas provenientes da ex-Jugoslávia muito têm estimulado esta sensibilidade. Em síntese, as missões cumpridas contribuíram para a estabilidade e preservação da paz, não isenta de preocupações, em zonas críticas da geopolítica global contemporânea. Foram, por isso, *humanitárias*.

As minhas reservas vão para a política externa portuguesa desenvolvida, no *quadro bilateral*, relativamente às duas nossas ex-colónias africanas em que decorreram, até agora, operações de apoio à paz sob a égide das NU, isto é, Angola e Moçambique.

O próprio programa do XIII Governo Constitucional reconhecia (no final de 1995) a necessidade de «uma melhor coordenação das políticas de cooperação» e de uma «racionalização do orçamento para a cooperação (...) de modo a pôr termo a filosofias de cooperação avulsa, sem escalonamento de prioridades e definição de objectivos».

Para quem acompanhou com amargura o drama dos refugiados e deslocados de Angola e Moçambique nos momentos mais dramáticos das suas guerras civis, não pode ter deixado de surpreender a escassa *presença* de Portugal nas acções de emergência ou de socorro então desenvolvidas, entenda-se nas acções de *contacto* com as populações em desespero. Será que a cultura de solidariedade e humanismo, que revela hoje sinais evidentes de um novo vigor por toda Europa, permanece lassa entre nós?

Tratando-se de acções que exigem uma núcleo importante de profissionais, nomeadamente do serviço de saúde, o apoio às ONG (com particular acuidade para a Assistência Médica Internacional – a AMI⁽²⁷⁾) exigiria uma compatibilização com a urgência da intervenção e as dimensões dos dramas então vividos. Não só financeiro, mas também de transporte, comunicações, equipamentos e segurança imediata. Militares dos quadros permanentes, na situação de reserva ou de reforma e em comissão civil, com experiência ultramarina, poderiam ter sido muito úteis, tanto no desempenho de funções de planeamento e coordenação, como em tarefas técnicas. Como muito úteis poderiam ter sido ex-militares do SMO com serviço prestado em Angola ou Moçambique. Para que se assim acontecesse, teria sido necessário «mobilizar vontades» através de campanhas de informação adequadas e oportunas.

Mas foi, sobretudo, na fase de «rescaldo» das devastadoras guerras civis angolana, em 1991-92 e depois de 1995, e moçambicana, depois de 1992, a fase em que a *acção humanitária de desenvolvimento* assume uma importância decisiva, que mais se fez sentir, a meu ver, os efeitos nefastos de uma cooperação de desenvolvimento que, conforme o Programa do Governo, se havia processado «sem escalonamento de prioridades e definição de objectivos».

Ficou por fazer, tanto em Angola como em Moçambique, a *acção humanitária de desenvolvimento elementar* de que careciam as populações deslocadas, com mais de dois milhões e meio de seres humanos concentrados só na periferia de Luanda, e as populações repatriadas dos campos de refugiados dos países limítrofes. O que foi feito, sobretudo por «outros», é manifestamente insuficiente nos domínios da assistência médica (as vacinações, em prioridade), condições de higiene, abasteci-

(27) A AMI tem desenvolvido missões de acção humanitária nas nossas ex-colónias Guiné-Bissau, Cabo Verde, S.Tomé, Angola e Moçambique. Só em Angola esteve presente, desde 1992, em 7 das 18 províncias do país. Actualmente, desenvolve uma missão humanitária em N'Dalatando (desde 1995), financiada pelo Departamento Humanitário da UE (a ECHO), que integra prestação de cuidados de saúde primário, medicina geral, ginecologia, obstetrícia e pediatria, assistência a feridos em acidentes com minas e apoio logístico em medicamentos e equipamentos, para além de sessões de informação junto das populações e acções de formação de formadores para a educação de saúde.

mento de água potável, escolas, cultivo da terra, pesca, organização comunitária, sistemas de abastecimento, etc., etc.

Bem preconiza o nosso Presidente da Assembleia da República a criação *urgente* de um «Fundo de Coesão Universal». Mas, a dotação orçamental da Ajuda Publica Nacional para o Desenvolvimento, gerida pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, mantém-se manifestamente insuficiente.

Bem afirmava o Secretário de Estado para a Cooperação, em 1990, que as tarefas da cooperação «só podem ser levada a cabo se conseguir mobilizar as camadas jovens da população portuguesa», pois que «só nos jovens se pode alicerçar um futuro de modernidade e de dinamismo»⁽²⁸⁾. Mas, onde estão os jovens do «voluntariado para a cooperação» com que o Ministro da Juventude, em Abril de 1993, pretendeu fomentar no âmbito do desenvolvimento das relações de cooperação entre Portugal e os PALOP, como modalidade substitutiva do serviço militar obrigatório? Mais uma iniciativa política avançada sem qualquer base de sustentação⁽²⁹⁾.

A *nostra* AMI, («a presença humanitária portuguesa no mundo», como esta ONG se define a si própria) face as carências do recrutamento nacional, tem recorrido a médicos de outros países, Cuba, Brasil e Roménia, por exemplo.

Entretanto, em Angola o Governo decide recorrer a militares para restabelecer a malha administrativa do seus extenso território e solicita-nos a colaboração de antigos administradores e chefes de posto da administração portuguesa em Angola nos cursos que para o efeito pretende instituir⁽³⁰⁾. Seria bom, aqui também, não esquecer muitos dos militares que nas ex-colónias romperam estradas, reconstruíram pontes, ergueram com condições sanitárias modelares, dirigiram escolas, arrotearam terras, estabeleceram com as populações um contacto humano inesquecível. E se, desde o final do ano passado (porque só agora ?), a lei permite, «quando as circunstâncias o justifiquem», a nomeação de

⁽²⁸⁾ Durão Barroso, «Política de Cooperação», Ministério dos Negócios Estrangeiros, Biblioteca Diplomática, Série C (1990).

⁽²⁹⁾ Belchior Vieira, «A Panaceia do Serviço Nacional», em «Jornal de Notícias» de 11 de Julho de 1993.

⁽³⁰⁾ Jornal «O Diabo» de 6 de Maio de 1997.

militares na situação de reforma para «a acção concreta de cooperação técnico-militar», porque não tornar esta permissão extensiva à cooperação não-militar?

Será possível daquilo que aqui deixei dito retirar algo susceptível de contribuir para uma reflexão esclarecida com vista a orientação futura da nossa acção política de cooperação para o desenvolvimento ? Para aqueles que me escutaram, a tarefa de se pronunciarem. Com urgência.

Belchior Vieira

A Estratégia: Arte e/ou Ciência

António Horta Fernandes

Resumo

Pretende-se descortinar se a estratégia é uma disciplina predominantemente científica, ou se a sua faceta de arte é inerradicável. O desenrolar do trabalho permite desimplicitar os pressupostos epistemológicos modernos que estão por detrás da dicotomia arte/ciência e perceber a ilusão que preside a esses mesmos pressupostos, mergulhando nessa outra muito problemática dicotomia sujeito/objecto. O paradigma pós-moderno apresenta-se então como a solução mais viável para um enquadramento epistemológico da disciplina estratégica.

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende alcandorar-se a uma perspectiva epistemológica, privilegiando tanto a normatividade e os critérios formais do saber no processo interno de constituição e acesso ao mesmo, como a facticidade da prática desse saber à luz das condições de afectação que lhe subjazem.

Saber e não só ciência, porque é nosso objectivo averiguarmos se esta última pode ser caracterizadora eminente da estratégia e, como tal, cairíamos num erro de petição de princípio.

Urge, para já, esclarecer que uma abordagem epistemológica não nomeia necessariamente a estratégia como ciência. O estatuto da epistemologia ainda hoje é duvidoso e a sua arrumação no campo dos saberes torna-se, por isso, problemática.

Na língua francesa, epistemologia retrata a filosofia das ciências, existindo para a teoria do conhecimento a expressão «*théorie de la connaissance*». Na tradição anglo-saxónica as mesmas expressões têm os significados exactamente invertidos. E se a tradição continental adoptou a postura francesa, em Portugal existe uma oscilação entre os dois sentidos referidos para a palavra epistemologia e mesmo uma certa osmose. Acrescentando que desde os primórdios da filosofia analítica, os autores vão distinguindo, ainda que tacitamente, entre uma epistemologia virada para a linguagem, ocupando-se, tal como a teoria do conhecimento inerente aos projectos filosóficos transcendentais, da natureza e dos limites da cognição humana, e uma filosofia das ciências ligada ao desenvolvimento específico de cada uma delas.

Perante este quadro, por nós intencionalmente aproveitado, a análise epistemológica afigura-se-nos perfeitamente legítima, tanto mais que nos propomos a um trabalho hermenêutico, onde o estranhamento relativo à clássica distinção sujeito/objecto é superado pela busca do sentido bem adentro do processo de produção do conhecimento. Isto é, intervir na intimidade de qualquer prática de conhecimento, para se perceberem os contornos do que se está a

conhecer, com todas as suas vicissitudes, e não somente do conhecido. Longe, portanto, do estudo exclusivo das condições de normatividade pura e formalização das linguagens que caracterizam as epistemologias referenciáveis ao cientismo.

Uma epistemologia hermenêutica descansa-nos, pois, quanto à legitimidade do empreendimento e faz adivinhar os pressupostos conceptuais utilizados, os quais, serão de seguida explicitados.

Contrariamente às pretensões positivistas, o sujeito de conhecimento nunca é neutral perante o objecto de conhecimento. E é dessa base que nós partimos para explicitar os pressupostos conceptuais que afectam o nosso trabalho e lhe fornecem um azimute muito nítido de que conscientemente sabemos não poder fugir.

O nosso ponto de partida é a crítica ao paradigma moderno, aquele que estabelece uma acentuada diferença entre a ciência e o senso comum, valorizando a primeira e negligenciando o segundo como o reino da «doxa». Preconizando uma radical separação entre sujeito e objecto, orientando-se por uma racionalidade formal e instrumental, ética e esteticamente neutra, pretensamente literal no seu discurso desterritorializador dos sujeitos sociais enquanto agentes criadores de conhecimento, reificando-os segundo uma lógica de identidade, na busca sôfrega das invariantes universais, que no fundo procura sempre, mesmo admitindo espaços reduzidos de alteridade, que acabam por convergir algures nalguma pretensão nomotética ditada pela objectividade possível. Logo, a historicidade do conhecimento é coarctada e balizada nos estritos limites a partir dos quais funcionam as regras generalizadoras. O acaso é tomado como insuficiência dos instrumentos analíticos e nunca como estrutura real operante.

O ponto de vista que pretere estas premissas, designá-lo-emos, à falta de melhor, de pós-moderno.

A partir dele, pretendemos descartar a ideia de sujeito universal e omnividente. Por isso mesmo, não nos servem as condições de reflexividade adjudicadas por varias correntes da modernidade, conscientes do logro que é a neutralidade positivista nas ciências humanas e naturais. Na verdade, reduzir a subjectividade pelo reconhecimento desta, não é mais do que proceder a uma crítica dos instrumentos

teóricos e metodológicos, usados, eles mesmos, acriticamente, como instrumentos de aferição. O mesmo é dizer, reconhecer uma capacidade de descentramento, pressupondo sem mais essa capacidade. A circularidade do raciocínio é óbvia.

Desta forma, não nos interessam nem os projectos que analisam, dentro da modernidade, as ferramentas de trabalho do sujeito epistémico, questionando-o apenas pelo questionamento dessas ferramentas, nem sequer aqueles que confrontam directamente o sujeito epistémico com o sujeito psicológico. Ambos não levam a crítica até às suas últimas consequências. E se o nosso projecto mais se aproxima do segundo, é para o levar até à raiz do problema, a denegação de qualquer pretensão residual de objectividade, pelo menos nos termos de assepsia que a modernidade propõe. Esbatendo fortemente a diferença entre sujeito psicológico e sujeito epistémico.

É preciso sim, entrar com os condicionamentos totais, que intersubjectivamente afectam, ou melhor dizendo, constituem o modo de produção dos diversos saberes e em particular da ciência. Condicionamentos não só intra-individuais, como dentro das próprias comunidades científicas e, sobretudo, do tecido social envolvente. Dai advém a já referenciada análise hermenêutica, substituindo a dicotomia sujeito/objecto por uma outra sujeito/sujeito.

Na realidade, e isto parece ser cada vez mais válido também para os objectos das ciências naturais, a construção do objecto é relativa ao sujeito. Esta conceptualização é visível em várias variantes modernas em que se estabelece uma mediação entre os referentes da realidade material e a teoria, sendo aqueles convertíveis em conhecimento enquanto objectos teóricos. O que ainda não é a mesma coisa que a constituição do espaço externo em Kant a partir do espaço interno. Só que na verdade e, para evitar a associação da ciência a uma mera construção mental, tendo em consideração a crença na objectividade, pretende impor uma selectividade marcante na escolha e utilização da metodologia e nos critérios de investigação, através de formalismos acriticamente tidos como objectiváveis.

Ora, a interpretação que nós partilhamos é a de que se deve atacar o problema medularmente, superando os últimos pruridos que impedem o reconhecimento dos saberes como pontos de vista histórica-

mente envolvidos, não só nos seus resultados como no seu processo constitutivo.

Saberes reterritorializados e historicizados, portanto só compreensíveis dentro de um determinado azimute de sentido. Abertos ao acaso e à contingência enquanto elementos estruturadores do real e das próprias condições socio-históricas de produção de conhecimento.

«Re-ligação» construtiva entre a ciência e o senso comum, reduzindo o estranhamento daquela em relação aos discursos «normais» da sociedade. Repotenciando os pontos de vista éticos e estéticos na ciência. Substituindo a inferencialidade lógica por um discurso retórico, que a cegueira ao figural, levou o paradigma moderno a menosprezar, na crença vã da sua própria literalidade. Retórica essa que é a linguagem das ilusões, ao mesmo tempo que a sua tomada de consciência, evidentemente em nome do debate e não de um fundamento comensurador qualquer.

Ficou agora claro, que à nossa posição subjaz um perspectivismo que interdita a vocação universalista a qualquer perspectiva particular, e que se não nega um mundo independente das perspectivas que o configuram, adverte que talvez as concepções acerca desse mundo não façam parte de uma confrontação entre a linguagem e o mundo, mas entre as diferentes linguagens e as suas estruturas.

Alicerçadas as pretensões epistemológicas e esboçado o quadro conceptual subjacente a essas pretensões, resta agora definir a estrutura deste estudo.

Numa primeira parte, e uma vez que se quer averiguar das possibilidades da estratégia como eminência científica, ou se nela residirá sempre uma faceta de arte, torna-se mester definir arte e ciência nos eixos que polarizam toda a diversidade e riqueza de ambos os conceitos.

Serão estes conceitos que, trabalhados anteriormente, ainda numa perspectiva estática, serão na segunda parte inter-relacionados e percebidos interiormente ao paradigma moderno. Esgrimindo a estratégia, enquanto referenciável àqueles conceitos, contra todas as aporias e dicotomias da modernidade. Desde o consenso estritamente positivista até a uma modernidade mais auto-reflexiva. Lendo a cientificidade num caminho que vai dos rigorismos formalistas a uma já grande

aceitação do caos e da intersubjectividade. Ainda que não o façamos cronologicamente, mas dentro de cada temática e sempre que seja pertinente.

A forma como se desenvolve este caminho é determinante no julgamento das questões epistemológicas que atravessam a disciplina estratégica e influencia a sua arrumação na esteira da ciência em detrimento da arte. Não negligenciando aquilo que o paradigma moderno faz da arte.

Na terceira parte e, em função do paradigma pós-moderno. Revela-se uma cientificidade muito alargada que cumpre as promessas inacabadas de certas correntes modernas, e pelas quais, a estratégia pode ser clara e eminentemente definida como ciência. Mas também como arte, visto a concepção de ciência neste paradigma visar superar as dicotomias redutoras, abrindo-se ao senso comum e às demais práticas de saber.

A segunda parte representa, portanto, o principal eixo polarizador do trabalho, o cerne da confrontação. Repondo-se na terceira parte, mais claramente, os alicerces fundamentadores da crítica à modernidade e apresentando-se as possíveis soluções para algumas contradições que lhe subjazem. Isto, dentro de um quadro paradigmático ainda algo difuso nos seus contornos, não podendo mostrar a «robustez» integradora da «ciência normal» moderna, pelo que fomos obrigatoriamente menos prolixos.

