

NAÇÃO E DEFESA

ANO XXI – N.º 80 – Publicação Trimestral
Outubro-Dezembro 1996

REVISTA DE ASSUNTOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS, CIENTÍFICOS E MILITARES

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

NOTAS SOBRE OS AUTORES

ERNÁNI LOPES: Doutorado em Economia pela UCP. Professor extraordinário e Director do Centro de Estudos Europeus da Universidade Católica Portuguesa. Presidente e Administrador de várias empresas. Foi Director de Serviços e Consultor Económico do Banco de Portugal. Foi Embaixador em Bona. Chefe da missão de Portugal junto da CE em Bruxelas. Ministro das Finanças e do Plano do IX Governo Constitucional.

JORGE SAMPAIO: Presidente da República Portuguesa.

RONALDO SARDENBERG: Embaixador do Brasil. Licenciado em Direito pela Universidade do Brasil. Foi Professor Universitário de Relações Internacionais. Actualmente Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência do Brasil. Exerceu outras altas funções como Embaixador em Moscovo e em Madrid. Representante do Brasil junto à ONU.

MANUEL GAMEIRO: Director-Geral de Pessoal do MDN. Licenciado em Ciências Filosóficas, Economia e Sociologia. Possui vários cursos profissionais nos domínios da Gestão, dos Recursos Humanos e da Informática. Foi Director-Geral da DGOA. Representante de Portugal na OCDE. Vice-Presidente da Comissão Interministerial de Informática e membro do Conselho Superior de Ciência e Tecnologia.

RAÚL FRANÇOIS MARTINS: Brigadeiro do Exército, na reserva, ex-Paraquedista. Foi Subdirector do Instituto da Defesa Nacional, onde é Conferencista e colaborador. Professor convidado da Universidade Católica Portuguesa e também da Universidade Lusíada – Departamento de Relações Internacionais, Cadeira de Geopolítica e Geoestratégia.

MARTINS BARRENTO: Oficial do Estado-Maior (NMR) junto do SHAPE. Professor no Instituto de Altos Estudos Militares e Conferencista no IDN. Foi Subchefe do Estado Maior do Exército. Colabora em vários órgãos de Imprensa Militar.

ISABEL FERREIRA NUNES: Licenciada em História pela Faculdade de Letras. Mestre em Estratégia pelo ISCSP da UTL. Cursos de Gestão de Crises, de Segurança e Cooperação Europeia da NATO School. Chefe de Divisão do Departamento de Investigação e Defesa no IDN. Exerceu funções de técnica superior no Departamento de Relações Multilaterais no MDN. Foi Auditora do Curso de Defesa Nacional de 1996.

VITORINO VIEIRA DIAS: Licenciado em Direito e pós-graduado em Direito Europeu. Secretário do Secretariado Nacional de Reabilitação. Consultor de ONG's, nacionais e internacionais. Fundador e Vice-Presidente da Associação Portuguesa de Segurança Social. Vice-Presidente do Conselho de Administração do IDS. Monitor de formação profissional e conferencista convidado de várias Universidades.

EDITORIAL (*)

Cumpre-me, hoje, a honrosa tarefa de abrir com breves palavras esta Sessão que, com a solenidade académica que a circunstância exige, se destina a marcar o início do ano lectivo do Instituto da Defesa Nacional e simultaneamente do Curso de Defesa Nacional 1996-1997.

A minha primeira palavra, Senhor Presidente e Ilustres Convidados, como não podia deixar de ser, é uma palavra de agradecimento. Agradecimento pela distinta e honrosa presença de Vossas Excelências que, permitam-me que interprete como testemunho de apreço, consideração e amizade pelo Instituto de Defesa Nacional.

Fundado no ano de 1976, o IDN completou este ano 20 anos de existência. Porém, não deve esquecer-se, que quando iniciou a sua história em 1976, o IDN nasceu já com a herança rica de uma pré-história de 9 anos.

Fora criado em 1967, na Presidência do Conselho e na dependência directa do Ministro da Defesa e funcionou de 1969 a 1974, sob a designação de Instituto de Altos Estudos de Defesa Nacional.

Em 1974 é suspenso o Instituto de Altos Estudos de Defesa Nacional e durante o período da transição à democracia, com uma outra dependência institucional, agora estritamente militar, funcionou no mesmo espaço e até 1976, o Centro de Sociologia Militar da 5.ª Divisão do Estado-Maior-General das Forças Armadas.

Em 1976, a consolidação da democracia e o novo tipo de relações civis-militares vieram dar lugar e sentido à fundação do IDN. Primeiro e ainda no âmbito militar, na dependência do Estado-Maior-General das Forças Armadas. Depois, com a Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas em 1982, devolvido à sua originária e natural dependência do poder político: o Ministério da Defesa.

(*) Intervenção do Prof. Doutor Nuno Severiano Teixeira, Director do IDN, na Sessão Solene de Abertura do Ano Académico 1996/97, à qual se dignou presidir Sua Exceléncia o Presidente da República, e que teve lugar em 29 de Novembro de 1996.

São quase 30 anos de presença do Instituto na vida nacional. Presença que sob três registos institucionais diferentes e em três diferentes fases das relações civis-militares, percorreu outros tantos períodos da história política recente de Portugal: o final do Estado Novo, a transição à democracia, a consolidação da democracia e o regime democrático.

São avatares diferentes do IDN em que cumpriu diferentes funções na sociedade portuguesa, mas em que é possível encontrar uma mesma linha de continuidade em dois patamares distintos: a reflexão sobre as grandes questões da Segurança e da Defesa e o lugar de encontro e do estabelecimento de laços de relação civis-militares poderia traduzir-se num simples conceito que o IDN introduziu e divulgou: o conceito global e integrado de defesa nacional.

A defesa é seguramente uma questão militar, mas tem também uma componente não militar. A defesa passa, hoje, tanto pelas forças armadas como pela defesa da língua, pela estratégia das empresas como pela reprodução da identidade nacional. Numa palavra, a Defesa é uma questão militar, mas é muito mais do que isso: é uma questão nacional.

É um conceito profundamente inovador, conhecido e debatido ao nível teórico, mas de que estamos, ainda hoje em Portugal, muito longe de ter retirado todas as consequências práticas e institucionais.

É, portanto, um relevante património simbólico acumulado, em alguns momentos de grande importância para o país, e que gostaria neste momento de registrar e enaltecer.

Porém, se há palavra que pode caracterizar o movimento de grande aceleração da história nas últimas décadas é a palavra: mudança.

Mudança continuada e profunda.

Mudança na cena internacional e na sociedade portuguesa.

Ao nível internacional, até há alguns anos o mundo era perigoso, mas previsível. Era um mundo de certezas.

Hoje, o mundo é porventura, menos perigoso, mas muito mais imprevisível. É um mundo de incertezas e, como tal, não é certo que seja mais seguro.

Desde a afirmação dos Estados nacionais no século XIX que as relações internacionais eram fundamentalmente interestatais e se faziam

alternadamente entre a diplomacia e a guerra. As ameaças, eram claras e definidas e predominantemente de natureza militar. Tinham uma inscrição territorial e política. O inimigo era concreto e conhecido. É claro que tudo isto tinha uma tradução na estrutura e na cultura das forças armadas e no tipo das missões: a missão era a defesa das fronteiras contra a agressão externa do inimigo e o soldado sabia pelo que morria: pelo amor da Pátria.

Desde o fim da guerra fria, porém, tudo ou quase tudo mudou e hoje, nada ou quase nada, resta desse quadro de segurança. Tudo se tornou muito mais complexo e indefinido.

A proliferação de actores internacionais e a sua interdependência estrutural alteraram a natureza do sistema internacional. As ameaças já não são claras nem definidas. São difusas e polimorfas.

Mais, podem não ser e não são muitas vezes de natureza militar e não provêm sequer dos Estados. São ameaças transnacionais e, simultaneamente, infra-estatais (como o narcotráfico, o terrorismo, migrações massivas, riscos ecológicos e ambientais).

O inimigo é, hoje, anónimo e desterritorializado.

E claro está, que todo este movimento tem tido repercussões importantes sobre o quadro da segurança, a estrutura das forças armadas e o tipo de missões. Em muitos países, nomeadamente da NATO e da União Europeia, estão em curso reestruturações profundas nas suas forças armadas com vista a adaptá-las ao novo tipo de missões. Missões que parecem afigurar-se, no futuro, cada vez menos como de defesa do território e cada vez mais como missões humanitárias ou de manutenção de paz.

Portugal, membro da NATO, da União Europeia e da UEO, não só participa inteiramente deste movimento, como a sua política externa e de defesa conferiram um empenhamento tal à presença portuguesa na cena internacional pós-guerra fria que Portugal atravessa hoje um dos momentos que ousaria dizer de maior prestígio internacional desde há dois séculos (quem fala não é o Director do IDN é um professor de história das relações internacionais). A presença de portugueses em alguns dos mais altos cargos internacionais, assim como a presença das tropas portuguesas em operações de paz tanto em África como, sobretudo, na Bósnia, são disso a prova mais eloquente.