As traves mestras do trabalho foram lançadas, caberá agora ao leitor julgar da sua pertinência.

DAS CIÊNCIAS E DAS ARTES

Começemos por salientar que definir clara e univocamente arte e ciência parece ser uma tarefa difícil, uma vez que a pluralidade de questões envolvendo os conceitos não se deixa assim tratar tão singelamente.

Por outro lado, o tratamento destes conceitos feito de forma estática, como aqui é proposto, representa um grande reducionismo, na medida em que os conceitos devem ser integrados nos paradigmas que lhes dão vida. Por isso mesmo, e sem elidir as questões, a nossa análise

passa forçosamente pelo reconhecimento de um certo laborar no vazio. Optando-se, portanto, por uma via essencialmente descritiva.

Definiremos em primeiro lugar o conceito de arte, não só porque as considerações sobre a estratégia partem daí, pretendendo-se verificar em que grau pode ser tomada como ciência, como à partida e, de uma forma acrítica, a estratégia parece ser arte. Mas também porque o conceito de arte levanta menos problemas. Uma vez que pelo próprio desenvolvimento paradigmático da modernidade, privilegiando como verdadeiro saber, o raciocínio científico-instrumental, a noção de arte parece ter-se cristalizado numa relativa estabilidade marginal, pelo menos ideologicamente.

1. A arte

Comumente tem-se arte como um conjunto de processos mais ou menos ordenado para se chegar a um fim prático. Arte, é sobretudo, uma aplicação do saber, onde a ordenação dos processos não necessita do pretensão rigorismo científico. Sendo acima de tudo um «mais ou menos» que lembra os fazeres manufactureiros de uma época histórica determinada. Isto é, remete ainda hoje, para uma grande dose de saber de «prudência» feito.

Contudo, surge um primeiro problema e uma primeira distinção.

A arte inclui no seu cerne um conjunto de técnicas com vista à sua rentabilização. E se Clausewitz diz que o «fazer» não pode propriamente vir em nenhum livro, e por isso a arte não deveria nunca ser o título de um livro⁽¹⁾, na esteira daquilo que dissemos em cima. O mesmo autor, logo acrescenta que «todas as artes podem estar incluídas em ciências completas»⁽²⁾. Assumindo desde logo, a progressiva tecnicização da arte, inerente ao paradigma moderno.

Ora, essa tecnicização corresponde ao desenvolvimento da técnica na modernidade. Sendo cada vez mais concebida numa perspectiva matematicamente modelizadora, inseparável da cientificização da realidade, a qual opera por um processo de fagocitose.

(1) Cf. Clausewitz, *Da guerra*. Livro II, Cap II (Texto não completo), (s.l.), (s.d.), p. 120.

(2) Idem, *ibidem*, p. 121.

Como não é esta a lógica de quem define estratégia como arte, porque isso seria contradizer os seus argumentos, no ponto em que se referem à complexidade e à incerteza dos deslocamentos no meio em que assenta o seu objecto, urge, a distinção entre técnica e arte. Conscientes, que desta maneira estaremos a dar o flanco à modernidade, por via destas distinções, as quais perpetuam outras tantas distinções «ideológicas», correspondentes a diferentes hierarquizações de saber, platonicamente assumidas, num arranjo que não dista muito da alegoria da caverna.

1.1 A praxeologia

À praxeologia reserva-se, por vezes, o estatuto de ciência, tendo como objecto a actividade geral do homem, combinando para tal, os pontos de vista da psicologia, economia política, sociologia, etc.

No entanto, esta definição revela que ela antes deve ser entendida como uma «arte maior», descobrindo e conjugando os componentes metódicos e metodológicos que subjazem a uma arte. E é este sentido que denotamos na obra de Poirier, quando este funda uma estratégia teórica enquanto lógica de acção, praxeologia. Para Poirier, este empreendimento passa por uma grelha de leitura da diversidade e uma chave para o senso geral, assentes num cadinho de invariantes que atravessam as manifestações fenoménicas. Trata-se de uma elucidação através de um conjunto coerente de métodos, conceitos, princípios, leis, regras, critérios, formas⁽³⁾. O estatuto epistemológico da praxeologia parece assim ocupar um espaço de transição entre arte e ciência.

Todavia, o parecer do autor assemelha-se pouco a este. Fazendo uma maximização epistemológica da praxeologia – a eficácia e a utilidade desta representam a finalidade da teoria estratégica⁽⁴⁾ – e não obstante, não negar à estratégia o altar da ciência, também não lho oferece claramente. Não vemos que as suas obras afirmem qualquer teoria estratégica sem ser como teoria praxeológica ou praxeologia.

(³) Cf. L. Poirier, *Essais de stratégie théorique I*, Paris, 1983, p. 9.

(⁴) Cf. *Idem*, *ibidem*, p. 19.

Esta posição de um dos nomes mais renomeados da estratégia teórica, acarreta um problema e aporta uma indicação.

No nosso ponto de vista, a identificação a que L. Poirier procede, nega, em ultima análise, o estatuto de ciência a estratégia.

Na actualidade, pela própria lógica totalitária que preside à cientificização do mundo no paradigma moderno, técnica e ciência aplicada tendem a confundir-se, ainda que ideologicamente separadas. Uma concepção instrumentalista da razão cientificiza a tecnologia, a ponto da ciência se transformar num projecto tecnológico. E este vai infraestruturar um complexo conjunto de meios de apoio à ciência. Em suma, a ciência é produtora e produto tecnológico^(*).

Ora, a praxeologia para Poirier, por ser racionalizada, objectividade e quantificada quanto baste, assume esta aproximação à tecnologia e a ciência aplicada. Tecnologia, entenda-se, enquanto produtora não de materiais, mas de modelos operatórios. Em qualquer dos casos, sempre a jusante do modelo científico dito puro.

Porém, surge de imediato uma contradição que revela a aporia das distinções da modernidade.

Se a estratégia é arte, como praxeologia, e enquanto tal, a sua tecnicização anula-lhe esse carácter. Se ela pensa ser ciência, condensada por uma forma que em qualquer dos casos é ainda arte, mas uma arte tecnicizada, que o paradigma moderno ainda difere da ciência, então acaba por fazer num lugar de vazio epistemológico.

Em boa verdade, se nós aqui assumimos os vieses da modernidade, a sua distinção entre ciência aplicada, partindo de uma ordem de representação, e a técnica, partindo de uma ordem operativa, ainda que na prática isto não aconteça, é porque eles servem os nossos propósitos descritivos e também porque para tornar operacional uma segunda rotura epistemológica que vise a aproximação da ciência às restantes práticas de saber, se torna necessário considerar todas as distinções da primeira ruptura que as apartou.

Explicitado o problema, há que referir a indicação. A conceptualização de Poirier, seja quais forem as contradições que contenha,

(*) Cf. Boaventura de Sousa Santos. *Introdução a uma ciência pós-moderna*, Porto, 1990, p. 163.

não pode ser evitada, ao desvelar que para uma determinada definição do processo científico, a estratégia tem como coordenada inelutável e determinante o conceito de arte na pluralidade do seu conteúdo.

1.2 A arte como «modus» estético

A arte reclama sempre para si uma dimensão artística, uma faceta estética.

Não nos traz aqui a delimitação dos infindáveis percursos da arte enquanto produtora do Belo ou do sublime. Mas tão somente verificar que a dimensão estética também se projecta no domínio do operativo.

Na verdade, o fazer que caracteriza a arte, encontrando sempre uma faixa de intervenção mais ou menos alargada do subjectivo, não pode omitir as manifestações estéticas inerentes à esfera da criatividade, ainda que aquelas não apareçam claramente expressas. E isto é tão verdadeiro quanto a estratégia como arte pretende escapar aos excessos de «tékne» associados ao paradigma moderno.

J.P.Charnay salienta isso mesmo, ao evocar certas campanhas do passado, e que foram em tempos qualificadas de belas⁽⁶⁾. No entanto, não podemos deixar discordar com o autor, que no seguimento do seu discurso, afirma serem estas afirmações impressões retóricas, não esclarecendo nada acerca do raciocínio estratégico.

Embora tratemos disso em seu tempo e lugar. Não nos coibimos de adiantar que o espírito «alopoiético» que preside à modernidade, não o é tanto como aparenta ser. E uma das dimensões mais ricas para desconstruir essa aparente assepsia, é a dimensão retórica.

Para já, importa reter que esta faceta estética não é tão dispicienda quanto isso, como aliás se adivinha pelo que ficou dito atrás. E portanto, a incursão neste campo não se ficou apenas a dever a um puro exercício de diletantismo intelectual.

⁽⁶⁾ Cf. J.P. Charnay, *Critique de la stratégie*, Paris, 1990, p. 178.

2. A ciência

O conceito de ciência apresenta-se de uma forma mais esquiva, pela razões imediatamente opostas àquelas que referenciámos para o conceito de arte.

A uma relativa estabilização deste conceito, resultante da sua desapropriação estatutária, corresponde toda a mobilidade do conceito de ciência. Saber monopolizador do paradigma moderno, responsável, em parte, pela já evidenciada osmose entre epistemologia e teoria do conhecimento. É que na modernidade, verdadeiro conhecimento, é sempre, e de alguma forma, por antonomásia, conhecimento científico.

A definição clássica de ciência legitima-se na expressão latina «*cognitio certa per causas*». Esta definição remete-nos aos sistemas causais pré-modernos – aristotélico-escolásticos – e adentra-nos numa plataforma epistemológica, temporalmente bem distante do âmbito da nossa incursão.

Será a modernidade que anunciará desde logo e, num primeiro momento, que vai de Descartes a Kant, os fundamentos daquilo que deverá ser o conhecimento científico, tal como ainda hoje, na generalidade, o perspectivamos.

Um saber rigoroso, sem metáforas, eticamente neutro – situação claramente visível na distinção kantiana entre as duas facetas da razão – no qual, uma razão depurada desconfia das paixões. Um saber-poder que dá os primeiros passos da sua instrumentalidade. Um saber que aparta inequivocamente sujeito e objecto, homem e natureza.

Os processos históricos subsequentes, relativos ao desenvolvimento da ciência moderna, mais não fizeram que aprofundar estes pressupostos.

O conhecimento científico procura um quadro explicativo e ordenador dos fenómenos. Assentando numa base de previsão rigorosa, ou auto-reconhecendo-se num perfil mais fraco, assentando numa base probabilística. Reconhecendo, desta forma, a primazia aos métodos quantitativos em detrimento dos métodos qualitativos.

Um conhecimento lógico e empiricamente preciso, concretizando-se num contínuo «taylorismo», à medida que desenvolve a sua relação

privilegiada com os elementos fácticos – desde Kant que esta relação privilegiada com os fenómenos supera os métodos de validação extra-lógica do racionalismo clássico, apesar da fenomenologia husserliana, que no entanto, deverá ser entendida primacialmente como um método contra o acriticismo positivista –.

Racionalidade, objectividade, regularidade, quantificação, positividade – acção fiscalizadora da experiência –. São estes os ingredientes do conceito de ciência, ou melhor, de um certo conceito de ciência, apostado na progressiva universalização e racionalização do real.

Importa agora considerar, num breve relance, as principais características do positivismo, uma vez que mesmo as mais «condescendentes» correntes epistemológicas da modernidade, aceitando um grande grau de subjectividade e intersubjectividade na prática científica e investindo numa reconstrução do seu objecto, cada vez mais teórico, a partir da estimulação dos sentidos, não escapa, nos seus pressupostos, ao sub-paradigma positivista.

O positivismo caracteriza-se por pressupor uma exteriorização da realidade, sendo o conhecimento não mais que a sua cópia integral, através do nominalismo e do fenomenismo, reduzindo as essências aos fenómenos concretos e singulares. Propondo a formulação de leis que meramente regulam os fenómenos.

Supõe assim, um estrito neutralismo e objectivismo, avesso a tudo o resto que não obedecendo a estas condições, se apresenta estéril, produto de um parasitismo gnoseológico numa palavra, metafísica.

Todas as correntes modernas, críticas desta ortodoxia, trazem no seu seio, em diferentes proporções, o seu estigma e a sua herança.

A matriz científica pós-moderna desfaz estes pressupostos de ruptura entre o saber científico e os demais. Porque não reconhece essa neutralidade ético-estética, esse objectivismo, esse rigor. O objecto é um outro sujeito construído pelo sujeito epistémico, que não é senão sempre um sujeito psicológico e um sócio-sujeito. E em que as condições de verdade, são o valor dos argumentos num proscénio retórico, «uma negociação de sentido»⁽⁷⁾.

(7) Cf. B.S. Santos, *op. cit.*, p. 109.

A ciência pós-moderna tem um objectivo pragmático, não quer dizer utilitarista. Aquilo que nos guia na busca da verdade e o porquê da escolha de um caminho e não de outro, têm simplesmente a ver com o método mais útil para atingir os propósitos definidos.

Perante uma concepção de ciência com um perfil tão fraco, podemos-nos questionar acerca da sua autonomia. E é isso que vamos fazer para finalizarmos este ponto, com uma curta abordagem a Rorty.

Para este, nem o método que caracteriza a ciência, o método abductivo – hipotético-dedutivo – a diferencia das outras actividades, porque este método também lhes é inerente. Nem a ciência detém qualquer relação privilegiada com o Mundo que lhe seja específica, até porque a confrontação com o Mundo não faz sentido, uma vez presos ao etnocentrismo de uma perspectiva^(*).

Este extremo alargamento da cientificidade será melhor dilucidado na terceira parte, quando confrontarmos Rorty com Boaventura Sousa Santos a propósito da aproximação entre arte e ciência, tendo influência decisiva no reposicionar epistemológico da estratégia.

2.1 Ciências naturais e ciências humanas

Tendo em atenção aquilo que acabamos de dizer. Também as distinções e as complementaridades deste par ordenado, são forçosamente afectadas pelo paradigma que o interpreta.

Não vamos agora curar de saber até que ponto estas distinções são válidas, ou se deve ou não existir um unitarismo epistemológico comum aos dois grupos de ciência, e de que lado devem partir os pressupostos que irão sobraçar os dois tipos de ciência, acautelando as suas especificidades. Ou, se pelo contrário, indo mais longe, se deva reconhecer que no modo de produção científico e em todos os seus aspectos, é mais aquilo que une do que aquilo que separa.

Estas questões, por si só, afastam-se demais do nosso objectivo inicial, sobretudo, pela particularização excessiva que trariam ao mesmo, não deixaremos, no entanto, de lançar um olhar sobre elas na 2.^a e 3.^a partes, sempre que julgarmos ser pertinente.

(*) Cf. R. Rorty, *A filosofia e o espelho da natureza*, Lisboa, 1988, p. 145.

Por agora, e, por razões descritivas, vamos aceitar a divisão estabelecida pela modernidade. Importa só esclarecer que esta divisão entre ciências humanas e naturais tem como efeito principal, por via do objecto de estudo, amenizar as dificuldades que se colocam a quem estuda o homem no seu meio civilizacional, sempre irreverente para com os determinismos. Que não no seu invólucro fisiológico, pois a medicina, por exemplo, é, nesta classificação, um parente distante. De qualquer maneira, o resultado é sempre uma forma de perpetuação ideológica de um espaço paradigmático, uma vez que os ruídos ao paradigma são assim confortavelmente disciplinados e acantonados.

Esta divisão interessa à estratégia, visto esta ser integrada na faixa das ciências do homem, através da ciência política, como um dos seus ramos autónomos e informadores⁽⁹⁾.

Esta integração permitir-lhe-ia, igualmente, usufruir da categoria de ciência ideográfica que caracteriza o conjunto das ciências humanas, apresentando um maior «low profile» de cientificidade, possibilitando o encaixe da incerteza do meio e do carácter volitivo de que se revestem as decisões em tais ambientes, problema que tanto atormenta os pensadores da estratégia.

2.2 Ciências puras e ciências aplicadas

O palafório usado atrás, poderia agora ser repetido integralmente para este par ordenado. Mas não o iremos fazer. Não deixando, contudo, de insistir que estoutra divisão, ainda que com o cunho do paradigma moderno, continua a servir os nossos propósitos descritivos.

Também parece evidente que a tecnologização da ciência e a cientificização da tecnologia levam ao estreitamento do fosso que ideologicamente separa estas duas formas de ciência. Aquilo que por este prisma parece certo é que as duas partem da ordem de representação. Tendo as ciências aplicadas como objectivo, os modos de emprego e reprodução dos fenómenos concretos⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Cf. A. Cabral Couto, *Elementos da estratégia*, vol. I, (s.l.), (s.d.). p. 209.

⁽¹⁰⁾ Cf. J.P. Charnay, *op. cit.*, p. 177.

À estratégia considerada enquanto ciência, esta divisão é lhe assaz vantajosa, uma vez que parece ser óbvio que a uma teoria de acção não podem convir exclusivamente os modos de representação «abstractizados» das ciências ditas puras.

L. Poirier é perfeitamente claro neste ponto, ao negar qualquer viabilidade epistemológica a uma estratégia pura, livre de quaisquer determinações concretas⁽¹⁾. Por outro lado, as suas afirmações de que a teoria estratégica é desde logo acção, e, que esta teoria é descritiva enquanto procura as regularidades e as invariantes subjacentes aos eventos concretos, mas logo normativa, porque os discursos não servem se não para guiar um processo de criação⁽²⁾, interconectam-se perfeitamente com a definição dada de ciências aplicadas.

Não podemos finalizar, sem nos abstermos de afirmar que as ciências puras nada têm de puras nos seus objectivos, processo constitutivo e prática científica. O formalismo epistemológico que reside nestas distinções, aponta claramente para o esquema piramidal das ciências feito por Comte, e está hoje muito fragilizado. Mas isso é algo que adiante se verá.

2.3 A ciência e a técnica

Já atrás aludimos, quando nos referimos à arte e à praxeologia, à tecnicização da arte, em virtude da colonização que o conhecimento científico pretende levar a cabo, no paradigma moderno, em relação às demais práticas de saber. E é através do seu subproduto de aplicação que o consegue. Por sua vez, e de uma forma dialéctica, a técnica é cada vez mais subsumível na ciência. Veja-se a etimologia do vocábulo tecnologia.

Desta cada vez maior aproximação, resulta a referida «confusão» entre ciências aplicadas, tecnologia e arte, a qual, vai influenciar negativamente, pelas consequências ao nível da indefinição de conceitos, a expressão praxeologia; como, de resto, já assinalámos. De

⁽¹⁾ Cf. L. Poirier, *op. cit.*, p. 9.

⁽²⁾ Cf. L. Poirier, *op. cit.*, pp. 15-16, do mesmo autor: *Stratégie Théorique*, Paris, 1987, pp. 228 e 239.

qualquer modo, o «topoi» relativo à dicotomia contemplação/acção mantêm-se e é mesmo acentuado ideologicamente. Qualquer outro tipo de acção exterior à investigação e à experimentação científica, constitui tão somente o seu campo de aplicação, sendo pejorativamente crismado de tecnologia⁽¹³⁾.

É talvez por este conjunto de razões, sentindo que o apuramento científico-tecnológico dos instrumentos conceptuais da estratégia se torna manifesto, melhorando a sua capacidade previsional e prospectiva – veja-se a teoria dos jogos – mas reconhecendo as incertezas do seu meio objectual e tomando como base esta distinção, que L. Poirier acentua a funcionalidade praxeológica da teoria estratégica, afastando-a dos modelos que caracterizam, no seu entender, a ciência.

Esta distinção parece passar um pouco à ilharga da estratégia, visto que a oposição referida não resolve nada, por aquela não poder inscrever-se nas formas demasiado matematizáveis da técnica. Mas relancemos um olhar acerca daquilo que atrás ficou dito sobre a praxeologia⁽¹⁴⁾ e a problemática fica reposta. Problemática, se nos ativermos exclusivamente às distinções da modernidade.

A ESTRATÉGIA NO PARADIGMA MODERNO

Não vamos traçar aqui uma genealogia da modernidade. Não só porque é um tema demasiado vasto, e ao mesmo tempo, seria despropositado. Há que, contudo, enquadrar os seus aspectos fundamentais num conjunto lógico integrador. E por aí, perpassam os nomes e teorias históricas mais representativas, ou as que melhor servem o nosso empreendimento.

É necessário, no entanto, fazer agora mesmo uma ressalva. Porque tentar salientar os traços gerais que dão corpo diacrónico à modernidade, é tão somente balizá-los num momento histórico-epistemológico e não procurar invariantes, ou coisa semelhante, investindo este estudo na lógica moderna de objectividade e universalidade que se quer ultrapas-

⁽¹³⁾ Cf. B.S. Santos, p. 47.

⁽¹⁴⁾ Cf. I.I.

sar. Mesmo assim, temos para nós, que esta busca dos pontos de contacto entre tudo o que é moderno, se revela excessivamente generalizadora e não contempla perfeitamente as alteridades epocais que o próprio paradigma pós-moderno perfilha. O ideal seria, portanto, pulverizar mais. Só que, por razões de economia temática e de sentido, temos de optar por esta via. Sempre a «navalha de Ockham»!

1. A estratégia como arte e ciência

1.1 Enquadramento histórico

Historicamente, os grandes nomes da guerra na modernidade tomaram alternadamente posição entre os que defendiam a estratégia como ciência e os que a defendiam como arte. No primeiro caso, estão Puysegur, Folard, Guibert, Jomini, entre outros. No segundo caso, aparecem os nomes de Turenne, do marechal do Saxe, de Frederico da Prússia, Moltke, etc⁽¹⁵⁾.

Enquanto para os primeiros, as condutas estratégicas poderiam ser integradas num corpo doutrinal rigoroso e capaz de acomodar as transformações concretas. Para os segundos, à estratégia estava reservado um arranjo complexo entre intuição, indução e dedução que se adaptava melhor a um meio indeterminado, fazendo intervir um certo «savoir-faire» personalizado⁽¹⁶⁾. Vê-se nitidamente que as fracturas acerca dos saberes na modernidade, passaram por aqui. E se Charnay, no seguimento desta linha de análise, afirma que Clausewitz se situa a montante desta fractura, é que para este a situação se torna mais complicada. Valendo a pena observar, ainda que sucintamente, aquilo que o mais conhecido nome da estratégia refere na sua obra póstuma.

1.1.1 Clausewitz

Não tratando directamente deste assunto, mas da própria arte ou ciência da guerra, Clausewitz reconhece que o saber é muito diferente

⁽¹⁵⁾ Cf. J.P. Charnay, *op. cit.*, p. 177.

⁽¹⁶⁾ Cf. *Idem, ibidem*, p. 178

do fazer e que a percepção lógica é igualmente apartada do julgar. Isto é, que ao julgar e ao fazer corresponde o processo activo-criativo da arte, e ao saber e à percepção lógica corresponde o campo contemplativo da ciência. Sendo assim óbvio, que a guerra seria mais arte que ciência. Não deixando, contudo, de afirmar que no processo cognitivo se torna difícil a separação entre julgamento e percepção. Acabando por concluir que nem uma coisa nem outra servem para esclarecer a essência da estratégia, já que esta está dependente do favor das coisas da vida humana⁽¹⁷⁾.

Aquilo que se pode dizer sobre isto é que Clausewitz está imerso no ambiente do idealismo alemão e das distinções kantianas. Assim, ele recolhe a distinção de raiz kantiana entre os factos e os valores, entre o explicar e o compreender. Distinção que se irá fazer sentir duramente nos modelos científicos subsequentes, pela eliminação do estorvo da procura do sentido, entregando-os à ilusória sensação de neutralidade do mero «explicar». Por outro lado, poderíamos procurar indagar da influência do subjectivismo do idealismo alemão no seu esboço de superação desta distinção. Mais importante se nos afigura a distinção que estabelece entre saber e fazer, e o carácter justificacionista que atribui à ciência.

O justificacionismo identifica a ciência com conhecimento provado, seja por proposições factuais – empirismo – seja por meios extra-lógicos, como a intuição, que aliás, nos parece ser o sentido da pretensa superação clausewitziana referida atrás. Para muitos, Kant representa a construção mais bem elaborada do justificacionismo⁽¹⁸⁾.

Ora, o justificacionismo vai influenciar a posição de Clausewitz, na medida em que as coisas humanas são para ele demasiado esquivas para atenderem às premissas do justificacionismo, ou até a um saber técnico. E se isto é compreensível para a época, o desenvolvimento posterior das ciências humanas tendo como guia estes pressupostos é que se pode designar de perverso.

⁽¹⁷⁾ Cf. Clausewitz, *op. cit.*, Livro II, Cap II, p. 120-123.

⁽¹⁸⁾ Para uma posição diametralmente oposta, apodando mesmo os falseacionistas de justificacionistas e que nos parece ter enormes méritos; cf. A. Marques, “Críticismo” in *Dicionário do pensamento contemporâneo*, Lisboa, 1991, pp. 57-61.

Por fim, não podemos omitir a subtil diferenciação que coloca as coisas humanas num plano diferente da arte. E para tal, não nos esqueçamos que estamos na fase de »take-off« da modernidade, nos alvares da cientificização do Real e da progressiva tecnicização da arte.

1.2 Perspectivas contemporâneas

Actualmente tende-se a ver a estratégia como disciplina duplice. Ao mesmo tempo arte e ciência. Algumas perspectivas actuais são disso exemplo.

O general Cabral Couto afirma que a estratégia hoje não pode ser um mero reflexo da intuição momentânea, adquirindo já um estatuto científico que a coloca dentro das ciências culturais. As quais, na sua fundamentação não distinguiriam totalmente ciência da arte. Desenvolvendo ao mesmo tempo, um conhecimento científico informador e uma actividade utilizadora do mesmo. No fim de contas, o que melhor se adaptaria a uma teoria de acção estratégica num meio em constante erosão.

Todavia, diz que nem todos poderão dar a melhor aplicação ao conhecimento adquirido. Tendo a estratégia, então, sempre uma face de criatividade, de génio. Repare-se no paralelismo desta última parte com o que vimos para Clausewitz.

Salientando igualmente, que os instrumentos científicos e conceptuais da estratégia atingiram um grande desenvolvimento. A evolução dos sistemas de informação, a informatização, a investigação operacional, a teoria dos jogos, permitem um elevado grau de matematização e possibilitam a construção de modelos previsionais e prospectivos com um razoável grau de credibilidade. Mas logo acrescentando que, apesar disto, existem inevitáveis limitações epistemológicas. Um ambiente de relativa incerteza, em que o elevado número de variáveis faz aparecer varias soluções possíveis. A irracionalidade deliberada dos comportamentos, a complexidade dos resultados dos conflitos, que faz perigar a metodologia quantitativa. As decisões últimas, acima de tudo volitivas. Enfim, a ligação ao subjectivismo, à intuição, numa palavra, à arte⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ Cf. A. Cabral Couto, *op. cit.*, pp. 205-208.

Existem, neste ponto, alguns reparos a fazer a esta teorização. Ela reconhece implicitamente que as ciências humanas se adaptam melhor ao campo de erosão da estratégia, e, na mesma linha, que estas não têm uma fundamentação muito distinta da arte. Definindo que os aperfeiçoamentos científicos decisivos pertencem a outro campo científico. Atribuindo um perfil de cientificidade fraca às ciências humanas e tendo sempre como modelo de cientificidade as ciências ditas exactas.

Convenhamos que esta posição é epistemologicamente difícil de situar. Não se pode situar na clivagem entre as ciências do homem e as reais, porque se propõe fundamentação diferente para aquelas, tem estas como modelo preferencial. Se perfilha o unitarismo epistemológico pós-positivista, que acolhe matricialmente os resultados das ciências naturais, mas de forma selectiva, reconhecendo especificidade às ciências humanas⁽²⁰⁾, então não se perceberia o estreito paralelo que estabelece entre estas e a arte, que de resto não explora, por não adjudicar à subjectividade e à intersubjectividade o estatuto de cientificidade. Estamos em crer que isso se fica a dever a um certo sincretismo com alguns veios de positivismo, visíveis no argumento que criticaremos de seguida.

Dizer que nem todos são felizes na aplicação do conhecimento, e fazer disso pedra de toque para distinguir a estratégia do nível das ciências, é afirmar tacitamente que a ciência tem ali um objecto neutro para ser dito, desvelado ou mesmo reconstruído racionalmente, segundo metodologias rigorosas, correlativas, exclusivamente, à ordem de representação.

Para além desta situação ser muito mais complexa, como adiante veremos. Podemos já adiantar que os métodos, perfazendo apenas uma reduzida parte do trabalho do cientista, perante o inerradicável elemento pessoal, são tão ambíguos, tal como são formulados pela ciência, que com eles diferentes cientista podem chegar a resultados muito dispares. Só não causando danos à ciência, porque incidem sobre generalizações já aceites de modo incontroverso⁽²¹⁾.

⁽²⁰⁾ Cf. B.S. Santos, *op. cit.*, p. 60.

⁽²¹⁾ Cf. M. Polanyi, *Personal Knowledge*, Chicago, 1962, p. 170.

Uma posição similar, nos seus contornos, à do general Abel Cabral Couto, é a de Lucien Poirier.

A preocupação primeira de Poirier é a de encontrar pertinência para uma estratégia teórica. Afirmando que toda a teoria aspira a um estatuto científico. Mas o carácter indómito inerente à dinâmica da estratégia, dificilmente se molda ao reducionismo estático das teorias. Por inerência, a estratégia oferece barreiras à cientificidade. E mais uma vez é a incerteza ambiental, a degradação do meio, a contingência e a singularidade de um meio conflitual pejado de indeterminações e interrogações acerca dos potenciais teóricos e dos objectivos de cada conflituante, que determinam os obstáculos a essa cientificidade. Tanto mais que a estratégia vale pela sua eficácia prática.

Poirier junta-lhe agora outro argumento, a não neutralidade da própria teoria estratégica. A inocência do teórico perde-se sempre nas influencias da matriz historico-geográfica a que está ineludivelmente ligado. Distante, da pretensa neutralidade com que a natureza investe as ciências que a têm como objecto de estudo. Por isso uma estratégia pura, isenta de quaisquer determinações do meio, não faz sentido para Poirier.

A solução de Poirier apresenta assim, um perfil mais discreto, condensado na sua perspectiva praxeológica, enquadrando a estratégia enquanto teoria de acção. Necessária, afinal de contas, apesar das vicissitudes que a enformam, por força de uma inteligibilidade do «caos».

Não vamos agora discorrer sobre a natureza da sua praxeologia, nem do sentido que lhe pode ser atribuído, porque pensamos ter suficientemente afluído o problema na primeira parte. Diremos apenas que a teoria enquanto vertente praxeológica, tendo como justificação utilitária, igualmente uma eficácia praxeológica, pretende prover ao prático com uma matriz que lhe transmita alguma capacidade de previsão.

Essa teoria assenta na reconstrução teórica do conjunto de invariantes que atravessam as manifestações fenoménicas, pretendendo ser uma grelha de leitura da diversidade e uma chave para o senso geral. Por estas razões, ela deve ser ao mesmo tempo descritiva, tendo como objectivo ler o objecto da estratégia, para inteligir a sua natureza e a sua

complexidade, e, normativa, como guia de acção, atendendo a que estas duas facetas são inter-relacionais.

De qualquer forma, o autor hesita na sua cientificidade. Demasiadas indeterminações no campo do seu objecto de estudo, fazem pensar mais numa validação à sombra da sua eficácia pratica que numa verificabilidade científica. E, no entanto, as cada vez mais-valias de risco, na eclosão de conflitos, escapando à medida do homem, devem levar a integrar a estratégia nas ciências humanas, evitando a imprevisibilidade e o «ametodismo» dos simples «feeling»⁽²²⁾.

Podemos começar, exactamente, pela questão das ciências humanas «versus» ciências naturais. É notório que o autor se situa no campo do unitarismo epistemológico, ao atribuir às ciências humanas, os projectos de rigor e de analitismo logicizado e objectivista que caracterizam o raciocínio científico ordinário, herdado acriticamente das ciências naturais. Para mais, e isto é realmente grave, aparece implícito o menor grau de cientificidade detido pelas ciências humanas. Uma vez que se a teoria estratégica tem dificuldade em singrar enquanto ciência, deve, pelo excedente de violência que trás no seu seio, ser integrada numa matriz científica que lhe dê alguma ordenação, nem que esta matriz represente o grau mais baixo de cientificidade. O próprio unitarismo epistemológico, na sua diversidade, não põe a questão nestes termos.