Portugal abandonou a posição passiva de consumidor de segurança, à qual durante tempo se viu remetido e passou a uma posição activa e reconhecida de produtor de segurança internacional.

É para este novo quadro e para esses novos desafios do futuro que o IDN quer olhar e contribuir.

Como? perguntar-se-á, legitimamente.

Assumindo por inteiro e sem complexos o património do passado, mas assumindo também sem complexos nem hesitações a mudança do presente.

Em primeiro lugar, o IDN pode e deve continuar o lugar privilegiado de encontro e reforço dos laços civis-militares.

E na conjuntura actual que atravessam as relações civis-militares na sociedade portuguesa, deve fazê-lo não só ao nível das elites dirigentes como tem vindo a acontecer nos Cursos de Defesa Nacional (e desde o ano passado aberto a auditores da República Popular de Angola), o que, certeza deverá manter-se com as reformas necessárias, como deve alargar esse campo a camadas mais vastas e mais jovens da população e, consequentemente, procurar novos instrumentos e novas linguagens a que essas camadas possam ser sensíveis.

Significa isto, reforçar os laços com a instituição militar, em particular os Institutos de ensino superior militar, mas significa igualmente abrir decididamente à Universidade, em especial às Faculdades que ministram cursos de Relações Internacionais e matérias afins e abrir «parcerias» nos campos científico e pedagógico de interesse mútuo. Embora mais difícil, objectivo é também, a escola secundária. É que no quadro das reformas possíveis das forças armadas e se um cenário pós-serviço militar obrigatório viesse a acontecer, o sistema de ensino jogaria no futuro, o papel central na formação do espírito de defesa, da imagem e do prestígio das forças armadas e quiçá, de futuras vocações militares.

Em segundo lugar o IDN pode e deve ser por excelência um lugar de produção da cultura estratégica.

Não cabe ao IDN a formulação de doutrina, nem o apoio à decisão de políticas concretas. Cabe-lhe, sim, no espírito de independência e liberdade académica, o papel da reflexão teórica no campo do pensamento estratégico. E no mundo complexo, interdependente em que

vivemos, o pensamento estratégico não é já um espaço fechado de monopólio. Pelo contrário, terá que ser um espaço aberto de cruzamento de experiências e discursos, ou não será pensamento estratégico. Aos centros clássicos do pensamento estratégico, a instituição militar e a diplomacia teremos, hoje, que acrescentar os novos centros: os institutos de investigação, as Universidades e depois da guerra do Golfo, como pensar a estratégia sem a comunicação social?

Para que possa constituir-se como centro produtor de pensamento estratégico, o IDN terá que investir decididamente na investigação científica: não só abrindo o seu espaço ao cruzamento dos vários discursos e à colaboração com esses vários centros, mas desenvolvendo a sua própria carreira de investigação e, progressivamente, o seu próprio quadro de investigadores.

É sobre estes dois eixos de orientação estratégica que poderá assentar o futuro do IDN. Só assim poderá, hoje, contribuir para a política de defesa nacional e no campo que lhe é próprio: conceptualizar o presente e atento à prospectiva, antecipar o futuro.

Só assim poderá, hoje, cumprir a sua divisa e reinventar para o futuro os caminhos da Nação.

Globalização dos mercados, integração europeia e soberania nacional

Tópicos de leitura para a viragem do século (*)

Ernâni Lopes

1. INTRODUÇÃO

Na perspectiva de tentarmos compreender um pouco melhor a complexa realidade que vivemos nestes tempos de viragem do século, faz sentido cruzar os três conceitos de globalização dos mercados, integração europeia e soberania nacional, por duas razões básicas:

- a primeira, porque tratando-se de conceitos de intenso impacte na vida corrente das populações e das instituições, constituem manifestações expressas de elementos fundamentais, a saber, respectivamente: o tecnológico-económico, o de resposta estratégica às condições da vida internacional e o político por excelência;
- a segunda razão, porque, no contexto das transformações que estamos a viver (e, quase certamente, daqueloutras de que apenas suspeitamos) aqueles três conceitos básicos permitem tratar, de modo sintético e numa visão de conjunto, alguns dos problemas – e perplexidades – que, naturalmente, se afirmam com redobrada intensidade em épocas de mudança estrutural dos referênciais de análise e da própria vida corrente das sociedades.

O medo face à mudança e a angústia face ao futuro não são bons conselheiros para a acção; por isso que valerá talvez a pena um esforço de compreensão e interpretação como base para uma mais firme e lúcida actuação face às realidades. Julgamos, com efeito, que a fuga aos problemas é a pior maneira de com eles lidar.

(*) Conferência Inaugural proferida na Cerimónia de Abertura das Actividades Académicas do IDN, em 29 de Novembro de 1996.

2. POSIÇÃO DO PROBLEMA

Na sequência das duas razões acabadas de apontar, cremos justificado procurar perceber as linhas elementares do que está a acontecer na economia mundial e os seus reflexos, simultaneamente, sobre o movimento regional de organização dos Estados europeus (a «integração europeia» ou, mais correntemente, a «construção europeia») e sobre a evolução do conceito de «soberania nacional».

Procuraremos, na sequência da exposição, resumir os fundamentos analíticos (bloco II) e explicitar as questões, os desafios e as vias de resposta (bloco III); no final, apresentaremos umas brevíssimas reflexões finais (bloco IV).

Para balizar o âmbito desta apresentação e, desse modo, melhor enquadrar como o problema se põe, poderemos recorrer a quatro ideias básicas:

- *mudança*, salientando que a questão principal (e, talvez, a mais difícil) é não lhe fugir; mas, sim, assumir a mudança/gerir a mudança. Não se trata de recorrer a um amontoado mais ou menos sofisticado de conhecimentos ou de técnicas; trata-se de elaborar e desenvolver uma atitude, um estado de espírito, um modo de olhar para as coisas e para o mundo e de lidar com ambos;
- *a aparente afirmação de algo de radicalmente novo no Sistema Económico Mundial*, em resultado da crescente afirmação, por razões tecnológicas, da globalização e da actuação, nas economias, do chamado «polígono das mobilidades» que exprime a raiz dos mecanismos conducentes ao próprio processo de globalização dos mercados;
- o papel do conceito de «*soberania nacional*» no contexto do «vendaval de mudança» que estamos a viver;
- *os custos de ajustamento da mudança*, sendo certo que mudança sempre houve (p.e., os «30 Gloriosos»).

A questão agora é que os custos são maiores: não é mudança dentro do mesmo padrão, é mudança de padrão. É, certamente, mais penoso que a mudança do pós-guerra 45 até 1973/74 e há um custo psicológico e social resultante do afastamento/alteração dos padrões habituais anteriores (p.e., da sociedade agrária e da sociedade industrial).

Não admiram os medos e angústias dos Povos europeus e as disfunções verificadas nas economias e sociedades europeias.

Globalização, integração europeia e soberania nacional formam um espaço de reflexão/acção estratégica onde se corporizam/manifestam, sob formas facilmente compreensíveis, quase como que palpáveis, os efeitos das transformações de fundo sobre aspectos básicos da organização da vida dos Povos. Por isso têm um duplo interesse:

- *no estudo*, de carácter analítico e reflexivo;
- *na acção*, de carácter estratégico para a condução dos negócios do Estado e para a actuação concreta dos agentes económicos, sociais, políticos e culturais.

3. OS FUNDAMENTOS ANALÍTICOS

Para sistematizarmos um esboço rudimentar de análise, podemos utilizar a matriz do Quadro seguinte.

		Globalização dos mercados	Integração europeia	Soberania nacional	
	Sistema económico	Sistema social	Sistema político	Sistema ideológico-cultural	
Sistema económico	eco/eco	eco/soc	eco/pol	eco/idc	
Sistema social	soc/eco	soc/soc	soc/pol	soc/idc	
Sistema político	pol/eco	pol/soc	pol/pol	pol/idc	
Sistema ideológico-cultural	idc/eco	idc/soc	idc/pol	idc/idc	

Quadro 1 – Os fundamentos analíticos⁽¹⁾

⁽¹⁾ No decurso de trabalhos anteriores, foram identificados, como significativos, 45 componentes no conjunto dos 16 elementos da matriz (4x4) das relações intersistemas.