A teorização critica aqui empreendida leva-nos a outro problema. Poirier esclarece brilhantemente, quanto a nós, a ossificação da mutabilidade da realidade levada a cabo pela teoria na procura da natureza do seu objecto. Isto seria uma boa critica ao paradigma moderno, não fosse esse o objectivo que Poirier atribui sem dificuldades à ciência, mas que pela sua natureza é inaplicável ao raciocínio estratégico. Aparecendo mais uma vez a repetição clónica da ilusão última da modernidade de um «fundamentum inconcossum et absolutum» e de uma cientificidade liberta de determinações.

⁽²²⁾ Para uma análise da hesitação acerca da cientificidade da estratégia em Poirier; ver *Essais de stratégie théorique* e *Stratégie théorique II*, páginas 13 e 239, respectivamente. As restantes questões abordadas estão dispersas pelas obras citadas, sobretudo; pp. 8-42 e 189-203, 227-240, respectivamente.

Mas não julguemos que o autor, porque moderno, ao querer consagrar o estatuto da teoria pode fugir a este problema, antes pelo contrário. E fá-lo através do probabilismo. A lógica probabilística é a única, no dizer do autor, que consegue compor a necessária previsão e a irredutível contingência, o esquema de invariantes e a alteridade histórica. Embora reconheça os limites dessa modelização matemática intrínseca ao probabilismo⁽²³⁾.

O probabilismo é uma classe mais fraca de justificacionismo que cedeu à indemonstrabilidade das teorias científicas, mas afirmando terem diferentes graus de probabilidade relativamente ao quadro observacional. O probabilismo foi desenvolvido por Richard von Mises, Reichenbach e pelos próprios Russell e Carnap quando perceberam as insuficiências do seu verificacionismo⁽²⁴⁾. Ora, como mostrou Popper⁽²⁵⁾, em condições muito gerais todas as teorias têm uma probabilidade nula. Pelo que todas as teorias são igualmente improváveis. Abrindo-se mais uma vez um fosso ao puro objectivismo formalista das ciências.

Na realidade, Poirier ao apercebe-se dos limites desta modelização formalista, afirma que a insuficiência de informação obriga a uma razão «prudente», mas não retirando daí todas as consequências operativas. Porquanto um saber prudente é aquele que reconhece os seus limites éticos, «des-reconhecendo» a mera instrumentalidade da razão quantitativa moderna, fazendo emergir todas as condições de intersubjectividade, e que opta por uma pragmática – no sentido do pragmatismo americano – que apenas afirma que o melhor que se pode dizer sobre algo é que é o mais indicado para produzir determinado fim. Negando tudo o mais que o programa maximizante da ciência moderna queria poder realizar enquanto predição, controle e explicação da realidade. Mas isto é já um tema para a transição paradigmática.

⁽²³⁾ Cf. L. Poirier, 1983, nota da pág. 12 e 1987, p. 235.

⁽²⁴⁾ Para uma leitura mais circunstanciada, cf. J. Muguerza, *La concepción analítica de la filosofía*, 2 vols., Madrid, 1974. Exclusivamente para um ponto da situação; cf. C. Imbert [et alia], *A filosofia analítica*, Lisboa, (s.d.).

⁽²⁵⁾ Citado por I. Lakatos, "O falseamento e a metodologia dos programas de pesquisa científica" in *A crítica e o desenvolvimento do conhecimento científico*, São Paulo, 1979, pp. 114-115.

1.2.1 Os marxismos e a doutrina soviética

Nada mais significativo, para quem afirmar de forma pungente o carácter de arte da estratégia, que a divisão operada no mesmo sentido pela antiga doutrina soviética. E isto é assim, porque o marxismo-leninismo, na linha de quase todos os marxismos, sublinha que o socialismo é uma ciência em si, produzindo como tal, os melhores efeitos para a sociedade.

Sendo aparentemente notável, esta cedência, no sistema que talvez mais tenha apregoado e explorado a razão cognitivo-instrumental inerente ao paradigma moderno. Não sendo dispicienda a sua queda precoce para efeitos de diagnóstico de crise na modernidade.

A posição extremada de Althusser, no debate sobre o humanismo marxista, negando que o marxismo seja um humanismo, porque este é um conceito ideológico, retratando um conjunto de realidades existentes, mas não dotado de meios objectiváveis – científicos – para as conhecer⁽²⁶⁾, só reforça a cedência atrás referida, ou melhor, a ilusão de óptica sobre essa cedência. Uma vez que na doutrina soviética, a teoria da arte militar e estratégica, ou por outras palavras, arte que enquanto actividade prática deve constituir motivo de reflexão científica, não tem uma imediata identificação com o sentido que habitualmente lhe outorgamos e que precipitadamente assemelhamos ao nosso.

A brilhante e sucinta abordagem do problema por parte de Jean Paul Charnay⁽²⁷⁾, também não parece captar todo o sentido marxista envolvente. E a razão está em que, como paladino do paradigma moderno, o marxismo perfilha o cientismo monopolizador e a tecnicização da arte.

Os fundamentos teóricos do marxismo são informadores da arte, seja como «modus» estético – menos aqui –, seja como «modus operandi», enquanto actividade técnica, ou para utilizar a sua linguagem, enquanto práxis transformadora. Na qual, o modo de produção

⁽²⁶⁾ Cf. Althusser, *La revolución teórica de Marx*, Mexico, 1968, p. 184. Posteriormente, nos seus "Elements de autocritique", o autor corrigiu os seus pruridos rigoristas que ameaçavam reduzir o marxismo a uma instância teórica, que era precisamente aquilo que pretendia superar no idealismo.

⁽²⁷⁾ Cf. J.P. Charnay, *op. cit.*, p. 178; e Jacques Laurent, "Evolution de la pensée militaire soviétique a la recherche d'une stratégie "adequate", *Stratégique*, n.º 49, Paris, 1991, pp. 145-160.

teórico tende sempre a plasmar-se dialecticamente no seu «outro» concreto e praxista, através de uma acção materialista histórica.

Parece assim, que o conceito de arte habitualmente eleito difere do sentido marxista, podendo mesmo dizer-se que o sentido marxista visa negar este.

Por fim, gostaríamos de chamar a atenção para a análise que fizemos do «sentido» do marxismo, ou numa expressão cara às linguagens de esquerda, da crítica das ideologias.

O marxismo e a maioria das correntes científicas modernas, julga-se neutral, tendo como objecto a mera observação, descrição, reconstrução e explicação dos fenómenos. Parece-lhes despropositado serem submetidos a uma crítica ideológica. Logo eles, que se anunciam portadores do «des-sentido», ou no fundo, a instância suprema do sentido.

Compreender as proposições afirmativas de um sistema, requer mais que uma sistematização lógica, que a pretensa literalidade das mesmas faria supor à partida.

2. Sujeito «versus» objecto

Vimos que as perspectivas contemporâneas se bem que afirmem a estratégia como disciplina científica, acabam por colocar-lhe imensas restrições que a coarctam como tal. Utilizando para tal efeito, um raciocínio acerca dos fundamentos de validação da prática científica que fica ainda a dever muito ao positivismo. Tornando necessário fazer previamente uma abordagem ao positivismo, na medida em que este sublinha marcadamente e como nenhuma outra corrente as dicotomias epistemológicas da modernidade, traçando-lhe definitivamente o perfil cognitivo-instrumental. Sendo exactamente a favor ou contra o positivismo que as restantes correntes da modernidade se posicionam, qual estigma, recebendo deste e acriticamente a sua herança.

2.1 O positivismo

O positivismo pode ser entendido, de certa forma, como uma reacção a Hegel e à subjectivação extrema do movimento idealista,

no sentido de repor os cânones do rigor e da diferenciação sujeito/objecto e natureza/cultura que a modernidade vinha pacientemente tecendo. Reacção que se pode perscrutar na critica comtiana à idade metafísica.

Mas o positivismo vai mais longe e inaugura um cientismo ultra-depurado, que se quer neutro, objectivo e universal, arquitecturando a nova idade positiva do progresso técnico e científico sem limites. Associado a isto, está uma noção de conhecimento que exterioriza o real e o faz aparecer como mero conjunto de fenómenos que esgotam tudo quanto há. O conhecimento surge assim completamente objectivado, limitando-se a estabelecer as leis de regularidade desses mesmos fenómenos. Este estrito empirismo, que pretende ser uma cópia integral da realidade tal como ela se mostra, vem colidir com a importância dada à razão na construção do conhecimento, no «sistema» kantiano. Esta importância dada à razão é um dado adquirido na modernidade, inviabilizando até certo ponto a «estratégia» gnoseológica positivista. Os frutos tardios por ela produzidos limitar-se-ão à frustrada tentativa de Russel para edificar uma linguagem retrato da realidade e aos esforços de Carnap para reduzir a ciência a frases observacionais, à lógica e à teoria de conjuntos, se bem que com diferenças⁽²⁸⁾.

O neo-positivismo afasta-se do primeiro positivismo, pela importância dada ao método hipotetico-dedutivo e à linguagem na edificação do rigor científico. Remetendo-se a uma atitude minimalista não só pelas suas discussões limitadas ao modo escolástico, como pela redução do significado à significação da palavra no sentido quase estritamente lógico, distante, portanto, do projecto abrangente de Comte. Auxiliando-se, para fugir à pouco prática e dificilmente sustentável posição de ligação directa entre um termo e o objecto correspondente, na ideia de definição contextual, pela qual essa ligação directa desaparece, bastando apenas mostrar como traduzir globalmente todas as frases em que um dado termo aparece⁽²⁹⁾. A definição contextual será, como veremos adiante, um importante instrumento de auto-crítica moderna.

⁽²⁸⁾ Cf. J. Muguerza, *op. cit.*, 1.º vol.

⁽²⁹⁾ Cf. W. Quine, "A epistemologia naturalizada" in *Epistemologia: posições e críticas*, Lisboa, 1991, p. 273.

Como corolário, positivismo e neo-positivismo independentizam a ciência da prossecução de objectivos morais e de consequências éticas do seu labor, por via do seu instrumentalismo neutral. E independentizam-na, igualmente, das visões estéticas, preconizando uma literalidade a-metafórica. E neste particular o neo-positivismo foi bastante corrosivo, com o seu apertado crivo verificacionista, retirando sentido a todas as proposições que não pudessem ser verificadas empiricamente.

O positivismo estabelece também uma unidade de todas as ciências, segundo uma metodologia naturalista.

Todos estes pressupostos foram em diferentes graus interiorizados pela modernidade e da mesma forma pelos teorizadores da estratégia. Revelando-se mais claramente a fonte onde beberam os condicionalismos que logo aplicaram à localização epistemológica da disciplina estratégica.

2.2 Objecto teórico e objecto empírico

Não sendo possível uma completa exteriorização da realidade, o compromisso kantiano com a razão construtiva mostrou finalmente todas as suas virtualidades. As correntes fenomenológicas, separam ciências humanas e naturais, visto aquelas implicarem, por via do seu objecto, uma intuição subjectivista e empática prioritária em relação à interpretação objectiva. Um processo oposto ao do conhecimento nas ciências naturais. Representando uma crítica ao positivismo, mas deixando intactos alguns dos seus elementos nucleares, no que diz respeito às ciências naturais.

A corrente construtivista – racionalismo de Bachelard, estruturalismo de Piaget, por exemplo, com as inevitáveis diferenças dos dois autores relativamente ao papel do sujeito no conhecimento –, mantém os ideais do positivismo quanto ao rigor e objectividade. E possuídas do unitarismo epistemológico, distinguem objectos teóricos e empíricos.

Aquilo que o unitarismo epistemológico acentua é que a teoria é sempre uma construção ou reconstrução racional do objecto e que aparece separada do seu referente material. Abandonando-se a ideia

da ciência como cópia fiel da realidade, afirmando-se a falibilidade e a precaridade da verdade. Percebendo-se agora melhor, as dificuldades do justificacionismo.

Claro que existe uma relação mediática com a realidade, levada a cabo através de instrumentos precisos tanto quanto seja possível, promovendo a adequação empírica da verdade teórica. Todavia, esta distinção remete-nos para uma circularidade teórica, uma vez que a validação de uma teoria passa, em última análise, sempre pelo seu campo interno, uma vez que a ruptura com o seu referente material, que é apenas adequação prática, portanto consequência e não causa da verdade, não permite uma comparação esclarecedora. Poirier percebe claramente essa questão que tantos danos pode causar a uma disciplina dinâmica⁽³⁰⁾.

A esta aporia, tentam as correntes da modernidade responder com condições de rigor metodológico e formas de vigilância que permitam detectar e combater os obstáculos epistemológicos que surgem mais frequentemente, agora que o conhecimento não é uma mera cópia da realidade e o sujeito intervém activamente. É nesse sentido que se podem entender os esforços que, por exemplo, fazem os falseacionismos, no sentido de passar da validação segura das teorias à mera refutação das mesmas⁽³¹⁾. Ou o esforço de Popper, revelando que conceitos tidos por metafísicos, podem ter propriedades heurísticas significativas, não só porque poderão ter futuras condições de testabilidade, mas sobretudo, porque servem de programa de investigação, influenciando o tipo de explicação e o sentido da pesquisa⁽³²⁾.

A modernidade resigna-se assim a conviver com os «resíduos» da sua própria actividade cognitiva. Mas procurando, por todas as vias, afastar o relativismo, pretende sempre eliminar ou controlar esses resíduos, como se os instrumentos de remoção dos mesmos estivessem purificados, não se sabe bem por que processo.

(30) Cf. L. Poirier, 1983, p. 14.

(31) Para uma perspectiva dos vários falseacionismos, cf. Imre Lakatos, *op. cit.*, pp. 112-116.

(32) Cf. K. Popper, "A demarcação entre ciência e metafísica" in *op. cit.*, pp. 258-265.

2.2.1 *Proposições observacionais e proposições teóricas*

A distinção entre estes dois tipos de proposições revela-se um expediente da modernidade para combater a circularidade criada pela prioridade dos objectos teóricos. A tentativa de encontrar uma linguagem para a teoria e outra, primitiva, para nomear os objectos empíricos, foi paralela a uma outra que pretendia reduzir as proposições da ciência a observáveis. E se este último projecto de Carnap se frustrou, como já verificámos atrás; da mesma forma, esta distinção não passa no crivo da crítica.

Ao longo do processo histórico de constituição da ciência moderna, houveram termos que primeiro foram considerados teóricos e noutro momento, inerentes às coisas em si, invalidando qualquer mediação segura e neutral entre as proposições teóricas e as proposições empíricas, por ser errado pressupor que os termos da distinção são intrínsecos à mesma e estão definitivamente adquiridos. A dicotomia parece, portanto, inoperativa⁽³³⁾.

Aquilo que os termos representam deve ser sempre ancorado a um conjunto de coordenadas socio-históricas que determinam a evolução e o sentido a dar aos referenciais.

E é aqui que deve ser lido o carácter informador da estratégia em relação à política e a sua situação como disciplina de meios. Como tal, o raciocínio estratégico deveria ser, neste ponto, tão objectivo quanto possível para aclarar os caminhos hipoteticamente turvados pelas escolhas essencialmente ideológicas dos objectivos ditados pela política.

Nada mais enganador que esta ilusão de objectividade, e curiosamente, logo nos termos e ao nível hierárquico da estratégia onde ela se poderia concretizar como ciência.

A arguta teorização de Boaventura de Sousa Santos, mostra que a ciência quando em fase de maturação e porque não é neutra na sua inserção social, se disponibiliza para a concretização de objectivos sociais, operando-se uma «conversão reguladora», em virtude da qual, o objectivo social é transformado em objectivo teórico⁽³⁴⁾.

⁽³³⁾ Cf. R. Rorty, *op. cit.*, pp. 225-227. E também H. Putnam, "O que as teorias não são", in *op. cit.*, pp. 300-326.

⁽³⁴⁾ Cf. B.S. Santos, *op. cit.*, pp. 162-163.

Mas isto já Poirier tinha claramente detectado⁽³⁵⁾ e se não retirou daí todas as consequências, é porque acredita nos mecanismos de depuração objectivista da modernidade.

2.2.2 A definição contextual

Já vimos que em determinado momento – Bentham com a sua teoria das ficções – se tornou desnecessário referenciar sempre um termo a um objecto, transpondo o núcleo primário de significação para as frases, bastando apenas traduzir, através de um qualquer expediente, todas as frases onde se empregue o termo visado. Assim, alguém poderia querer falar de todos os elementos que, ao longo de um período histórico, forneceram o conteúdo das acções estratégicas levadas a efeito, falando das estratégias aplicadas nesse período. Traduzindo o conjunto das frases de um ponto para o outro, porque a correcta significação das frases é independente dos seus termos isoladamente considerados.

Do ponto de vista epistemológico, a definição contextual se arrancou a ciência aos grilhões da passividade gnoseológica do sujeito epistémico, instaurou igualmente um processo imparável.

Quine demonstrou com o seu holismo que agora era já um enunciado típico, que por si, não tinha implicações ao nível da experiência, independentemente de uma massa substancial de teoria, passando da significação das frases para os sistemas de frases. Esta sua tese da impossibilidade da tradução radical, assim por ele chamada, é completada pela sua outra teoria da subdeterminação da experiência. Pois ao aceitarmos que o essencial é o sistema de frases, somos obrigados cada vez mais a trabalhar com o esquema conceptual interno que temos por verdadeiro. E em que ao «input» estimulador sensível diminuto, respondemos com um «output» teórico torrencial⁽³⁶⁾.

Mas podemos ir mais longe e dizer com Rort, que não se percebe porque é que Quine deixa mesmo assim como fundamento último a evidência sensível, ou melhor, as declarações de observação baseadas

⁽³⁵⁾ Cf. L. Poirier, 1987, pp. 228-231.

⁽³⁶⁾ Cf. W. Quine, *op. cit.*, pp. 281-298. E também do mesmo autor: "Ontologia" in *Dicionário do pensamento contemporâneo*, Lisboa, 1991, pp. 243-252.

na estimulação dos centros nervosos e mantida intersubjectivamente em termos de indisputabilidade dessas mesmas declarações, apresentando-se a linguagem «sensível» e os termos observacionais como fundamento semântico básico e de aprendizagem de significação. Ou não teríamos que explicitar em que tipo de discurso e com que sentido estes conceitos «universais» estavam a ser nomeados⁽³⁷⁾.

Desta maneira, a objectividade vai-se esboroando na intersubjectividade e num sistema de crenças. Resta saber se isso constitui minimamente um problema

2.2.3 Meio «versus» objecto

Esta distinção subjaz, quanto a nós, às teorizações da modernidade atrás expostas e logicamente, às suas distinções.

Sabe-se hoje que um objecto não é um simples agregado das suas partes constituintes, não permitindo, por sua vez, reduzir a sua complexidade a propriedades das partes, ainda que reconstituídas. O objecto no seu todo tem propriedades emergentes irreduzíveis às partes, adquirindo, por isso, um novo azimute e uma nova estratificação de sentido.

Não se trata de uma posição positivista que considera o fenómeno apenas na sua exteriorização superficial. Mas antes, considerar um objecto como um sistema complexo e inter-reagente.

A modernidade percebeu que esta linha de investigação é potenciadora de grandes avanços. Contudo, mantém a distinção entre um objecto assim considerado e o seu meio. Não se percebendo logicamente porque assume um essencialismo que faz diferir aquilo que é extrínseco daquilo que é intrínseco ao objecto⁽³⁸⁾.

Porque se o objecto é um sistema inter-relacional não faz sentido querer fixá-lo num determinado conjunto de invariantes. Poder-se-á abordá-lo de várias formas: decompô-lo nas suas partes, associá-las, estudar as várias facetas da sua complexidade. Mas o resultado será sempre relacionar esse objecto com alguma coisa mais, na medida em que ele é já um conjunto de relações que em determinado estágio de

⁽³⁷⁾ Cf. R. Rorty, "A ciência natural é uma espécie natural?" in *Epistemologia: posições e críticas*, Lisboa, 1991, pp. 389-390. E também, *op. cit.*, pp. 156-157 e 180-182.

⁽³⁸⁾ Cf. P. Delattre, *Teoria dos sistemas e epistemologia*, Lisboa, 1981, pp. 42-51.

complexidade lhe dão uma configuração de sentido irreduzível ao agregado das suas partes. E é precisamente por essa nova configuração de sentido não ser estática, isto é, redutível ao agregado das partes, que o novo sentido emergente do objecto só pode ser alcançado não contra o meio, mas sim dentro dele, adquirindo uma especificidade que é também uma completude resultante da impossibilidade de nomear um objecto sem nomear o seu sistema de relações.

Sendo também verdade que seria ilógico apresentar o meio como um agregado de objectos, mutuamente estranhos em relação ao meio e a cada um deles. Isto seria desvirtuar, em termos lógicos, o projecto de diferenciação entre objecto e o precipitado das suas partes, o qual, é aceite pela modernidade.

Ora, é exactamente por esta via, ao procurarmos a localização de sentido de um fenómeno – objecto – qualitativamente novo, que intervém o sistema de referência do paradigma onde nos inserimos. E se a análise redutora de tipo cartesiano já não é neutra ao buscar os elementos constitutivos de um objecto, muito menos o será para dissecar um sistema complexo. Um aumento de variáveis de um sistema é correlativo ao aumento de relações que podemos estabelecer – todas seriam infinitas –. A escolha destas e não daquelas depende do quadro de sentido em que nos integremos.

Claro que numa perspectiva próxima ao realismo, sempre poderíamos dizer que as diferenças de sentido são internas ao sistema no seu todo, mas isso seria criar um estranho pan-organicismo sistémico.

Fica cada vez mais claro que as indeterminações do meio onde actua o sujeito epistémico se fazem sentir fortemente no conhecimento científico. Que essas mesmas indeterminações não são tão residuais quanto constitutivas. E que a circularidade da teoria não é tão circular quanto isso, se se vislumbrar que não existe outro meio para além daquele onde o sujeito criador interactivamente e correlativamente conhece e age.

Estas conclusões afectam a estratégia, uma vez que o alargamento da cientificidade permite-lhe caucionar as indeterminações do seu ambiente e porque, afinal, a teoria está vinculada ao meio onde o sujeito estratégico age e conhece, sem que isso seja motivo de menor competência cognitiva, ou de menor cientificidade.

2.3 Objectividade «versus» intersubjectividade

A modernidade sempre concebeu como natural a distinção sujeito/objecto. Consequentemente secundada pela distinção entre objectividade e subjectividade. Definindo objectividade, a capacidade de inteligir o objecto com a menor interferência possível do mundo do sujeito. E tendo prioridade epistemológica sobre a subjectividade, a que não são alheios velhos traumas platónicos acerca da corrupção do corpo e dos sentidos e da consequente dignificação do polo abstracto em desfavor do concreto. O mundo do sujeito está pejado de indeterminações que maculam a verdade nua e crua do mundo, tal como se apresenta. No fundo, o que está em causa é saber se a linguagem espelha ou não o mundo.

Evidentemente que esta concepção informa, no momento histórico da sua criação, o modelo das ciências da natureza e da matemática. Talvez que se as ciências humanas tivessem surgido primeiro a história fosse algo diferente.

Só que o idealismo alemão veio demonstrar, que afinal, essas capacidades espantosas de inteligibilidade provinham naturalmente do sujeito, caindo depois num subjectivismo extremo.

A partir de Kant, reconhece-se o esforço de construção objectual do sujeito como dado adquirido. Mas curiosamente, mantendo fielmente o projecto de objectividade. Parecendo que a razão tem um «outro» encantado e omnipresente que a corrige dos «maus caminhos», mas não um «outro» omnivisível, o que faz desconfiar da lisura do projecto. Como disse Ortega y Gasset⁽³⁹⁾, o realismo e o idealismo cometeram o pecado de considerar as coisas ou as ideias como identidades independentes do «lebenswelt» – mundo da vida –; fosse a realidade exterior ou a «res cogitans» cartesiana.

A distinção sujeito/objecto é o garante da separação entre as condições de saber e o objecto desse mesmo saber. Mas na actualidade sabe-se que as condições do saber científico são protocolos arbitrariamente escolhidos entre vários, invocados como os melhores a garantirem o

(³⁹) Cf. Ortega y Gasset, *Unas lecciones de metafísica*, Madrid, 1966, lección XIV.

expediente de investigação. Sendo o objecto, não mais que os protocolos não seleccionados⁽⁴⁰⁾.

O subjectivismo extremo acredita na possibilidade fictícia de poder dilucidar todas as condições de conhecimento. O objectivismo pensa poder encontrar, tanto quanto o possível, um conhecimento sem condições. E a modernidade científica vive num equilíbrio precário mas intencional, entre a relativa ignorância sobre o que é o objecto e o relativo desconhecimento das condições de saber. Desconhecendo aparentemente, a constituição da ciência como saber intersubjectivo.

2.3.1 *Do positivismo ao expediente da reflexividade*

O modelo imperante da ciência moderna é o das ciências naturais, inscrito de uma maneira ou de outra nos contornos do positivismo. Para este modelo, percebido desta forma, a cisão entre o compreender e o explicar é fulcral.

A dimensão do sentido parece ser, para correntes da modernidade mais próximas do positivismo, um estorvo que limita a sua objectividade. Tanto mais que a fenomenologia agarrou a dimensão do sentido para inculcá-la somente nas ciências do homem, visto a conduta humana assentar primacialmente numa identificação empática, inerente a uma necessária partilha de experiências e de valores. Aceitando acriticamente o modelo em vigor para as ciências naturais.

Aquilo que a epistemologia de raiz Kuhniana veio demonstrar, é que a dimensão de explicação só é «compreensível» no interior do paradigma que lhe fornece o quadro de sentido e lhe impõe os objectivos a seguir. Esta epistemologia levada até às últimas consequências, acaba por pôr mesmo em causa os esforços de reflexividade levados a cabo no sentido de compreender a intersubjectividade, mas também com o propósito de a limitar.

A reflexividade surge nas ciências humanas e mais propriamente ligada à sociologia e a Bordieu. E dentro do campo do unitarismo epistemológico.

⁽⁴⁰⁾ Cf. B.S. Santos, "Ciência" in *Dicionário do pensamento contemporâneo*, Lisboa, 1991, p. 31.

Este acaba por perceber que as ciências naturais são tão «compreensíveis» dentro de um quadro de sentido quanto as ciências humanas, recorrendo também aos mesmos esquemas de causalidade. Mas mantendo o mesmo pendor objectivista e a aspiração à separação entre factos e valores – cada vez mais aspiração –. Reconhecendo abertamente a especificidade das ciências humanas.

E é aqui que a reflexividade entra em jogo, por força dos maiores obstáculos epistemológicos que se colocam às ciências humanas.

Nestas, o seu objecto são seres humanos socialmente competentes, interpretando o mundo à sua volta para melhor agirem sobre ele, incluindo, se for caso disso, os próprios estudos feitos sobre os homens, e mesmo encomendando-os para uma mais correcta intenção e intervenção transformadora. A vida social não se «mostra», como nas ciências da natureza, mas é feita acontecer em resultado das acções conscientes dos sujeitos sociais. Podendo ser os objectos naturais socialmente definidos, mas somente os sociais são socialmente produzidos. Uma dupla hermenêutica, por si bastante duvidosa.

Tornando-se bem expressiva a qualidade dos obstáculos epistemológicos que se colocam, segundo este ponto de vista, especificamente às ciências do homem – Para quem tem dificuldade, por razões atrás expostas, em atribuir com mais desembaraço o estatuto de ciência à estratégia, deveria ter em atenção o que se acabou de dizer –.

A única forma encontrada para controlar estes «desmandos», foi a reflexividade não só sobre os instrumentos metodológicos e de análise, mas também sobre as influências exercidas no sujeito epistémico pela sua dimensão de homem vivente. Dando origem a duas correntes distintas nos procedimentos da reflexividade. Ora esta, não é mais que uma investigação sociológica sobre a sociologia, ou quando alargada a todo o espectro científico, uma socio-epistemologia da ciência e da epistemologia formalista⁽⁴¹⁾.

A crítica principal que se pode desenvolver em relação a esta teorização, é que ela verificando a carga intersubjectiva do cientista vive com ela incomodamente e tenta depurá-la através de instrumentos

⁽⁴¹⁾ Para uma boa análise, ainda que sucinta, da reflexividade; cf. B.S. Santos, *op. cit.*, pp. 87-99. Na qual, se baseou a explicação desta temática.

pretensamente objectivados. Não se encontrando uma explicação credível para a suspensão de um raciocínio de reflexividade sobre a própria reflexividade, a não ser esse «outro» da razão, essa eminência parda que a modernidade traz sempre na cartola. Infelizmente para si, não como pura magia, mas antes como simples truque de ilusionismo.

Este sentido das coisas está tão arreigado nos pensadores modernos, que o próprio Piaget pretende como ideal, a progressiva descentração do sujeito epistémico do seu fundo psicológico – «directção objectivante»⁽⁴²⁾ –, apesar de em toda a sua obra o conhecimento ser julgado fruto das operações lógicas do sujeito, em que a fonte dessas operações não são as estruturas «a priori» kantianas, mas a própria acção do sujeito.

2.3.2 Identidade «versus» alteridade

A ciência moderna e a modernidade em geral, pela sua perspectiva instrumentalista da razão, tende a transformar o real social ou natural num vasto campo homogeneizado de reflexão-acção. Esta desterritorialização das relações sociais e do próprio campo de constituição do saber científico por elas influenciadas está directamente ligada ao utopismo objectivista, universalista e absolutizante da ciência moderna. Ao qual preside uma lógica asséptica de identidade, que diz arrogantemente procurar as invariantes e as verdades que subjazem aos fenómenos, como se esse projecto não fosse historicamente datado e espacializado. Arrogando-se a separar definitivamente o irrelevante do relevante. Pairando altivamente sobre todas as determinações.

«O ponto de vista de Deus», interiorizado pela modernidade, tem de ser desconstruído. Tendo em conta que ela não se julga instrumentalista, nem ideologizada e, quando confrontada com estas «perversões», denomina-as imediatamente de obstáculos epistemológicos a ultrapassar em nome da sua auto-proclamada assepsia.

Aquilo que o projecto kunhiano veio pôr em questão foi esta segurança adquirida, e logo nas ciências naturais, rompendo de vez

(42) Cf. J. Piaget, *Lógica e conhecimento científico*, 1.º vol., Porto, (s.d.), pp. 25-26.

com o etnocentrismo epistemológico naturalista exercido sobre as ciências humanas.

A teoria de Kuhn, exposta na sua obra principal⁽⁴³⁾, refere que o conhecimento científico está directamente vinculado a paradigmas incomensuráveis entre si, sendo o crescimento desse mesmo conhecimento descontínuo, operando por saltos que não se podem justificar pelos critérios internos de validação do conhecimento, mas sim por factores psicológicos e sociológicos referentes às diferentes comunidades científicas. Operando-se esse crescimento nos períodos de crise e transição paradigmática. Os períodos de «ciência normal» que correspondem à institucionalização paradigmática, fazem funcionar a comunidade científica como uma comunidade de tradição organizada, mais ou menos autoritária, impondo os limites de sentido a que a prática científica deve obedecer. Correspondendo a diferentes paradigmas, distintas e irreduzíveis perspectivas científicas, por não existirem critérios internos de validação que não sejam automaticamente critérios intersubjectivos de validação comunitária.

Esta teoria, hoje cada vez mais aceite, atribui à intersubjectividade a audição que ela merece, podendo mesmo pecar por defeito, visto só considerar os objectivos sociais intra-comunidade científica, não inserindo esta no seio da sociedade global.

A própria matemática que alguns poderiam julgar a montante destas questões, surge no meio delas. São os problemas epistemológicos colocados pelas geometrias pós-euclidianas. É a verificação que um termo só é indefinível, uma proposição só é indemonstrável num interior de um sistema estruturado especificamente⁽⁴⁴⁾. O mesmo é dizer que a demonstratibilidade e a definibilidade só adquirem sentido no interior do sistema que lhes é próprio. E em que condições foi este criado?

Com algumas semelhanças à teorização de Kuhn, aparece o estruturalismo construtivista de molde piagetiano. Para este, o conhecimento desenvolve-se por um processo genético em que os vários estádios correspondem a diferentes estruturas autónomas e dependentes das suas

⁽⁴³⁾ Cf. T. Kuhn, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, 1983.

⁽⁴⁴⁾ Cf. R. Blanché, *A axiomática*, Lisboa, 1987, pp. 41-42.

leis de composição interna. Traduzindo-se historicamente numa sociogénese de estádios autónomos, respondendo apenas em relação a eles mesmos.