OBSERVAÇÕES DE CARÁCTER GERAL

Da leitura do Quadro, haverá, de imediato e na versão simplificada em que está apresentado, que salientar o seguinte:

- a matriz resulta do cruzamento de uma segmentação tradicional – com as suas inevitáveis limitações – da realidade social, una por natureza;
- relemos, portanto, os quatro sistemas tradicionais: económico, social, político e ideológico-cultural;
- cada um dos elementos da matriz é susceptível de preenchimento com o registo de fenómenos verificados através da observação directa → obviamente, não é possível, neste momento, apresentar o conteúdo de cada um deles;
- o que mais interessa é estabelecer, analisar e avaliar esta *matriz das relações intersistemas*, em cada um dos seus pontos de cruzamento das linhas com as colunas, prestando especial atenção:
 - aos interfaces;
 - ao grau de compatibilidade sistémica do conjunto;
- os aspectos mais relevantes que importará agora salientar são os seguintes:
 - o papel fulcral do *sistema social*;
 - a questão decisiva da articulação entre *coerência* e *consistência* das relações inter-sistemas;
 - as forças de *coesão/repulsão* e a capacidade de *síntese, coerente e consistente*, contida e efectivada, numa sociedade historicamente concretizada (p.e., Portugal na segunda metade dos anos 90; ou, num modelo muito mais complexo, as sociedades europeias no mesmo período);
- o núcleo central do Quadro pode, com algum esforço de distorsão da realidade, ser aplicado a um sistema relativamente fechado e auto-definido (p.e., um sistema nacional). Mas, inexoravelmente, ele está sujeito ao perpassar, pelo seu interior, de múltiplas linhas de força, as quais condicionam e alteram as condições de funcionamento da matriz. Seleccionaremos apenas as três que agora directamente interessam:
 - os efeitos da globalização dos mercados;
 - os mecanismos directos e indirectos da integração europeia;

- a evolução factual (e só posteriormente teorizada) do conceito de soberania nacional.

SOBRE A GLOBALIZAÇÃO DOS MERCADOS

A globalização dos mercados constitui um factor poderoso de ruptura da «normalidade» anterior de todos os sistemas (em particular o económico, mas com fortes efeitos induzidos sobre os três restantes). *Não é mais possível*, hoje, encarar os assuntos da Política Económica (mais exactamente: da política, *tout court*) num referencial assente numa lógica de sistema fechado; o impacte, ainda crescente, da globalização destrói as referências tradicionais e exige uma releitura das coisas e uma reelaboração dos modos de actuação. E é assim, certamente, ao nível da visão política geral, da concepção da política macroeconómica, das noções sobre a estrutura e o funcionamento da Administração Pública, da teoria e da prática da acção sindical e, *last but not the least*, da gestão de empresas.

Pode, com alguma segurança, dizer-se que, em cada um daqueles domínios específicos, o que se sabia (ou se julga hoje saber) com base na experiência acumulada desde o pós-guerra 45, de pouco serve para compreender e resolver as questões actuais – e perspectiváveis para o futuro.

Mas não haverá que deduzir, directa e primariamente, que a Humanidade está a caminhar para um mundo unitário, sob a pressão da globalização. Alain TOURAIN(2) abordou directamente esta questão há uns meses atrás, salientando dois tópicos básicos:

- por um lado, apresentando a tese de que essa representação de um mundo unitário «é ideológica, uma mistura artificial de fenómenos de índole distinta, e que terá uma curta duração»;
- por outro lado, chamando a atenção para «pelo menos quatro fenómenos» que se inserem na mesma visão global mas que o Autor considera totalmente independentes, heterogéneos, a saber:
 - a produção, difusão e consumo mundial de informação;
 - a formação de uma rede financeira mundial;

(2) Cf. «Um mundo global em fragmentos», Correio da AESE, Série Documentação, n.º 205 de 15.SET.96

- a generalização mundial do desenvolvimento, com a formação de novos países industriais;
- finalmente, a «americanização».

SOBRE OS MECANISMOS DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Aquilo que, de há cerca de meio século, designamos por «construção europeia», constitui um processo singular de evolução política na História dos Povos europeus.

O que interessará agora salientar, ultrapassando o estudo sistematizado da construção europeia (que não teria cabimento nesta pequena intervenção) será, tão somente, uma breve referência ao impacte da globalização sobre as economias europeias e ao significado da UEM.

Do ponto de vista da sua inserção no SEM, os modelos económico e social dos países da UE estão em grande parte esgotados, aparentemente incapazes de produzirem novas soluções para os novos problemas postos pela globalização.

Por isso, nas economias e sociedades europeias da viragem do século, a questão da articulação entre competitividade e solidariedade põe-se e pôr-se-á com a crueza das realidades factuais.

Teremos, certamente, de enfrentar e gerir tensões, rupturas, turbulências, porventura desestabilizações, seguramente cansaços de vária ordem.

É bom sabermos que, provavelmente, assim será, para melhor podermos resolver as situações difíceis.

E será também útil que tenhamos a lucidez de tentarmos compreender os mecanismos e a coragem para avançar com as soluções necessárias. Nem uma (a lucidez), nem outra (a coragem) podem, neste momento, ser consideradas como consistentemente adquiridas no conjunto dos sistemas políticos, económicos e sociais europeus.

Vista de fora (expressamente por parte dos EUA, discretamente por parte do Japão) a economia europeia é encarada como «um museu industrial».

Na mesma passada – e também mais fácil, porque visto de fora – os norte-americanos rápida e estrategicamente percepionam as exigências de mudanças de fundo se impõem nas economias e sociedades europeias; e, perante as hesitações, as tergiversações, os emperramentos jurídico-buro-

cráticos, talvez as incapacidades que detectam, tudo podem sintetizar numa simples expressão: «*just do it!*»

É esta ruptura do contexto externo da UE, derivada da globalização, que mostra a relevância do projecto da UEM: a questão toda é os Europeus saberem *se querem, ou não*, ter algum papel relevante na economia mundial, em paralelo com os outros actores significativos: desde logo e seguramente, os outros dois pólos da «Tríade» (EUA e Japão); numa visão mais diluída, menos segura mas potencialmente relevante, os quatro «proto-pólos» do SEM em fase aparente de afirmação: a China, a Rússia, a Índia e o Brasil.

É quase confrangedor, atendendo à posição relativa da Europa (concretamente da UE) perante os restantes dois (ou seis) pólos, relembrarmos as três macro-políticas que caracterizam uma potência global:

- uma macro-política económica e monetária comum;
- uma macro-política comum de relações externas;
- uma macro-política comum de segurança e defesa.

Por isso podemos dizer, a propósito da UEM, que a sua concretização constitui, antes de mais, um passo necessário para responder à opção (que os Europeus procuram evitar, mas que a globalização impede que possa ser evitada) seguinte: *os Europeus querem que a Europa – i.e., a UE – seja uma potência global ou uma mera potência regional?*

A UEM não é uma solução em si mesma; é um instrumento básico (como acima lembrámos). A UEM não é uma receita milagrosa nem um anátema perverso; é uma condição prévia, pelos mecanismos de ajustamento e de resposta estratégica que propicia, à afirmação da UE – das economias europeias – face à pressão das realidades da economia mundial que, nesta segunda metade da década de 90, pouco tem a ver com os anos dourados da construção europeia (que coincidiram com os que FOURASTIÉ designou como os «30 Gloriosos» e que ainda perduram, erradamente, no espírito de muitos dirigentes europeus que tiveram a sua formação de base nos anos 50 e 60).

SOBRE A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SOBERANIA NACIONAL

A utilização multiforme do conceito de soberania nacional constitui o elemento ideológico estruturante da afirmação e da acção do poder político

dos Estados (sobretudo europeus) nos últimos séculos (na sua pujança plena, nos Séculos XIX e XX).

Por sua natureza, a ideologia do Estado-Nação tende a cobrir todos os aspectos da vida das sociedades e, enquanto lhe for possível preservar uma forma consistente de organização em modelo fechado (autocoerente e autoconsistente) e afirmar basicamente a sua vontade num determinado território, tende a reproduzir-se e a acentuar as suas características.

A principal fonte de perturbação da lógica interna do modelo ideológico (e suas sequelas práticas) é o grau de identificação, absorção e gestão de choques exógenos.

Os mais rudimentares de entre tais choques exógenos são os de natureza física, de agressão militar – e são também os mais visíveis, mesmo quando apenas ao nível da ameaça. Mas outros tipos de choques exógenos podem manifestar-se, veiculados por vectores bastante diferenciados: desde o vector económico ou financeiro, ao ideológico, ao tecnológico. Toda a elaboração teórica sobre o carácter multidimensional do conceito de defesa nacional radica naquele mecanismo básico.

Ao longo da curta história da formação e do desenvolvimento da CE/UE (dos 6 Estados-membros iniciais, aos 9, 10, 12 seguintes e aos actuais 15; e da estrutura inicial baseada na noção elementar de união aduaneira até à estrutura actual, mais complexa, embora ainda insuficiente) perpassa o impacte, sobre a pureza e a dureza do conceito de soberania nacional na sua manifestação nas duas Guerras Mundiais do Século XX, dos múltiplos choques exógenos que se manifestaram sobre as estruturas nacionais pré-existentes.

É absolutamente seguro que não foi com radioso júbilo que os Estados-Nação europeus cederam soberania ao longo dos anos de execução dos Tratados de Paris e de Roma; é seguro, também, que, em contrapartida, compreenderam, desde o início, que, cada um de *per si*, não estariam em condições de responder aos problemas dramáticos da reconstrução europeia e da resposta à pressão estratégica da União Soviética.