Aquilo que todas estas teorizações definem é o carácter constitutivo da intersubjectividade no conhecimento científico, isto para já não falar mais directamente dos aspectos pessoais na prática científica, tão bem estudados por Holton e Polanji⁽⁴⁵⁾.

A ciência reterritorializa-se nas coordenadas espacio-temporais que a envolvem e »des-objectiva-se«, perdendo para a alteridade dos sujeitos sociais o carácter homogeneizador e instrumentalista que lhe outorgavam aquele perfil de auto-convencimento nada consentâneo com os resultados do balanço possível da sua intervenção. Abrindo, assim, as portas para o reconhecimento de outras dimensões igualmente constitutivas.

A estratégia, perante este quadro, dificilmente pode escapar a uma classificação científica global, superadas como estão as dúvidas epistemológicas que sobre ela pairavam.

2.3.3 A dimensão estética

Tínhamos já visto – na 1.^a parte, em 1.2 – que a arte é sempre inseparável de uma dimensão estética proveniente da subjectividade criativa.

Mas o que nos vai importar agora, é a negação dessa mesma dimensão à ciência moderna, por via da sua objectivação e asseptização.

A ciência moderna procura afastar todos os elementos não cognitivos – emoção, paixão, etc. – por considerá-los um desvio à racionalidade. A instrumentalidade do discurso da ciência moderna e o seu quantitativismo «literal» não pactuam com modos pretensamente menos rigorosos de apreensão do real.

O discurso científico pretende-se desmetaforizado, mas mesmo os epistemólogos racionalistas que pretendem separar claramente a linguagem técnica da linguagem poética, remetendo a metaforização para

⁽⁴⁵⁾ Cf. G. Holton, "Os temas no pensamento científico" in *Epistemologia: posições e críticas*, Lisboa, 1991, pp. 161-200. U. Polanji, *op. cit.*

esta última, como Bachelard, usam metáforas abundantemente. A metaforização do discurso tem mesmo um papel cimeiro no «progresso» da ciência. Como salienta Perelman, a analogia imagética, mais que uma vulgar relação de semelhança, estabelece uma criativa similitude de relação⁽⁴⁶⁾. O caso da analogia entre família, partículas atómicas e sub-atómicas. Enfim, o processo de purificação metafórica parece votado ao fracasso. Sendo melhor dizer com Rorty que a maioria das nossas convicções filosóficas se dizem em imagens e metáforas e não em proposições e descrições⁽⁴⁷⁾.

Aquilo que a metatorização vem mostrar, é que o discurso científico não sendo literal se abre ao domínio da figuralidade. O conhecimento científico é um instrumento retórico, ao qual subjaz uma tentativa de persuasão argumentativa diante de um auditório, a comunidade científica. O cientista confia que os seus argumentos não caiam num auditório vazio de competência e de algum consenso temático. E por isso, o conhecimento é sempre um «acto fiduciário».

Ao contrário do que pensava a modernidade, não são os factos que falam pela teoria, nem esta isoladamente, mas as idiossincrasias socio-históricas dos homens que a produzem.

O conhecimento científico é também, e sempre, um constante apelo à emoção com fins de persuasão, um conjunto tropológico de metáforas, em que o valor da verdade é o valor da capacidade de persuasão de um argumento, e a objectividade, a face do conhecimento que adquiriu foros de consenso num proscénio de cientistas⁽⁴⁸⁾.

A polarização entre literal e figural não é tão bem delimitada quanto se julgava. Podendo, a literalidade positivista, representar uma perspectiva argumentativa que, em última análise, tem uma intenção estética, diríamos uma estética instrumental, ou uma «tecno-estética». Que em todo caso, parece ter expressão concreta no formalismo estético da Bauhaus. Repare-se, portanto, que a figuralização do discurso aproxima o sujeito do objecto, faz intervir fortemente a intersubjectividade, porque ela nunca é instrumental, frisando o para

⁽⁴⁶⁾ C. Perelman, *The New Rhetoric. A treatise on Argumentation*. Notredame, 1971, p. 398.

⁽⁴⁷⁾ Cf. R. Rorty, *op. cit.*, p. 21

⁽⁴⁸⁾ Cf. *Idem, ibidem*, p. 264.

doxo do estranhamento moderno entre arte e ciência. O mesmo é dizer, entre estratégia-ciência e estratégia-arte.

2.3.4 A dimensão ética

A ciência moderna julga-se não portadora de considerações éticas no seu projecto, e a montante daquelas que podem surgir como consequência das suas acções. Esta posição de Pilatos, ou irresponsabilidade substantiva das suas acções, é inerente ao seu perfil instrumental e às suas aspirações de assepsia que culminam nos expedientes dicotómicos que já tivemos ocasião de abordar.

Para começar, o projecto científico moderno nunca foi, internamente, tão vazio de ética como quer fazer parecer. O seu lema inicial de racionalização do mundo, para construir um futuro melhor, é o sinal mais significativa da existência de alguma dimensão ética. Só que, paradoxalmente, o reino da liberdade e do progresso sem fim que o cientismo apresenta, esteriliza eticamente a natureza, por a considerar o campo do determinismo fenoménico que é preciso conhecer para dominar e ser livre. E da primeira objectivação, neutralizadora da ética, passa-se a um caminho sem retorno

O texto científico, considerado suprema instância moral, adquire uma necessidade cega quando a instrumentalidade da razão científica moderna e o projecto colonialista de cientificização do mundo e dos demais saberes, instauram neste, uma práxis cientista, um utopismo tecnológico. Então, a ciência auto-neutraliza-se eticamente como ente acima do bem e do mal.

Noutra vertente, a dissociação factorial a que a modernidade procede, instaurando totalidades específicas com as suas próprias leis de regulação – económico, político, religioso, científico, etc. –, revela que por serem neutras não podem ser neutrais. A doutrina social da igreja foi uma das primeiras a constatar o facto de que a autonomia dos diversos campos poderia corresponder à autarcia intencional de cada um deles, e seguidamente a uma tentativa de expansão e colonização dos restantes, por auto-convencimento. Tanto mais grave quanto não existiria um freio ético. O cientismo moderno representa o pilar vencedor.

Afinal, nem as consequências da ciência moderna se revelaram e revelam eticamente neutras, nem sequer são imputáveis a outrem. Como também a sua ilusão «a-moral» não se revelou profícua. A neutralização e objectivação do real no seu todo, esconde a naturalização do social e a consequente reificação do homem, como veremos no ponto seguinte.

Por estas razões se denota que a decisão volitiva individual, não a afasta da cientificidade, por qualquer julgamento moral que possa envolver, nem as considerações éticas devem ser cerceadas na análise estratégica. Quanto mais não seja, porque é um objectivismo ilusório, negar a dimensão ética nas teorias científicas da decisão. Ora, a «prudencia» aplicada ao cálculo racional e probabilístico relativamente aos problemas da escolha, tolhe a liberdade e previne a vontade. A reflexividade sobre a justeza da aplicação de uma regra a determinada situação, revela uma suspeição que nos guarda de efeitos perversos, acabando por aceder sempre às exigências éticas da virtude.

Esta revalorização de Aristóteles e de uma maneira geral, de todas as éticas de pendor situacional, foi aplicada à teoria dos jogos por Saint-Sernin⁽⁴⁹⁾.

2.4 *Homem «versus» natureza*

A distinção sujeito/objecto é concomitante de uma outra que aparta o homem da natureza. Esta distinção é nitidamente uma criação da modernidade e da sua razão instrumental visando a total objectivação desta e a consequente neutralização ética da razão que sobre ela actua. Por sua vez, esta distinção actua como um magnífico expediente para provar a objectividade do conhecimento, exercido assim, sobre uma matéria inerte que se deixa retratar perfeitamente na sua globalidade. Mas esta distinção é igualmente um expediente mediador visando ocultar a reificação do homem. Expediente que se torna mais visível quando se pretende objectivar o

⁽⁴⁹⁾ B. Saint-Sernin, *Le Problème de la décision: le décideur e L'indéciderule*, in *Encyclopaedia Universalis Symposium*, Paris, 1935, pp. 804-108 809-813. Para uma visão algo aproximada; cf. L. Poirier, 1983, nota da pág. 12.

programa das ciências humanas. A modernidade vê a sociedade como uma segunda natureza.

Contudo, esta distinção revela grandes contradições. Porque se a natureza é estranha ao homem enquanto objecto de conhecimento, este estranhamento é condição necessária da sua integração completa no homem enquanto objectivo de conhecimento.

E esta contradição introduz-nos numa outra distinção totalmente moldada naquela que temos vindo a referir, apartando a natureza da cultura.

A tecnologia ao transformar a natureza num «artefacto planetário»⁽⁵⁰⁾, aculturou-a, e a cultura passou a ser tudo, ela que era um enquistamento no mundo natural. Afinal, a instrumentalidade da modernidade só precipitou algo que queria evitar e que se percebia por detrás da sua aparente neutralidade. A impossibilidade da distinção ontológica promovida e, por arrastamento, da distinção epistemológica entre ciências naturais e sociais, porque ambas são socialmente – intersubjectivamente – produzidas.

A todas estes dualismos se pode juntar um outro, que separa o masculino do feminino. Associando ao pólo masculino, o pólo dominante das distinções. Ao feminino, associa-se o polo objectivado; a natureza, o objecto, o concreto.

Este sexismo da ciência e do pensamento moderno pode ser encontrado na estratégia segundo duas vertentes. Por um lado, os dualismos do pensamento moderno servem o pólo dominante, e esses mesmos dualismos são inteiramente interiorizados pelos pensadores da estratégia na classificação da sua disciplina, como vimos.

Por outro lado, seria uma interessante linha de investigação verificar até que ponto a ideia de uma certa inevitabilidade da força nas relações internacionais, cultivada pela estratégia e não só por ela, e no fundo, perpetuada na prática por quem assim pensa, não será produto de uma dominação da organização masculina do mundo, de um androcentrismo. A epistemologia feminista explora esta visão de forma bastante interessante.

(50) Cf. B.S. Santos, "Ciência" in *op. cit.*, p. 32.

2.5 O acaso

A modernidade desde o seu início sempre contou com o acaso nas suas formulações. O acaso era, como é, produtor de entropia e factor de perturbação. Assumindo um estatuto de imprevisível, em rigor e por definição, um cruzamento de sequências causais independentes de fraca recorrência. A definição permite-lhe um tratamento matemático e logo científico, por intermédio do estudo das probabilidades.

Mas o que a modernidade não considerou foi a centralidade da noção de acaso. Acabando por ser visto como um apêndice indesejável e inultrapassável, fruto da nossa incapacidade para reconhecer todas as variáveis num meio entropico. E assim se chegou ao justificacionismo probabilista. Parecendo-nos que a estratégia é afectada por este complexo de inferioridade, indo talvez excessivamente longe e na senda do justificacionismo mais dogmático, quando faz a ponte entre a arte e a ciência, através do tratamento probabilístico, mas ficando a meio dela porque este mesmo raciocínio probabilístico não é o ideal.

O rombo nesta teorização foi dado pela física de Heisenberg e pela mecânica quântica no seu conjunto. Os seus resultados mostram que a própria realidade, enquanto conjunto de estruturas dinâmicas em equilíbrio, pode ser avassalada por manifestações entrópicas que lhe são intrínsecas e naturais.

Esta teorização atravessa todo o pensamento de Prigogine e leva-o a ser mais incisivo e brilhante. As indeterminações permitem aproximar o mundo natural do humano. Falseando o ideal de objectividade positivista, como centrifugador de uma razão mais aberta⁽⁵¹⁾.

No entanto, o travo de realismo que eventualmente esta concepção detenha, poderá ser ultrapassado, levando até às últimas consequências a aproximação entre natural e humano. De resto, em consonância com o nosso ponto de vista de análise.

Questionando até que ponto, o reconhecimento cada vez maior das contingências socio-históricas na produção científica, não se projectará nas suas formulações teóricas. Uma vez que as definições objectuais são intersubjectivamente produzidas.

(⁵¹) Cf. I. Prigogine, *A nova aliança: metamorfose da ciência*, Lisboa, 1987.

Desta forma, a dicotomia entre sistemas abertos e sistemas fechados, tão do agrado da ciência moderna, perde muito da sua pertinência. Os primeiros eram prioritariamente identificados com as ciências humanas e responsabilizados pelo seu atraso quanto aos ideais de predição e controlo. O acaso revaloriza-os e acentua a importância que o primado da intersubjectividade lhes começava a dar.

Esta «revalorização do caos», apontando a disciplina e o determinismo como uma «cristalização de superfície», sob a qual reina esse mesmo caos, permite definir uma hermenêutica de suspeição, privilegiando os efeitos próximos e precavendo os longínquos, atenuando a discrepância acção/previsão que se fazia sentir exponencialmente a favor daquela. Instaurando um saber prudente e obrigando a ciência a uma postura ética⁽⁵²⁾.

Dentro da modernidade, o caos vem complicar as distinções entre arte e ciência. Se considerarmos a inapagável dimensão estética da arte – não a vendo pelo prisma tecnicizante, que também já vimos não ser neutro – veremos que o caos a valoriza, fazendo-a passar da regularidade das formas e da teorização do Belo, para a fractalidade intempestiva do sublime. Surgindo de imediato um paradoxo para a estratégia.

O caos abre definitivamente a cientificidade à intersubjectividade e faz a arte mais arte. Como a modernidade mantém a distinção entre arte e ciência, esta aporia estética que não é residual mas constitutiva, só poderá ser resolvida no paradigma pós-moderno.

Assim, a centralidade do acaso faz cair definitivamente qualquer ideal de apoditicidade, pulverizando os grilhões que limitavam a ciência, «des-sacralizando-a».

Para a estratégia, tomando-se ou não uma posição realista na adopção do caos, os obstáculos epistemológicos que ela própria colocava à concretização do seu estatuto de ciência deverão ser removidos.

⁽⁵²⁾ Esta arguta visão de B.S. Santos está sucintamente expressa no seu artigo “Ciência” in *op. cit.*, pp. 25-26 e 29.

2.6 Metodologias

As questões de metodologia têm sido fundamentais na ciência moderna, para se averiguar com exactidão do papel que cabe ao sujeito na construção do conhecimento e daquele que cabe ao objecto.

A observância rigorosa da metodologia é, no fim de contas, um expediente de manutenção das distinções a que a ciência moderna lança para resolver os seus problemas de neutralidade e objectividade.

Quanto a nós, não só pensamos que a metodologia utilizada normalmente pela ciência moderna é extremamente redutora, como nos parece que a contra-regra metodológica é a regra na prática científica.

Embora o quantitativismo seja considerado mais nobre pela ciência moderna, devido à sua maior assepsia, os epistemólogos modernos mais ligados à reflexividade têm dado preferência ao pluralismo metodológico. Não só porque as ciências humanas têm de ter em linha de conta os métodos qualitativos, mas também porque este maior ênfase que lhe é dado, permite uma maior capacidade de encaixe às críticas, ao mesmo tempo que visa uma reforma no paradigma, deixando intactas as linhas de força programáticas.

Na verdade, os métodos quantitativos dispõem mais ao estranhamento sujeito/objecto, dificultando a interpretação hermenêutica, pela redução – distorção – do objecto à quantidade. O que é grave se se tratar de um objecto num universo de sentido diametralmente oposto. A metodologia qualitativa faz a auto-integração do sujeito no campo do objecto, permitindo rasgar o muro que separa os binómios explicar/compreender e factos/valores. Sendo aquela que melhor serve a transgressão paradigmática, ate porque existe um gesto qualitativo inerente ao quantitativismo, uma vez que o objecto não pode ser totalmente estranho ao sujeito epistemológico. Este, focaliza-o no «zoom» que mais equilibradamente sirva não só a distanciação como também a explicação.

Se quanto ao tipo de métodos a ciência moderna apresenta este panorama, o seu «ex libris» concreto é o método resolutivo-compositivo.

Este método faz uma resoluta e bem definida integração entre a dissecação analítica e a composição sintética. Todavia, como vimos a

propósito da distinção meio/objecto, – 2.2.3 – os fenómenos devem ser encarados de forma complexa, ultrapassando tanto a sua redução aos elementos constitutivos, como a mera expressão compósita. Adquirindo uma nova estratificação de sentido resultante de novas propriedades emergentes.

A crise do método resolutivo-compositivo, é a crise das metodologias impessoalistas que enredam o objecto numa apertada teia objectivista e discricionária acerca daquilo que é relevante e daquilo que não o é.