E é, também, seguro – para irmos ao essencial no plano conceptual – que a CE/UE pôde ir ladeando, sem a enfrentar frontalmente, a questão de fundo: *a relação entre supranacionalidade e soberania nacional*.

Sob o impacte da globalização, nas sequelas político-sociológicas das vicissitudes da ratificação em 1992 do TUE e no contexto de crise estrutural

das economias europeias, duas consequências teriam, mecanicamente, de se afirmar – e afirmaram-se na generalidade dos países europeus:

- a emergência *de correntes neonacionalistas*, opondo-se à construção europeia e mostrando componentes mais ou menos acentuados de racismo e xenofobia;
- o início de um período (de duração imprevisível e que, consequentemente, está em pleno curso) em que a realidade força a UE a explicitar e enfrentar a questão de fundo que, como há pouco salientámos, procurou evitar, i.e., a *relação entre supranacionalidade e soberania nacional*.

Vistos estes tópicos sumaríssimos sobre os fundamentos analíticos, é possível procurarmos, de seguida, abordar os aspectos mais ligados à vida corrente, i.e., as questões, os desafios e as vias de resposta que se colocam à Europa e a Portugal nos próximos anos.

4. AS QUESTÕES, OS DESAFIOS E AS RESPOSTAS

Para simples efeitos de sistematização, poderemos classificar:

- *como questões*, os aspectos que, verificados pela análise da realidade, suscitam problemas gerais, com implicações sobre o conjunto da economia e da sociedade e de cuja resolução dependerá o curso dos acontecimentos;
- *como desafios*, temas específicos, em boa medida resultantes dos aspectos incluídos na categoria anterior, que constituem áreas relevantes requerendo decisão;
- *como vias de resposta*, aqueles que se afiguram (na sequência da reflexão sobre os modos concretos como se põem as questões e os desafios, numa leitura prospectiva) ser os percursos necessários em termos de actuação, na ausência dos quais não encontro maneira de resolver os bloqueios actuais nem, muito menos, de encontrar e concretizar soluções inovadoras e vigorosas para o futuro. O preço de uma tal ausência será, provavelmente, uma prolongada deterioração económica, social e política, com a correspondente perda de posição da Europa face à pressão da concorrência global e a sua limitação ao estatuto de potência meramente regional.

Sistematizando estas três grandes categorias como linhas de uma matriz com duas colunas (a primeira referente à Europa, no sentido de UE e a segunda a Portugal), obtemos o Quadro na página seguinte, no interior do qual estão identificados os diferentes componentes que, na nossa opinião, constituem *a malha estratégica das questões económicas e sociais europeias e portuguesas*.

A resolução das dificuldades, a boa gestão dos riscos e o aproveitamento das perspectivas abertas pelos elementos portadores de futuro, i.e., a possibilidade de, face à crise actual de mutação, discernir os perigos e as oportunidades nela intrinsecamente contidos, dependem, antes de mais, da nossa capacidade de compreensão e de acção, como suportes da estruturação mais adequada, ainda que exigente, das nossas mentalidades. Em suma, dependem, sobretudo, do modo como soubermos articular, por um lado, *inteligência e vontade* com, por outro lado, o conjunto de *valores, atitudes e padrões de comportamento* que pautam a nossa acção concreta.

Na manifesta impossibilidade de, na presente ocasião, tratarmos, com o mínimo de profundidade exigida, cada um dos 28 componentes da matriz apresentada, limitar-nos-emos a cinco comentários de ordem geral:

– os componentes identificados afiguram-se-me como os mais relevantes; mas, certamente, outros poderiam ser seleccionados, em função de um diferente mix de grelha de leitura/sensibilidade: *a inevitabilidade do relativismo da compreensão* de uma realidade tão complexa é inerente ao próprio objecto;

– o que sobretudo conta (aceitando, nas suas limitações, o conjunto adoptado de componentes) é a *fundamentação metodológica* da concepção de conjunto e *a rede geral dos interfaces contidos na matriz* – desse modo, a noção de malha estratégica (que a matriz procura exprimir) poderá, talvez, mostrar a sua utilidade;

– não sendo aqui tratados, haverá que ter presente que alguns dos tópicos incluídos na matriz já foram em diferentes oportunidades, *objecto de apresentação específica* e desenvolvimento;

– vendo a complexidade de cada um dos elementos – e, sobretudo, do conjunto da malha estratégica – afigura-se-me evidente a necessidade de aprofundarmos, ao nível europeu e ao nível português, o estudo destas questões fundamentais para o futuro. E não é necessária imaginação

	Europa	Portugal
Questões	Preservar a riqueza e o bem-estar. Relações economia/sociedade/política. Desemprego. Ameaças à segurança e à estabilidade. Supranacionalidade/soberania mundial.	O nível relativo de DES face à média da UE. Papel de Portugal no mundo (P/Europa/África). Para que serve a economia portuguesa na economia global? Afirmação cultural. Gerir a relação local com a Espanha no polígono macroestratégico imediato Atlântico/África do Norte/UE/Europa Oriental.
Desafios	Papel na economia mundial → a passagem para a «new economy». Alguma forma de liderança política mundial. Projectar a civilização europeia para o futuro. Potência regional/potência global. Competitividade/solidariedade.	Modernização → Desenvolvimento empresarial. Educação/formação. Duas questões nacionais no último quartel do séc. XX: – por onde passa a fronteira entre centro e periferia do SEM? – o que é ser Português no início do séc. XXI? O significado conceptual e o conteúdo prático de «soberania nacional».
Vias de resposta	Aprofundamento da const. Europeia e UEM/ Alargamento da UE e visão estratégica. Sobressalto e <i>breakthrough</i> → o núcleo duro da afirmação da Europa: que valores, atitudes e padrões de comportamento → élite(s) dirigente(s) europeia(s) e nacional(ais). Tecnologia, cultura, inovação e iniciativa → as empresas e a sua vitalidade. A visão americana: « <i>just do it!</i> »	Reestruturação industrial → o presente entre o peso do passado e a exigência de uma visão para o futuro. Projecto nacional com articulação global → densidade de reflexão teórica e capacidade de concretização. A resposta decisiva (mas, comprehensivelmente, também a mais difícil): emergência e afirmação de uma élite dirigente. Ultrapassar a desculpa de que «a culpa é do mar» (António PINTO LEITE. Expresso, 10.AGO.96)

escaldante para compreender as potencialidades do *cruzamento metodológico entre Geopolítica e Prospectiva* – duas abordagens que se me afiguram tão indispensáveis quanto promissoras para tentarmos perceber, conceber e «fazer bem» algo que, mais do que nos permita «sair do Século XX», nos dê a possibilidade de gerirmos como «entrar no Século XXI». De contrário, é altamente provável que nos limitemos a deixar-nos afogar numa atmosfera de «*fin de siècle*», sem outra «*raison d'être*» que a pobreza do mero existir;

– finalmente, permitam-me que saliente, de entre os 28 elementos identificados, dois que (sem serem, no plano metodológico, dominantes em relação aos restantes) se revestem, na sua aparente veste teórica, de significado prático imediato e, porventura, decisivo: *sobressalto* e *breakthrough; élite dirigente*.

5. REFLEXÕES FINAIS

Retomando os três componentes do tema inicial, poderemos agora, para concluir, procurar perspectivá-los no enquadramento deste tempo exaltante de mutação, na viragem do século. Tempos de mutação são tempos de exigência acrescida de coragem e lucidez.

Por isso, valerá a pena sintetizar, agora, o essencial de cada um dos três componentes, vendo-os na óptica da leitura da viragem do século:

- a *globalização dos mercados* é algo com que teremos, muito simplesmente, de viver; o que significa que toda a estrutura económica da Europa e de Portugal passará por uma transformação sem precedentes desde o pós-guerra 45. E avisados andaremos se, em vez de lutarmos por manter o que perdeu energia e dinamismo, procurarmos inovar nos domínios económico, social e político;
- a *integração europeia*, no que ela procura realizar de «construção europeia», é um instrumento (complexo, mas um instrumento) para a realização de um desígnio estratégico de afirmação dos povos europeus. Ultrapassada a fase clássica da integração europeia, directamente ligada ao modelo bipolar do Sistema de Relações Internacionais, o que está em jogo é se a Europa seguirá somente a via da decadência (ainda que provavelmente lenta e relativamente abastada) ou se, por via de um sobressalto que lhe abra o caminho para

- algum novo *breakthrough*, abrirá um novo período com papel relevante no quadro global;
- a noção de *soberania nacional* é, antes de mais, uma concepção teórica, passada à prática através de mecanismos formais e/ou simbólicos que traduzem, em cada momento histórico concreto, a vontade politicamente estruturada de um Povo.

O que importa relevar é que, contrariamente ao que tantas vezes sucede, a *tradução prática da soberania nacional adquire manifestações diferenciadas ao longo do tempo* – e é simples hipocrisia ou mera fantasia projectar visões teóricas edulcoradas do passado para as realidades do presente, ou do futuro. Ora, acontece que essas realidades, nos planos económico e tecnológico, são particularmente duras hoje e sé-lo-ão mais no futuro previsível. Por isso, na situação actual, a noção de soberania nacional (para além da sua tradução prática) constitui *um elemento essencial de coesão e afirmação dos Estados* – e, porque essencial, *a ser usado com realismo e não com arroubos que apenas escondem impotências*.

Da conjugação dos efeitos destes três componentes, face à sua repercução sobre o mundo em que vivemos, cada Povo, no momento actual, terá de encontrar a sua forma de resposta e afirmação.

No quadro de mutação estrutural das condições de enquadramento vigentes num passado cronologicamente ainda muito recente, a UE tem, hoje e para o futuro previsível, a dupla tarefa essencial de assegurar a organização do espaço regional europeu e projectar o seu papel na economia e na política globais. Se o fará, ou não, só se saberá com o tempo.

Mas, desde já, importa salientar que nada impede, senão nós próprios, que nós, Europeus, despertemos para as tarefas do futuro.

No que directamente nos respeita, tudo exige que nós, Portugueses, saibamos interpretar os «sinais dos tempos» e encontrar novas formas de afirmação.

A questão toda é esta: interpretando bem o nosso passado, sem hipocrisias, nem pieguices, nem escapismos, haveremos de ser capazes de reinterpretar o nosso futuro – é isso que acontece, como nós Portugueses já provámos, quando a actuação inteligente, corajosa e com sentido de serviço da élite dirigente se articula com a força de todo um Povo.

O que temos pela frente, Portugueses e Europeus, não é resolúvel apenas com o instrumental de que dispusemos em situações que estão para trás.

Neste sentido do caminhar histórico, justificar-se-á retomar a divisa desta Casa, divisa que devemos não apenas conhecer mas assumir e honrar.

Porventura a mais séria maneira de a honrar será percebermos e assumirmos aquilo que ninguém sabe melhor que nós, Portugueses: **os caminhos da Nação não pré-existem; constroem-se.**

Ernâni Lopes

Alocução ()*

Jorge Sampaio

É com particular prazer que me encontro nesta Casa, acedendo ao amável convite do Senhor Ministro da Defesa Nacional.

Enquanto Presidente da República e Comandante Supremo das Forças Armadas é para mim uma honra dirigir-me a uma tão ilustre audiência de especialistas em questões tão importantes para o País, como é o caso da Segurança e da Defesa Nacional.

E quero agradecer ao Senhor Professor Doutor Ernâni Lopes, a circunstância de nos ter tão estimulantemente motivado, através da conferência inaugural que acabou de proferir, para aquilo que no fundo deve ser, permanentemente, o debate no País e também nesta Casa.

A actual conjuntura político-estratégica mantém contornos de imprevisibilidade e instabilidade, característicos de um sistema internacional em transição, onde as lógicas de fragmentação e integração se cruzam e geram movimentos complexos e contraditórios.

A par com a emergência de renovadas oportunidades tendentes a uma maior cooperação e diálogo entre as nações, coexistem focos de instabilidade e conflitos declarados ou potenciais em várias regiões do Mundo, provocados por uma onda de tensões longamente contidas, de natureza étnica, religiosa, cultural e política.

Num mundo marcado pelo fenómeno da globalização e pela multipolaridade e heterogeneidade de modelos políticos, culturais e civilizacionais, os riscos para a segurança e para a estabilidade podem

(*) Alocução de Sua Excelência o Presidente da República na Sessão Solene de Abertura do Ano Académico de 1996/97, do Instituto da Defesa Nacional, que teve lugar em 29 de Novembro de 1996.

resultar de decisões políticas identificadas ou de fenómenos diversificados e complexos, como sejam os fluxos migratórios desordenados, as crises económicas induzidas, o terrorismo e o narcotráfico.

O carácter global de muitos destes fenómenos e a tipologia multifacetada, imprevisível e transnacional dos novos riscos para a segurança, exigem que as estratégicas de resposta para lhe fazer face sejam perspectivadas numa concepção mais ampla e integrada de segurança, entendida como um aspecto essencial da globalização. Um conceito alargado de segurança que abranja não só a indispensável dimensão de defesa, mas também os aspectos políticos, económicos, sociais e ecológicos de resposta, e no qual avultam a cooperação e a solidariedade nos vários domínios como elementos essenciais.

A Defesa, como factor indispensável para garantir a Segurança, deve também ser perspectivada num contexto de mundialização das interdependências e dependências, o que aponta para o necessário aprofundamento do seu carácter pluridisciplinar, num quadro coerente com as diferentes vertentes da Segurança.

Existe hoje, consequentemente, um crescente entrosamento entre política externa, segurança e defesa, que determina uma permanente interacção na formulação de objectivos e na identificação de modalidades de acção.

A este propósito, e ao olhar para esta sala hoje, merecerá a pena relembrar quão difícil era, suponhamos há trinta anos, abordar as questões da defesa de uma forma tão aberta; quão difícil era, sequer, associar defesa e segurança; e que tudo, afinal, só foi possível em Portugal, com o advento da democracia.

Não quis deixar de fazer esta referência aqui, hoje, porque este Instituto, e antes dele esta própria sala, foram palco não apenas de agradáveis Cursos de Auditores de Defesa Nacional mas também de grandes confrontações que, de alguma forma, moldaram o tempo que estamos a viver.

E se é aliás comum, hoje e com facilidade, falar-se de política externa, de segurança e de defesa, eu falo dessa temática, concerteza, mas acrescento também, que todos esses domínios estarão sempre ao serviço da democracia e que o Instituto da Defesa Nacional pode desempenhar, como certamente desempenha e desempenhará no futuro, um papel extremamente inovador no relacionamento modernizado destas várias matérias, que deixaram de ser vistas como exclusivas de determinados especialistas, sempre essenciais,

mas que são, afinal, questões do nosso quotidiano democrático, para as quais temos de encontrar novas respostas.

No tocante à Defesa Nacional e ao nível do conceito, parece devidamente assumido e interiorizado o seu carácter multidisciplinar e interdepartamental, o que se deve ao Instituto de Defesa Nacional que oportunamente introduziu e divulgou no nosso País o conceito global e integrado de Defesa Nacional.

A Defesa, sendo uma questão nacional, é não apenas militar mas também cultural, económica e política na mais ampla acepção da palavra. Neste sentido, só uma estratégia integrada, concebida no plano global do Estado, poderá responder, com credibilidade, à defesa dos interesses nacionais e aos desafios do mundo de hoje, pelas sinergias que se obterão através de uma adequada e harmoniosa articulação entre as componentes militar e não militares da Defesa Nacional.

Mas a Defesa Nacional não se esgota num conjunto de medidas a adoptar nos vários domínios de acção. A Defesa é, acima de tudo, uma manifestação da vontade nacional.

O espírito de defesa e a cultura de defesa estão intimamente ligadas e todo o cidadão deve estar consciente do facto de que a Defesa Nacional se fundamenta na coerência da reflexão e dos processos, mas também comporta alguns sacrifícios.

É neste sentido que assume particular relevância a sensibilização da população para os problemas da defesa nacional, em especial no que respeita aos valores fundamentais que lhe são inerentes, e o desenvolvimento e enraizamento de uma verdadeira consciência de defesa nacional, conducente à consolidação da ideia de que ela deve ser sentida e partilhada por todos os Portugueses.

Na verdade, só quando se conjugam os valores de uma sociedade com a análise correcta das situações – produto da competência e do saber colocados ao serviço da defesa nacional – é que pode emergir uma verdadeira cultura de defesa.

Numa época de mudança e incerteza como é aquela em que vivemos, torna-se necessário dar uma maior atenção à reflexão estratégica e às abordagens prospectivas, como suportes fundamentais do planeamento e do processo de decisão estratégicos.

Na vertente da Defesa Nacional, face às variáveis dos conceitos estratégicos correspondentes às áreas de interesse nacional e à consequente

diversificação da acção estratégica, importa igualmente aprofundar a reflexão e o debate sobre as grandes questões da Segurança e Defesa e apurar o Planeamento Estratégico da Defesa Nacional.

Na actual conjuntura, aquele planeamento deverá continuar a centrar-se no espaço onde se realizam os Interesses Nacionais Permanentes, mas atender, igualmente, ao facto da acção estratégica estar hoje também orientada para a afirmação de Portugal na Europa e no Mundo.

E é nesta última vertente que se inserem as recentes acções militares nacionais no âmbito das novas missões das Forças Armadas em apoio da política externa do Estado, que têm contribuído de forma significativa e eficaz para tal afirmação.