Mas num outro registo, pode e deve-se perguntar se a prática científica cumpre sempre as regras e se isso é indiscutivelmente positivo.

Em 1.2, vimos com Polany que os métodos são formulações demasiado ambíguas que podem levar, para diferentes cientistas, a resultados muito distintos. Só não causando danos à ciência porque se exercem sobre elementos consensuais incontrovertidos. Aquilo que podemos acrescentar será baseado em Feyerabend e Boaventura de Sousa Santos⁽⁵³⁾.

Para Feyerabend, a história da ciência prova que a observância de regras metodológicas ajudou à manutenção de erros científicos, ultrapassados quando os cientistas marginalizaram as regras. Sendo este o único verdadeiro princípio observado frequentemente ao longo da história da ciência. Princípio que crismou o seu célebre anarquismo metodológico. O que não quer dizer ausência de todo e qualquer método, mas antes, prolixa diversidade ao longo da história. Os pressupostos e também as consequências das suas teses são as de não privilegiar o conhecimento científico sobre qualquer outro e de que a «incomensurabilidade» possível entre teorias científicas traduz uma adesão às mesmas por «crenças» extracientíficas, revelando pontos de contacto com a posição de Kuhn.

Sousa Santos mostra-se algo crítico em relação a Feyerabend, embora concorde no essencial com este. Achando ser excessivo o termo anarquismo, por nenhum cientista se ver desta maneira, propondo em substituição a expressão «metodologia transgressiva».

⁽⁵³⁾ Cf. P. Feyerabend, *Contre la méthode, Esquisse d'une théorie anarchiste de la connaissance*, Paris, 1979. E B. S. Santos *op. cit.*, pp. 121-123.

Discordando igualmente de Feyerabend por razões que se prendem com aquilo que denomina de «duplicidade retórica do discurso científico». Segundo a qual, se o cientista viola habitualmente as regras publicamente consagradas, tem de perante o auditório da comunidade científica aferir pelo critério delas, se quer ver os seus argumentos terem força persuasiva.

O autor chama assim a atenção para a normatividade metodológica como valor retórico e conseqüentemente para a retoricidade do processo de argumentação científica na sua globalidade.

Lucien Poirier também se apercebe que um método é um acto de fé, neutralizador da degradação que o conhecimento tem perante a complexidade e a dinâmica do meio⁽⁵⁴⁾. Todavia, ele pensa sobretudo na sua Estratégia, mantendo o ideal metodológico – ou a ilusão metodológica – para outras actividades gnoseológicas. Uma conduta epistemológica que nos parece, e pelo que temos vindo a afirmar, redutora.

2.7 Ciência «versus» senso comum

Esta última distinção que iremos abordar, é ao mesmo tempo causa e corolário das restantes.

É evidente que nem toda as actividades que tenham aplicações gnoseológicas podem ser acantonadas tão facilmente no senso comum e não o são. A arte, a técnica, o pensamento religioso, estão entre os possíveis exemplos.

O pensamento filosófico tem um lugar à parte porque pretende arrogar-se à tarefa suprema de fundar o conhecimento e de o validar judicialmente, inclusive o conhecimento científico, não obstante, um certo pendor positivista, que ainda se mantém, conduzindo a uma certa aversão à reflexão filosófica especulativa sobre a ciência, julgada não compatível com o rigor científico desta. Sendo Piaget um dos seus maiores cultores⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵⁴⁾ Cf. L. Poirier, 1983, pp. 33-35.

⁽⁵⁵⁾ Cf. J. Piaget, *Sagesse et illusions de la philosophie*, Paris, 1965, pp. 281-284. Para uma visão da problemática do pensamento filosófico como instância suprema, cf. R. Rorty, *op. cit.*, pp. 109-110.

A própria tecnologia querendo-se matematicamente moldada, é ideologicamente separada da ciência, constituindo tão somente o seu campo de aplicação. Aquilo que se regista, de uma maneira ou de outra, é o complexo de superioridade da ciência, sobrepondo-se aos outros saberes porque possuindo uma maior verdade e estando isenta dos preconceitos que acabam sempre por caracterizar os outros saberes. Como se os seus «pré-conceitos» fossem ontologicamente distintos daqueles. Portanto, é com algum risco que vamos denominar os restantes saberes de senso comum.

A monopolização do espaço gnoseológico pela ciência no paradigma moderno, faz-se através de uma pirâmide de raiz platónica, lida no sentido descendente. A expropriação das competências cognitivas não tem lugar apenas quando se atinge o senso comum, começando logo na diferenciação entre ciências puras e aplicadas. Embora na actualidade haja a intenção de sobrevalorizar estas últimas, fruto da instrumentalidade da razão, e mostrando quão falsas e ilusórias são estas distinções perante a tecnicização dos saberes levada a efeito por quem, afinal, lavrou as distinções.

O senso comum representa, em relação à ciência, as trevas, o conhecimento vulgar, os preconceitos, a aparência, a «doxa» que não pensa. Como se a ciência tivesse completamente livre dessas trevas, desses preconceitos. Ademais, a noção de preconceito tanto pode incluir ilusões, erros, distorções, como as pré-concepções, os prejuízos, as intuições criativas, as expectativas utópicas que lançam os homens na esperança. Elementos constitutivos da intersubjectividade, abrindo os saberes à estética, à ética, ao mundo. «Des-reconhecendo» o estranho esoterismo a que a ciência moderna se remeteu por força das suas aspirações de neutralidade e objectividade. E que o seu pendor colonialista e sobranceiro transformou num instrumento ilusório, nas condições em que se auto-reconhece, e sem controlo.

De qualquer forma, a sua análise, para ser objectiva é demasiado simplista. Uma vez que diferentes sociedades históricas podem criar diferentes sentidos comuns dependendo da sua acomoditidade, do seu maior ou menor fechamento, etc. Sabendo nós que certas teorias científicas servem antes para perservar o «statu quo» por mais conservativo que ele seja, do que para o transformar. São o caso da

mecânica newtoniana nos seus arremedos finais, a teoria das elites de Pareto, o marxismo-leninismo com o seu «diamat», e em geral todas as teorias científicas, nas quais, a cláusula «caeteris paribus» oferece sempre um expediente de acomodação de resultados.

A arte, se pretender fugir à tecnicização, e que nos parece ser o propósito da estratégia-arte, será no paradigma moderno, sempre ligada a um subjectivismo que a aparta da ciência e a desapropria ainda mais de competências cognitivas.

No paradigma moderno, atendendo à distinção ciência/arte, e no quadro crítico de uma cientificidade alargada, a estratégia deverá, pensamos, ser ciência. Mas esta cientificidade alargada revela uma convergência com os demais saberes, inclusive com a arte. Uma contradição que somente se resolve noutra paradigma.

A ESTRATÉGIA E O PARADIGMA PÓS-MODERNO

As críticas feitas à noção de ciência no paradigma moderno, resultaram em parte das contradições internas ao paradigma, e por outro lado, de uma tomada de posição crítica intrínseca à pós-modernidade. E é na pós-modernidade que uma noção de cientificidade aberta às indeterminações que atingem a intersubjectividade no seu cerne, tem livre expressão.

A ciência pós-moderna não teme, antes afirma a intersubjectividade e as influências mais estritamente subjectivas no seu seio. É uma ciência esteticamente reencantada, eticamente activa, sabendo do seu valor de verdade como essencialmente retórico, pouco ou nada tendo a ver com o agreste rigor metodológico que lhe pretende travar o passo. Uma ciência que acredita na alteridade e nos sistemas abertos, revalorizando o caos. Em suma, uma ciência que se deixa de ater exclusivamente à sua função cognitivo-instrumental e ao seu utopismo tecnológico. Compreendendo os outros saberes, não os expropriando de competências cognitivas, nem os pretendendo colonizar. Descomprometendo-se com a farsa da neutralidade e de objectividade, que não eram mais que a outra face da desterritorialização e reificação dos homens.

1. Uma interpretação epistémica e paradigmática

Definindo, por exemplo, as «epistemes» da causalidade, tempo, espaço e acaso. Poderemos ver melhor os contrastes entre o paradigma moderno e pós-moderno e as suas irredutibilidades.

Em relação à primeira «episteme», a modernidade afirma que causas e efeitos resultam de uma teia de relações que se conservam. Não sendo estas mais que mecanismos universais de explicação, com os seus próprios elementos de regulação dos sistemas – físicos, biológicos, sociais, económicos, etc. – e tendo por base as invariantes que compõem ontologicamente o «ser» do mundo e do homem.

A pós-modernidade contesta esta universalidade e afirma que estes mecanismos não são universais, mas relativos a uma determinada matriz socio-histórica. E que o expediente das invariantes é duplamente ilusório. Pondo de parte a importância do acaso na abertura dos sistemas, a pós-modernidade pensa que a determinação ontológica do mundo é fruto somente de uma determinada visão socio-histórica, a visão moderna, não sendo possível definir a invariação. Por outro lado, não percebe por que é que a modernidade, aceitando invariantes ao homem – tendências, apetites, necessidades, etc. – não as faz intervir socialmente na construção do objecto científico, a não ser que a delimitação de invariantes seja um expediente de neutralização para melhor objectivar os processos gnoseológicos.

A modernidade não lê a realidade do modo em que ela aparentemente se ordena, mas com base em relações invisíveis – abstractas – que a explicam, podendo a sua análise ser potenciada por varias leituras convergentes para a explicação do todo.

A pós-modernidade não retira a importância à dissociação factorial, nem nega a importante contribuição da conceptualização de invisíveis em relação às análises feitas de próximo em próximo pela pré-modernidade. Mas apela à não neutralidade que a dissociação factorial pode tomar – 2.^a parte, 2 3 4 – e não despromove a pré-modernidade. Antes contextualiza-a, sabendo que a modernidade é tão somente uma outra perspectiva particular e que a assepsia cientificizadora com que pretende tudo tyrannizar não é nada asséptica.

A modernidade concebe um «tempo» contínuo, homogéneo e regular.

«Tempo» homogéneo, porque percebido como fluxo independente dos processos e objectos. Resultando daí, uma capacidade para apreender o que existe de comum a esses mesmos processos

«Tempo» contínuo, uma vez que ao constatarem-se os pontos comuns entre os diferentes objectos e processos, se descobrem os mecanismos de relações universais que se perenizam.

«Tempo» regular, porque ente matematizável e abstracto, independente da «physis» e das sintomatologias temporais subjectivas.

A pós-modernidade concorda que o tempo seja diverso dos fazeres, mas ao encontrar os mecanismos comuns aos processos, não os dissolve acriticamente em qualquer universalidade hipostasiada. Remetendo-os sempre a uma determinada coordenada espacio-temporal, ao primado da alteridade. Reenviando a perspectiva moderna ao seu tempo e lugar. Não expropriando também, a funcionalidade pratica e cognitiva dos saberes que não saibam ler o tempo de forma moderna.

A modernidade concebe um «outro» civilizacional, ainda que dentro do conjunto de universais que ela própria estabeleceu.

A pós-modernidade chama a atenção para esta contradição moderna, não permitindo que o «outro» se exprima em todas as suas facetas. Anulando-o numa lógica de identidade desterritorializadora e numa objectivação reificante. Mostrando que quem assim concebe dever-se-á também colocar como um «outro» completamente imerso nos modos de pensar e agir que lhe são próprios.

Quanto ao acaso, a modernidade não lhe nega um espaço próprio, mas sempre como «episteme» indesejável, fruto da nossa incapacidade de esclarecer todas as variáveis. Pondo-o ao seu serviço, assim que percebe ser irradicável, através do probabilismo – 2.ª parte, 2.5 –.

A pós-modernidade transforma o acaso em categoria central, revelando que este não é um elemento residual, mas sim estrutural, fazendo a ligação com o mundo não determinista do sujeito criador. Não desvalorizando, como é óbvio, os esforços neguentrópicos. Advertindo, todavia, para o perigo objectivista e puritano do probabilismo, ao reduzir tudo a um tratamento matemático – 2.ª Parte, 1.2 –.

Ao integrar o caos na ciência, a pós-modernidade não integra uma simples probabilização, não transforma a não-apoditicidade em verdade assertórica, descartando mais ou menos uma lógica de identidade e essencialista. Integra sim, de forma inequívoca, a entropia e a alteridade reforçando a especificidade e a proeminência do particular. Cada mónada é uma visão local-global sem um ordenador que as defina rigidamente. O seu correlato não é a uniformidade, antes a infinitude.

Não se trata de negar o Mundo, mas de afirmar que o pensar e o agir nesse mundo é sempre um precipitado de um compósito de perspectivas, onde se esbatem as fronteiras entre o sujeito epistémico e o sujeito psico-social e histórico. E onde se inscrevem, renovadamente historicidade, contextualização e uma retórica trópica que substitui a inferencialidade lógica pela argumentação retórica.

2. Ciência e senso comum, uma perspectiva de convergência

Retomando a noção de senso comum numa perspectiva extraordinariamente alargada, incluindo todos aqueles saberes que a ciência moderna desvaloriza de alguma maneira, iremos agora mostrar como se resolvem as aporias da modernidade e como uma noção de cientificidade alargada só no paradigma pós-moderno pode ser devidamente explorada, não estranhando os outros saberes, valorizando-os e valorizando-se pelo mútuo estreitamento.

A distinção ciência/arte, que se revelou paradoxal em face da contradição estética a que uma maior significação do acaso deu vigor – 2.ª Parte, 2.5 –, poderá ter agora um melhor encaminhamento. Porque se a dimensão estética é um critério fundacional e não só residual, o encontro da arte com o sublime, via fractalidade, enobrece-a na mesma proporção que o acaso alarga os horizontes da cientificidade. E para obviar a este estranho paradoxo, moderno entenda-se, torna-se mester reaproximar estes dois saberes desavindos.

Reaproximação possível através da vocação operativa da arte e da ciência. Reconhecendo esta última, a plena constituição intersubjectiva dos seus objectos de estudo. Reaproximação, igualmente, através da dimensão estética, por intermédio de uma nova ciência reencantada.

Recolhendo, a estratégia, os dividendos da ciência e da arte, mas agora de um modo completamente diverso daquele que era proposto.

O novo universo de sentido proposto pelo paradigma pós-moderno, assenta, assim, na exaltação de modos de pensar e agir inerentes a outros saberes, denegados precipitadamente pela ciência moderna, que os julgava manifestações de um senso comum por ela já ultrapassado.

Para o efeito, nada traduz melhor essa exaltação que as palavras de Boaventura de Sousa Santos. Escutemo-lo pois, e comparemos em seguida esta revalorização com o seu próprio modelo de ciência pós-moderna.

Diz ele que «o senso comum faz coincidir causa e intenção; subjaz-lhe uma visão do mundo assente na acção e no princípio da criatividade e das responsabilidades individuais. O senso comum é prático e pragmático; reproduz-se colado às trajectórias e às experiências da vida de um dado grupo social e nessa correspondência se afirma de confiança e dá segurança. O senso comum é transparente e evidente; desconfia da opacidade dos objectos tencológicos e do esoterismo do conhecimento em nome do princípio da igualdade do acesso ao discurso, à competência cognitiva e à competência linguística. O senso comum é superficial porque desdenha das estruturas que estão para além da consciência mas, por isso mesmo, é exímio em captar a profundidade horizontal das relações conscientes entre pessoas e entre pessoas e coisas. O senso comum é indisciplinar e inetódico; não resulta de uma prática especificamente orientada para o produzir; reproduz-se espontaneamente no suceder quotidiano da vida. Por ultimo o senso comum é retórico e metafórico; não ensina persuade»⁽⁵⁶⁾.

Comparando esta longa citação com aquilo que o autor denomina de «aplicação edificante» do conhecimento científico na pós-modernidade, poderemos concluir da enorme aproximação entre a ciência e outros saberes.

Esta «aplicação edificante» faz saber que ela surge sempre contextualmente envolvida, e por isso está ética e socialmente comprometida com o impacto da sua aplicação. Que os meios não estão

(*) Cf. B.S. Santos, *op. cit.*, p. 44.

separados dos fins, só se concretizando estes se os meios forem adequados em todas as suas dimensões. Desconstruindo-se a posição de Pilatos, dando prioridade ao «know-how» ético sobre o «know-how» técnico, pois aquele é que atribui a este o seu valor de uso.