Neste contexto, configurando-se o crescente envolvimento da componente militar no apoio à política externa do Estado como a principal alteração qualitativa no emprego operacional das Forças Armadas em situação de paz, parece pacífico, que a vertente militar da Defesa Nacional tem hoje de incluir no seu planeamento duas vertentes diferenciadas: o Planeamento da Defesa Militar e o Planeamento do Apoio Militar à Política Externa do Estado.

Importa ainda sublinhar que o planeamento estratégico não se confina à concepção da acção estratégica a empreender. Há que cuidar, igualmente, do potencial estratégico nacional, nos vários domínios da acção do Estado pertinentes à Defesa Nacional.

No caso da componente militar da Defesa, a diversidade das missões a cumprir, com especial relevo para as que se enquadram no apoio à política externa do Estado, implicam profundas alterações nos planos genético e estrutural da força militar que justificam a reestruturação em curso.

Neste âmbito, se por um lado há que conferir às Forças Armadas uma crescente capacidade para o cumprimento de missões externas que revertem para o reforço do prestígio, da visibilidade e da afirmação de Portugal na cena internacional, dever-se-á igualmente atender à necessidade de dispor em permanência de uma capacidade militar suficiente para constituir um factor de dissuasão credível, na perspectiva da Defesa Militar.

O crescente envolvimento das Forças Armadas em operações de apoio à paz e humanitárias, bem como o empenhamento cada vez mais significativo de quadros nas estruturas de Comando e Estado-Maior das várias organizações internacionais e de segurança e defesa de que Portugal é membro,

fazem emergir como uma questão especialmente relevante a formação dos quadros de hoje.

É uma questão que, diga-se desde já, as Forças Armadas souberam competentemente antecipar e cuidar, especialmente através da acção desenvolvida pelos seus Institutos Superiores de Ensino Militar, e que se tem revelado no excelente desempenho dos quadros militares empenhados naquelas missões, reconhecido, aliás, nas várias instâncias internacionais onde estamos inseridos.

Porque também este domínio concorre para o acréscimo de prestígio e visibilidade do nosso País, importa dar continuidade a este esforço de formação dos quadros, apostando decisivamente na valorização do elemento humano, na qualidade e no saber.

O militar é hoje em dia também um «*gestor da não violência*», um «*peacekeeper*», um agente directo da acção diplomática antes ainda de actuar como o seu natural prolongamento. Consequentemente, as exigências que decorrem da complexidade e diversidade das missões que pode ser chamado a cumprir sugerem que, a par da aprendizagem científica, técnica e táctica tradicionais, se incremente o estudo das Relações Internacionais, da Geopolítica, da Estratégica e do Direito Internacional.

A série de comentários ou reflexões que acabei de apresentar, especificamente centradas nas questões da Segurança e Defesa, ilustram, por si só, a complexidade da temática e a importância crescente que os estudos estratégicos assumem nos dias de hoje.

Para além do necessário acompanhamento e análise do complexo ambiente internacional em que vivemos, que deve ser permanente, e da avaliação da incidência sobre o planeamento estratégico nacional, importa igualmente continuar a actualizar doutrinas e promover, crescentemente, um verdadeiro Pensamento Estratégico Nacional.

Neste campo, o Instituto da Defesa Nacional tem um papel importante a desempenhar, já que lhe cabe, entre outras atribuições, promover a reflexão teórica sobre as grandes questões da Segurança e Defesa e contribuir para a definição e a permanente actualização de uma doutrina de defesa nacional.

Num plano igualmente relevante se inscreve o intercâmbio entre o Instituto da Defesa Nacional e Instituições congéneres, universidades e outros estabelecimentos de ensino superior, que importa continuar a aprofundar,

no sentido de promover um diálogo constante e interactivo com a sociedade civil.

Numa palavra, o Instituto da Defesa Nacional é o «*forum*» privilegiado para a produção de uma cultura estratégica, envolvendo os «*trabalhadores do saber*» num cruzamento de experiências diversificado e enriquecedor, contribuindo para reforçar a identidade e consolidar a consciência e a coesão nacionais.

Uma palavra final que é, no fundo, uma sequência das intervenções que tive o prazer de ouvir, do Senhor Director do Instituto da Defesa Nacional e do Senhor Professor Ernâni Lopes.

A minha presença nesta Casa deve também ser vista como um forte estímulo à necessidade de ser interiorizado pelo País, em geral, o significado das profundas alterações em curso e do esforço desenvolvido pelo Ministério da Defesa Nacional e pelas Forças Armadas, designadamente o aprontamento, a formação e a dignificação que estas, no seu conjunto, têm introduzido no País.

A minha presença deve ainda significar, se me permitem, o desejo que exprimo neste auditório tão solene, de ver assumidas pela comunidade nacional, as grandes questões de Segurança, de Defesa e de Estratégia Nacional, que no fundo são o cerne da visão democrática da sociedade. É isto que fundamentalmente importa.

Se tivéssemos a oportunidade de fazer uma retrospectiva do que foram os últimos anos da vida portuguesa, quem nos diria que hoje, mais uma vez estaríamos no Conselho de Segurança das Nações Unidas; que a nossa presença na Bósnia é saudada como uma capacidade notabilíssima; que as nossas Forças Armadas são vistas em cenários que nos recordam partes da nossa História que não podemos esquecer, mas que não são obviamente idênticos aos actuais, e que são instrumento decisivo da cooperação com os países de expressão oficial portuguesa e de cooperação internacional. Quem diria, como tive ocasião de verificar há quinze dias, quanto requestada é a nossa presença empresarial e cultural no quadro ibero-americano; quem poderia sequer prever, alguns anos atrás, que teríamos também este ano, fruto de uma acção diplomática consistente, assistindo à criação e à assinatura formal da Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (e aproveito para saudar o Senhor Secretário Executivo aqui presente); e, finalmente, quem poderia sequer pensar que

dentro de dois dias teríamos em Portugal a reunião magna da OSCE, com tudo o que isso significa.

Sabemos por isso, minhas Senhoras e meus Senhores, que há desafios fortes mas que há também determinação. E que aquilo a que tudo, afinal de contas, se resume é a forma concreta como a participação de todos os portugueses se fizer, já que os desafios não se dirigem apenas às elites. Será da resposta global da população que há-de concerteza, confiantemente, nascer um Portugal cada vez mais forte, solidário e desenvolvido.

Jorge Sampaio

Globalização: visão do Atlântico Sul

Ronaldo Sardenberg

1. INTRODUÇÃO

Os temas do Atlântico Sul e da globalização interagiram através dos séculos de formas variadas. O Atlântico Sul foi um palco privilegiado da primeira grande empreitada de globalização, que foi a expansão marítima européia dos séculos XV, XVI e XVII, sob a liderança precisamente de Portugal. Na prática, aqueles mares foram abertos ao mundo pelas velas portuguesas. A globalização tem hoje inéditos conteúdos, mas suas raízes estão fincadas naquela gesta e naqueles séculos. A importância do Atlântico Sul derivou não só de ser parte do caminho das Índias - a vasta extensão dessa rota repete a expansão marítima como empreendimento global - mas também pela presença portuguesa na costa africana e na costa brasileira, com o enorme impacto histórico e cultural que hoje reconhecemos.

Episódios político-militares como a guerra contra os holandeses, que afinal se travou nas duas margens do oceano, e econômicos como os ciclos brasileiros de exportação de açúcar e mais tarde de ouro, com a decisiva participação da mão-de-obra escrava africana, são capítulos emblemáticos da inserção histórica da região do Atlântico Sul, no processo de mundialização das atividades humanas.

Antigas realidades se transformaram profundamente no tempo e hoje nos apresentam desafios renovados. Nos últimos cem anos ou pouco mais, o Atlântico Sul chegou a perder substância como foco de atenções no Brasil – afastado que estava das principais correntes do comércio mundial e ofuscado pela importância estratégica que alcançou

o Atlântico Norte, em duas guerras mundiais e em todo o decorrer da guerra fria. Agora vencida esta última e havendo o processo de descolonização chegado à sua exitosa conclusão, o Atlântico Sul entra em fase de recomposição como área de paz e cooperação e, consequentemente, como conceito estratégico.

2. GLOBALIZAÇÃO

Ao discutirmos a política contemporânea, certos elementos aparecem, à primeira vista, como centrais, por exemplo, a necessidade de reconhecer factualmente que a globalização existe e configura a ordem internacional; que são possíveis distintas inserções nessa ordem globalizada; e que a boa inserção não é automática, não podendo ser obtida nem pelo quietismo político nem por meras formas de adesão. Isto é válido com a ressalva de que o estágio de desenvolvimento de cada país afetará seu modo de inserção global.

Não existe um modelo único de inserção global. A China, o Brasil, a Índia, a Rússia, os tigres asiáticos encontraram cada um deles seus próprios caminhos. O processo de homogeneização de instituições políticas ou de programas econômicos não resiste verdadeiramente a realidades tão distintas, a experiências históricas tão diversificadas, a culturas tão fortes e originais. Parece irrealista escravizar-se a paradigmas, ou ainda «receitas» prontas, na busca da melhor inserção global. Conhecer experiências alheias não significa que estas possam ou devam ser copiadas.