A aplicação do conhecimento científico é um processo retórico, baseado nas competências argumentativas que se esgrimem nas propostas de adequação dos meios aos fins. Argumentos que têm como fim persuadir, e que por isso, integram o figural.

Consequentemente quer se um saber científico mais reconhecedor de alternativas e da precaridade socio-histórica do seu discurso de verdade. Ampliando o seu espaço de comunicação aos outros saberes, obrigando o cientista a falar como tal no seu campo específico, mas também a falar como não cientista dentro da ciência. Isto é, comprometendo-se com a intersubjectividade inerradicável. Obrigando-se, também, a falar como cientista diante dos outros saberes. Ao perceber que o seu discurso não deve nem pode ser solipsístico, mas comungável estruturalmente com os outros discursos⁽⁵⁷⁾.

Uma visão desta natureza, na aplicação do conhecimento científico, diz-nos que somente na pós-modernidade pode o problema da circularidade da teoria ser solucionado.

Se a última modernidade procurou, nos mais variados tipos de distinções, as defesas contra o relativismo em que poderia descambar a prioridade dada ao sujeito epistémico na construção do objecto. A pós-modernidade encontra na retórica da verdade, enquanto campo provisório de negociação de sentido e na pragmática americana, enquanto verdade como o que nos guia com êxito na obtenção de um objectivo teórico ou prático, correspondendo, portanto, às expectativas, a solução para a circularidade da teoria⁽⁵⁸⁾.

E aqui não podemos deixar de discordar de Sousa Santos, pois não nos parece que a circularidade da teoria seja um problema fulcral. Era o sim para modernidade. Não compreendendo porque havemos de andar às voltas com a Verdade, agora em termos prospectivos, se isso

⁽⁵⁷⁾ Cf. *Idem ibidem*, pp. 181-185.

⁽⁵⁸⁾ Cf. R. Rorty, "Solidariedade ou objectividade?", *Critica*, n° 3, Lisboa Abril 88, p. 47.

coarcta a amplidão discursiva aportada pela pós-modernidade. Aproximando-nos, neste ponto, de Rorty.

3. Rorty e Sousa Santos. Para uma leitura das suas divergências

Chegados a este ponto, podemos nos questionar acerca das especificidades a que a ciência alude. T tamanha aproximação aos outros saberes, e uma tão significativa abertura no seu discurso, podem levar a ciência, em última análise, para um lugar vazio. Não negando que levar as coisas até esses extremos, representa uma tarefa epistemológica que nos seduz. Urge, portanto, confrontar Rorty com Sousa Santos acerca da abertura do discurso científico, pois que ambos retiram diferentes conclusões do facto, as quais, podem fornecer pistas importantes para o problema do destino a dar à ciência, enquanto empreendimento epistemológico viável.

Enquanto Rorty leva até às últimas consequências a abertura pós-moderna, negando o carácter epistemológico que não sociológico específico das ciências em relação a outras práticas culturais. Sousa Santos atribui autonomia à ciência.

A posição básica de Rorty é o seu etnocentrismo, segundo o qual, jamais poderemos sair do nosso sistema de crenças, invalidando qualquer privilegio que a ciência tivesse no contacto com a realidade, visto a linguagem não se confrontar com o mundo, ficando restringida ao seu sistema de referências. Não se vislumbrando porque teria assim a ciência, um campo específico e privilegiado. Opinando que «qualquer princípio inferencial que seja central para a explicação científica vai-se revelar central praticamente em todas as áreas da cultura». Não vendo porque razão o método abdutivo, postulando invisíveis para explicar casos observacionais, é mais específico da ciência⁽³⁹⁾.

Não percebendo igualmente, porque razão básica, as explicações baseadas na predição e no controlo são melhores que as outras, se não existe um árbitro exterior ao nosso sistema de crenças. Afirmando que se confundiram as virtudes morais dos cientistas em determinadas épocas, com a virtude intelectual que a ciência poderia representar.

(³⁹) Cf. R. Rorty, "A ciência natural é uma espécie natural?", in *op. cit.*, pp. 363-380.

Concluindo que, quanto muito, podemos chamar ciência a algo baseado na persuasão e não na força, tendo alguma ligação com a nossa capacidade de predição e controlo, mas que nenhum destes critério de demarcação coloca problemas filosóficos específicos⁽⁶⁰⁾.

Sousa Santos, acredita num transecentrismo que limite o etnocentrismo pelo auto-reconhecimento das suas próprias fronteiras. Por isso, e não só, ele acredita que os critérios de demarcação atrás referidos, delimitam realmente alguma coisa, na esteira de Davidson⁽⁶¹⁾, pela busca de alguma verdade pública consensual, ainda que precária. Dai ter tomado à letra a pragmática, para dizer que prospectivamente se pode afirmar sempre algo que o futuro se encarregará ou não de fazer corresponder as nossas expectativas, uma vez que Sousa Santos quer auxiliar na fundação de um paradigma.

Rorty não quer fundar nenhum paradigma, do qual, provavelmente duvidará quanto à sua pertinência. Dando um outro sentido à pragmática, dispondo de outra maneira os argumentos. Frisando que uma coisa é mais verdadeira quanto mais indicada para servir um propósito e nada mais. Não partindo daí para explorar algum universo de sentido verificacional que ainda reste.

Assim, Sousa Santos permite-se distinguir ciência dos outros saberes, distinguindo entre comunidade científica e conhecimento científico. Referindo que a primeira é um contexto conjuntural aferido pela eficácia da conversão reguladora, que transforma objectivos sociais em objectivos teóricos, dando especificidade a este saber. Afirmando, igualmente, que a comunidade científica é um corpo social organizado desde a primeira ruptura epistemológica moderna entre ciência e senso comum, atribuindo a primeira um lugar ao sol, de qualquer das formas, um lugar próprio. Uma comunidade científica que produz um discurso essencialmente para fora, discurso esse que tem de ser descontextualizado e recontextualizado algures. Encontrando aqui uma característica específica, fundamentadora, aliás, do monopólio cognitivo

(60) Cf. Idem, *ibidem*, pp. 381-400.

(61) Cf. D. Davidson, "Uma teoria coerencial da verdade e do conhecimento in *Epistemologia: posições e críticas*, Lisboa, 1991, pp. 336-337.

(62) Cf. B.S. Santos, *op. cit.*, pp. 118, 170, 178-179.

da ciência no paradigma moderno, quando àquela se lhe dá livre-trânsito⁽⁶²⁾.

Rorty não procede a esta distinção. E talvez com ele se pudesse dizer que a ciência é socialmente um modo de estar, mas epistemologicamente um lugar vazio. Rorty, com o seu etnocentrismo, dilui as diferenças entre os saberes, tudo reduzindo ao nosso sistema de crenças. Não que negue o mundo, porque isso seria afirmar alguma essencialidade que o próprio discurso pragmático não possibilita, já que a linguagem não se pode confrontar directamente com o mundo. Prescindindo, isso sim, de uma teorização de verdade e transformando a racionalidade numa questão de fronteiras, em que sempre há lugar para uma crença aperfeiçoada. Sem se abster de acrescentar que o critério validativo do aperfeiçoamento dessa crença não é um receituário único, antes a própria «autopoiesis», a liberdade de redescrição constante que cada um pode fazer de si mesmo. Tudo isto, assente numa matriz de solidariedade, substitutiva da objectividade expropriadora de competências cognitivas e onde se podem expressar acordos ou dinamizar alteridades⁽⁶³⁾. Todo este programa, ao advogar uma retórica poética, no lugar de uma retórica científica, mais de acordo com o registo hermenêutico, parece-nos de grande acuidade e pessoalmente subscreve-mo-lo.

No fim destas deambulações, se perguntarmos pela localização epistemológica da estratégia, veremos, sem precisar de subir aos extremos, quão longe estamos das conceptualizações ligadas à modernidade.

CONCLUSÃO

O nosso objectivo inicial era o de saber se a estratégia poderia ser uma disciplina predominantemente científica, ou se nela residiria sempre uma apreciável faceta de arte.

(62) Cf. R. Rorty, "Pragmatismo" in *Dicionário do pensamento contemporâneo*, Lisboa, 1991, pp. 275-277.

Ao longo do trabalho problematizaram-se definições, levantaram-se questões, tomaram-se posições, apresentaram-se sugestões de investigação. Tudo isto, mostrou claramente que a dicotomia entre estratégia-arte e estratégia-ciência obedece primacialmente à forma estruturadora dos saberes internamente ao paradigma moderno.

A razão cognitivo-instrumental, a progressiva colonização cientificizadora dos outros saberes e a aspiração à racionalização total do real, tecnologicamente exercida, porque na prática ciência e tecnologia indiferenciam-se numa práxis instrumental, exibiram um programa exautorador das competências cognitivas inerentes aos outros saberes que não queriam ou não podiam alçar-se à rígida epistemologia da ciência moderna.

Esta normatividade científica, herdada acriticamente, mesmo nas correntes modernas mais flexíveis, e em última análise, do positivismo, revelou-se directamente responsável pelo posicionamento epistemológico da estratégia. Esta, eivada de indeterminações que o seu próprio meio objectual cria, jamais pode aspirar à plenitude do estatuto de ciência. A objectividade, a neutralidade, a assepsia, a que aspira a ciência moderna convive mal, mesmo no quadro das ciências humanas, com a contingência histórica e a dinâmica da estratégia. Concluindo-se, apesar dos esforços de tratamento matemático das informações e da procura de modelos otimizados de decisão, pela sua postura de arte, marcada por um subjectivismo e por um «savoir-faire» melhor adaptados às especificidades do seu objecto.

Todavia, cedo se percebeu a grande ilusão e porque era também intencional, a grande burla que a normatividade positivista representava. As suas distinções principais, nomeadamente a distinção sujeito/objecto e a grande divisória ciência/senso comum, mostraram ser um expediente periclitante perante a avalanche intersubjectivista que transformava em nada a estrita objectividade e a neutralidade apregoada.

A última modernidade resolve reconhecer definitivamente a influência da intersubjectividade, a importância do sujeito epistémico na construção do objecto teórico da ciência. Mas esta convivência não quer dizer plena aceitação, procurando-se sempre uma constante descentração do sujeito epistémico em relação ao sujeito psico-social e

histórico. Tanto mais que a circularidade da teoria parecia querer levá-la ao abismo do relativismo.

Contudo, as contradições são cada vez mais óbvias. Como se arrojar à auto-reflexividade, sem incidência crítica nos instrumentos reflexivos. Porque motivos não se leva a reflexividade até às suas últimas consequências. A interrupção não será arbitrária e logo não objectivável?

O pesar é grande, a crise também. E cada vez mais dispostam dimensões sempre recusadas pela ciência na estrita observância moderna. A dimensão ética, a dimensão estética, a profunda revalorização do caos, abatem a altaneira sem-razão da ciência moderna. Não se vislumbrando de forma credível, o porquê de tantas dicotomias. A revalorização do caos traz mesmo uma mais-valia estética à arte e rompe os horizontes da cientificidade num grau que faz pensar já não ser possível a reforma paradigmática interna.

A estratégia, essa, ganhos que estão novos critérios, mais amplos, de cientificidade, encontra o «status» epistemológico a que aspirava. Ela pode agora ser exclusivamente ciência, atendendo às distinções ideológicas que a modernidade ainda mantém. Mas se a nova carga de cientificidade, ninguém mais a tirará, ela percebe que se trata de um estatuto precário, levitando sobre o nada, até a modernidade desencantar mais um truque objectivista. Aí, os seus pretorianos encarregar-se-ão de calar as vozes revolucionárias.

Os seus novos trajes de ciência, só poderão ficar garantidos num outro paradigma, onde ninguém é indigente, podendo todos aspirar a tudo ser, sem que existam regras a definir lugares pré-estabelecidos.

No paradigma pós-moderno, a estratégia encontra definitivamente consagrado o seu estatuto eminentemente científico. Um estranho estatuto, que a aproxima também da arte. Todavia, a pós-modernidade quer assim mesmo. Porque ela compreende historicamente, mas não aceita filistinismos estéreis. Tendo por melhor, respeitar na íntegra a intersubjectividade e promover a aproximação da ciência com os irmãos por ela marginalizados. Isto é, os outros saberes e a esfera do senso comum. Fazendo-o por duas vias: a estética e a operativa.

Abandonado o seu perfil trauliteiro, à ciência não restam só caminhos do infortúnio. Felizmente para ela, mesmo o seu sudário

epistemológico mereceria sempre um jazigo. E aí, um epitáfio que dissesse qualquer coisa absurda mas gratificante, do gênero; jaz aqui alguém que estiolou na honra e na coragem de ter querido subir ao patíbulo rortyano. Depois, ao fundo, uma galeria de colunáveis que iria de Descartes a Comte, passando por Kant e Marx, incluindo também o seu carrasco e muitos mais...

Diante deste panorama, se alguém ainda quiser dizer, por simples comodidade heurística e taxonômica na arrumação dos conceitos, que a estrutura da estratégia jamais se pode eximir da sua classificação como arte, então que o faça pela via do estreitamento entre as ciências e os demais saberes – praticamente total para Rorty – e nunca por um estranhamento hermenêutico. Isto é, afirmando que esta ou aquela propriedade estrutural da estratégia não dispõe de uma margem segura de cientificidade.

António Horta Fernandes

BIBLIOGRAFIA

ALTHUSSER, Louis – *La revolución teórica de Marx*, Siglo XXI, 1968.

BLANCHE, Robert – *A axiomática*, 2.^a edição, Lisboa, Presença, 1987.

CARRILHO, Manuel Maria, dir. – *Dicionário do pensamento contemporâneo*, Lisboa, Dom Quixote, 1991.

CARRILHO, Manuel Maria, ed. – *Epistemologia: posições e críticas*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1991.

CHARNAY, J. Paul – *Critique de la stratégie*, Paris, L'Herne, 1990.

CLAUSEWITZ, Carl von – *Da guerra*. (Texto não completo), (s.I), Europa-América, (s.d.).

COUTO, Abel Cabral – *Elementos da estratégia*, vol. I, [Lisboa], IAEM, (s.d.).

DELATTRE, Pierre – *Teoria dos sistemas e epistemologia*, Lisboa, A regra do jogo, 1981.

FEYERABEND, Paul – *Contre la méthode*. Esquisse d'une théorie anarchiste d'la connaissance, Paris, le Seuil, 1979.

IMBERT, Claude [et allia] – *A filosofia analítica*, Lisboa, Gradiva (s.d.).

KUHN, Thomas – *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1983.

LAKATOS, Imre – «O falseamento e a metodologia dos programas de pesquisa científica» in *A crítica e o desenvolvimento do conhecimento científico*, São Paulo, Cultrix, 1979.

LAURENT, Jacques – «Evolution de la pensée militaire soviétique a la recherche d'une stratégie «adequate» in *Stratégique*, n.º 49, Paris, 1991, pp. 145-160.

MUGUERZA, J., ed. – *La concepción analítica de la filosofía*, 2 vols., Madrid, Alianza, 1974.

ORTEGA y Gasset, José – *Unas lecciones de metafísica*, Madrid, Alianza, 1966.

PERELMAN, Chaim – *The New Retic. A treatise on Argumentation*, University of Notre Dame Press, 1971.

PIAGET, Jean – *Sagesse et illusions de la philosophie*, Paris, PUG, 1965.

PIAGET, Jean. dir. – *Lógica e conhecimento científico*, 2 vols., Porto, Livraria Civilização, (s.d.).

POIRIER, Lucien – *Essais de stratégie théorique I*, seconde édition, Paris, FEDN, 1983. *Stratégie théorique II*, Paris, Economica, 1987.

POLANYI, Michael – *Personal Knowledge*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.

PRIGOGINE, Ilya, STENGERS, Isabelle – *A nova aliança: metamorfose da ciência*, Lisboa, Gradiva, 1987.

RORTY, Richard – *A filosofia e o espelho da natureza*, Lisboa, Dom Quixote, 1988. «Solidariedade ou objectividade», *Crítica*, n.º 3, Lisboa, Abril 88, pp. 45-62.

SANTOS, Boaventura de Sousa – *Introdução a uma ciência pós-moderna*, 2.ª edição, Porto, Afrontamento, 1990.

SAINT-SERNIN, Bertrand – *Le Problème de la Décision: Le décideur [e] L'indécideul*, in *Encyclopaedia Universalis-Symposium. Supplément II. Les Enjeux*, Paris, Encyclopaedia Universalis SA, 1985, pp. 804-808, 809-813.