A globalização tomou-se uma *chave essencial* para explicar variados fenômenos e processos característicos deste final de século. O termo descreve, sobretudo, a recomposição e a abrangência, em âmbito planetário, do sistema econômico de mercado, – do sistema capitalista. Esse desdobramento se tomou factível com o desaparecimento da alternativa do socialismo real e do final da guerra fria. Criaram-se, assim, novos espaços políticos e econômicos na ordem internacional e abriram-se oportunidades mais seguras para a aplicação de grande massa de capitais em vastas áreas do mundo, com a utilização de modalidades financeiras e estruturas produtivas claramente inovadoras.

O aspecto econômico da globalização é, entretanto, apenas um dentre muitos, pois seus efeitos se fazem sentir em variados contextos e com diferentes atributos, o que gera ambivalências. Para sintetizar, notaria tentativamente que a globalização:

- reorganiza o sistema político e económico internacional;
- corresponde ao aprofundamento da internacionalização (ou descentralização) da produção;
- estimula a recomposição do sistema produtivo, com a reorganização da estrutura empresarial;
- torna móvel o capital, alterando a qualidade e as modalidades dos fluxos financeiros;
- faz avançar uma profunda revolução tecnológica, na qual a telemática é apenas um dos aspectos principais;
- reorganiza as formas de inserção, na economia mundial, das distintas regiões do planeta;
- concentra a produção de certos serviços estratégicos, tais como pesquisa e desenvolvimento, consultaria, desenho industrial, financiamento, embalagem, comercialização e lançamento de novos produtos, inclusive mundiais;
- altera o fator trabalho e as condições de emprego;
- provoca profundas transformações estruturais nas sociedades em que penetra, ao passo que exclui ou marginaliza as demais; e
- põe em questão a viabilidade das culturas nacionais.

A globalização econômica se associa ao globalismo político, à revolução tecnológica em curso, à visão planetária embutida nas preocupações ecológicas, às inquietações filosóficas e estéticas diante do possível advento da pós-modernidade. Enfim e não menos importante, a globalização ampara a moldagem de uma nova estratificação internacional de poder.

CARACTERÍSTICAS

Alguns exemplos de características fundamentais da globalização podem ser úteis para encaminhar nossa discussão. A *internacionalização do sistema produtivo*, a mais evidente de suas manifestações, se traduz pela produção no exterior – a custos mais baixos – para venda no

mercado mundial. Aspecto notável, nesse contexto, é a *globalização de processos produtivos de bens de alto teor tecnológico*. No passado recente, toda a linha de produção de um automóvel ou de um computador se situava, normalmente, dentro de um mesmo país. Para o lançamento dos «modelos mundiais», contudo, o investidor se vale das vantagens comparativas e economias de escalas de diversos mercados nacionais e, assim, otimiza custos e aumenta a competitividade de seu produto. Diferentes partes de um produto são fabricadas em diferentes sítios. O exemplo dos métodos de produção dos bens mais sofisticados vai permeando todo o processo industrial, o que sem dúvida o transforma radicalmente e faz com que até a produção de calçados e a edição de livros sejam internacionalizadas.

A concepção mais recente – e extrema – do tipo de corporação que se organiza para trabalhar nesses novos espaços é a da corporação «virtual»⁽¹⁾, a que prefere não contar com linhas de montagem próprias e subcontratar as de propriedade de outras empresas. Pode também ser aquela que dispersa globalmente suas unidades produtivas de acordo com o princípio das vantagens comparativas, já havendo casos em que praticamente cem por cento das atividades fabris de uma corporação estão localizadas no exterior.

Ao lado destas, lança-se o Estado «virtual», o que reduz a capacidade produtiva física em seu território, aquele cuja economia depende de fatores móveis de produção. São obviamente os países desenvolvidos, cujo aparato produtivo já se localiza crescentemente fora de suas fronteiras. Nesta nova caracterização, reaparece com disfarces, no universo ortodoxo de discussão, a perturbadora divisão dos países em desenvolvidos e subdesenvolvidos.

As empresas sediadas no Estado virtual se especializam em «serviços estratégicos», sem os quais a produção é inviável até por não encontrar mercado, ao mesmo tempo que tendem a manter na sede segmentos industriais, como o dos componentes eletrônicos, que agregam muito valor ao produto final. A partir das sedes, formam-se, ainda, as políticas de estruturação da empresa e de fusões e aquisições.

(¹) V. Richard Rosencrance, «The Rise of the Virtual State», *Foreign Affairs*, Julho-Agosto de 1996.

Nesse contexto, redefine-se a temática do território nacional, hoje no centro das discussões. O esforço de desvalorizá-lo, «à la» Rosencrance, ataca o conceito de soberania. O território descaracterizado se transformaria num simples «espaço» franqueado à atividade política, econômica e cultural. As fronteiras se tornariam supérfluas, e com elas a soberania. Os consequentes interesses nacionais passariam a constituir obstáculos arcaicos à evolução do sistema internacional.

O território não é uma noção abstrata mas uma realidade histórica e juridicamente construída. Como se sabe, a forma última da soberania, num mundo competitivo, é o monopólio, em mãos do Estado, da utilização legítima da força e essa jurisdição exclusiva se exerce num quadro territorial específico, ou seja, dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas.

Terra, território e espaço são conceitos que não se confundem. Terra, como fator da produção, engloba os recursos naturais e o meio-ambiente e seu valor se expressa em termos patrimoniais. Já território, onde se radica uma sociedade organizada na forma de Estado, representa outros tipos de valor, usualmente não mensuráveis em dólares. Espaço, neste contexto, corresponde a uma noção degradada de território.

Desenfatizar o território vale por endossar os modelos hegemônicos de ordem internacional, que adiante mencionarei. Nem de longe cogitam os países mais desenvolvidos abandonar sua base territorial, ou seja, a jurisdição sobre os respectivos territórios nacionais. O controle aperfeiçoado que aplicam à imigração é a esse respeito genericamente ilustrativo. Em termos econômicos, buscam apenas modificar o uso que é feito da terra, como fator de produção. As mudanças na jurisdição se realizariam fora das fronteiras do mundo desenvolvido, onde o território se transformaria em espaço, no qual o fator de produção terra seria internacionalmente disponível.

Sob a ótica econômica, uma das manifestações da globalização com maior frequência citadas é a *dramática expansão dos fluxos financeiros internacionais* e seu impacto sobre as políticas nacionais do setor. O fluxo virtualmente desimpedido dos capitais internacionais permite, em tese, a alocação eficiente dos mesmos nos mercados que oferecem melhores atrativos. O crescimento do volume desses capitais, hoje

orçado em trilhões de dólares, e sua volatilidade, porém, ameaçam colocar em risco o sistema financeiro internacional e, consequentemente, a estabilidade econômica de países.

A instabilidade fundamental do mercado internacional de capitais de curto prazo é abertamente mencionada⁽²⁾. O debate sobre o tema ganha importância redobrada por não existirem instâncias internacionais que controlem, ou sequer acompanhem, o comportamento desses fluxos. Nem o Banco Mundial, que trata do financiamento para o desenvolvimento, nem o Fundo Monetário Internacional, mais preocupado com o equilíbrio das contas nacionais, têm vocação para esse controle. A ONU ou o G-7 muito menos. Diante das ondas de instabilidade geradas do exterior, como diz Celso Furtado⁽³⁾, da ausência de disciplina internacional, *reduz-se a governabilidade dos sistemas econômicos nacionais*. Os Governos são forçados – com todas as consequências negativas – a acumular amplas reservas para que possam defender as economias das variações abruptas do mercado financeiro.

O capital internacional é atraído pelos *mercados nacionais que ofereçam maiores vantagens*, em termos, entre outros, de remuneração, do custo dos insumos ou da qualidade de mão-de-obra. Os Governos se sentem levados a competir entre si de forma aguda na promoção de arcabouços legais e fiscais que atraiam os variados tipos de capital, e não apenas os investimentos estrangeiros produtivos. Dentro de cada país as respectivas divisões territoriais, inclusive os municípios, adotam, como se sabe, padrões de comportamento igualmente competitivo.

Outra faceta notável desse processo é a *instantaneidade das comunicações* mundo afora, entre os países e continentes, em cobertura ininterrupta nas 24 horas do dia. Os meios de comunicação global passam a reportar, em tempo real, os eventos políticos e econômicos (e bursáteis) e a decidir dentre eles quais são os mais relevantes, enquanto a INTERNET permite o acesso virtualmente desimpedido de qualquer indivíduo bem informatizado aos mais diversos universos informacionais. As grandes redes, como a CNN, formulam a agenda do noticiário

⁽²⁾ V. entrevista de George Soros, *Veja* de 1 de Maio de 1996.

⁽³⁾ V. entrevista de Celso Furtado ao *Estado de São Paulo*, em 26 de Maio de 1996.

internacional e, juntamente com a INTERNET, tornam improvável o controle das informações dentro de fronteiras nacionais.

Essas novas tecnologias a rigor ainda não penetraram em massa o mercado e a cultura política dos países menos adiantados. Quando o fizerem, abrirão novas perspectivas para as antiqüíssimas questões da participação e representação política. Aumentará nos próximos anos o acesso da cidadania, da sociedade organizada – para usar terminologia corrente – e dos Governos à informação. O acréscimo de suas respectivas formas de poder modificará de forma sensível as regras do jogo democrático.

Por enquanto, o que está verdadeiramente globalizado – e ainda de modo imperfeito, porque reproduz e aprofunda as formas atuais de preponderância – são as redes relacionais entre as elites financeiras, industriais, científico-tecnológicas e outras relevantes, tanto nos países do Norte quanto nos países do Sul, bem como entre as elites do Norte e do Sul.

Em contrapartida, verifica-se uma *crescente marginalização das camadas periféricas* nos países industrializados e em desenvolvimento, vítimas de processos de alienação psicológica e de desemprego estrutural em diferentes níveis e de diferentes qualidades. A ameaça da fragmentação, deriva do ressurgimento de antigas tensões e confrontos étnicos, confessionais, territoriais e outros, bem como do esquecimento a que estão relegados por parte da comunidade internacional. Cerca de um quarto dos Estados membros do sistema internacional é agora reconhecido como extremamente pobre por dispor de uma renda anual *per capita* inferior a \$350 dólares. Em muitos países mais desenvolvidos, a situação de indigência se repete de maneira trágica.

O acirramento da competição por recursos naturais que se tornam escassos constitui outro aspecto da dinâmica da globalização/fragmentação. A continuidade do padrão de consumo abusivo por parte dos países industrializados tende a degradar o meio ambiente, ao passo que permanece insuficiente o acesso dos países do Sul à tecnologia e a financiamentos que lhes viabilizem um desenvolvimento sustentável. As populações pobres destes, por seu turno, na luta pela subsistência, senão sobrevivência, são levadas a explorarem muitas vezes de forma irreversível certos ecossistemas, exaurindo recursos hídricos, florestais, a biodiversidade, etc.

Por outro lado, a globalização abre *janelas de oportunidade para modificar os termos da evolução do hiato econômico entre o Norte e certas partes do Sul*. No passado, o crescimento da economia mundial estava estreitamente correlacionado com a taxa de crescimento dos países industrializados. Tal correlação deixou de ser automática. As economias da OCDE experimentam ultimamente – quando não há estagnação – um crescimento a taxas inferiores à da economia mundial como um todo. O pólo mais dinâmico, acima da média, situa-se na Ásia e Pacífico, com a significativa exceção do Japão, o que estimula uma verdadeira revolução na forma de organização da economia mundial.

CENÁRIOS

Com o desaparecimento do modelo polarizado mas relativamente previsível da guerra fria, os analistas configuraram possíveis cenários de médio e longo prazo baseados num espectro amplo de imponderáveis. Com a multiplicidade de hipóteses com vistas à configuração de cenários, *afirma-se a tendência para a proliferação de cenários internacionais alternativos*. Os princípios organizacionais dos cenários globais mais correntes, no âmbito dos centros de estudos internacionais, são os seguintes⁽⁴⁾:

- hegemonia benévola ou coercitiva;
- hegemonia unilateral ou compartilhada com um círculo estreito de países;
- livre mercado com o predomínio das corporações multinacionais;
- a rivalidade regional estruturada em três mega-blocos; ou
- anarquia e o caos.

Os cenários de hegemonia correspondem a um mundo *politicamente* globalizado; o do livre mercado se correlaciona com a hegemonia econômica das corporações multinacionais, no qual os Estados se tornariam supostamente supérfluos; o da rivalidade regional é o do mundo trilateralizado em blocos estanques; e o último é o da fragmentação descontrolada.

⁽⁴⁾ V. Ronaldo Mota Sardenberg, «Em Direção ao Século XXI: Cenários Globais», Jornal do Brasil, 1 de Agosto de 1996.

Esses cenários suprem, por assim dizer, parâmetros para as estratégias dos Estados na entrada do século XXI. Domina a premissa da globalização, mas esta hoje traz em seu bojo a possibilidade *da fragmentação*. Em outras palavras, na ausência de uma modulação de seus efeitos, a globalização acirra o hiato entre o centro e a periferia entre os Estados e dentro deles. Não se verifica, porém, uma dinâmica inexorável, que beneficie apenas os países mais desenvolvidos e condene os demais à fragmentação, regressão e exclusão. O que determina a diferença entre beneficiar-se e ser alijado da maré de prosperidade planetária são as modalidades de inserção que o Estado e a sociedade descobrem no próprio processo internacional. São, portanto, a capacidade de planejamento estratégico, as visões do futuro e o projeto nacional, ou sua ausência.

NOVAS CATEGORIAS DE ESTADOS

As presentes realidades levam a que novas categorias de Estado estejam presentes na ordem internacional, o que retrata *situações diferenciadas* em função da estratificação do poder internacional e dos estágios de desenvolvimento econômico e social dos distintos Estados. Usam-se crescentemente divisões pragmáticas do mundo que compreendem:

- um novo Primeiro Mundo;
- as economias em transição;
- um novo Segundo Mundo na Ásia;
- aspirantes a esse mundo, notadamente na América Latina; e
- um Terceiro Mundo residual de excluídos e marginalizados.

O **novo Primeiro Mundo** dos países desenvolvidos, cujas economias estão sendo revolucionadas pela adoção das modernas tecnologias de informação, pela internacionalização do sistema produtivo e pela modernização das estruturas empresariais, o que impulsiona a globalização, mas cuja performance econômica é apenas moderada (1985-1994: crescimento de 2,6% ao ano) e que, no caso da Europa, convivem com taxas de desemprego extremamente altas (mais de 10% da mão-de-obra);

As chamadas «economias em transição», que receberam, como herança, os destroços do extinto Segundo Mundo dos Estados socialistas europeus, que seguem em declínio económico;

Um **novo Segundo Mundo**, concentrado na China e no Sudeste asiático, caracterizado por altas taxas de poupança interna e pela abertura ao capital internacional, que passa por acelerado processo de modernização económica e industrialização (taxas de crescimento anual da ordem de 8 a 10%) e que está diminuindo o hiato secular de riqueza que os separa do Primeiro Mundo; o novo Segundo Mundo começa a caracterizar-se como o novo centro dinâmico da economia mundial; há porém no Ocidente quem comece a ver sintomas de debilidade económica naquela região e a prever que não lhe será possível sustentar a longo prazo aquelas taxas de crescimento;

Uma **nova América Latina** com países de performance desigual mas que em conjunto cresce a taxas inferiores (2,5% anuais; o Brasil no último triénio a 4,5% ao ano), e que, embora em boa parte deles com poupanças domésticas ainda muito insatisfatórios, luta por acelerar seu desenvolvimento e galgar de forma estável o patamar do novo Segundo Mundo. Situação semelhante vive o **Sul asiático**, onde um país como a Índia está crescendo a 5% ao ano e se abre para a economia mundial⁽⁵⁾;

Um **novo Terceiro Mundo** composto dos 48 Estados empobrecidos (MDRS), 33 dos quais são africanos, e que se encontram, pelo menos nesta fase, praticamente excluídos do processo de globalização.

Essas categorias oferecem um quadro de referências provisório aberto à discussão e a ser oportunamente ajustado. Não excluem necessariamente a hipótese de uma possível reaglutinação tripartida, em termos de I, II e III Mundos, no futuro. Supõem a permanência dos Estados como principais valores da vida internacional. Aceitam com qualificações a preponderância ao menos temporária do que foi chamado de novo Primeiro Mundo.

Mencionam-se também outras categorias de Estados, tais como:

(5) Os países árabes produtores de petróleo, que hoje enfrentam situações de relativa dificuldade, representam um caso especial na ordem internacional.

Big Emergent Markets (como proposto pelo Departamento do Comércio dos EUA): aqueles dez ou doze países que melhores condições teriam para absorver as exportações norte-americanas; e

Países-cabeça e países-corpo (Richard Rosencrance);

Países-baleia (Ignacy Sachs).

Na divisão do mundo entre «nações-cabeça» e «nações-corpo», a Austrália e o Canadá, por exemplo, são apontadas por Rosencrance entre as primeiras, em função de seus setores avançados de comunicações e *media*. Já a China, a seu ver, será o modelo da nação-corpo do século XXI, já que por ser dependente dos serviços estratégicos não poderá organizar seu futuro industrial; a Rússia, que ainda não se estruturou legal e fisicamente como «nação-corpo» manufatureira para suprir a «cabeça» estrangeira, e a Índia pertencerão também ao segundo grupo, o do parque fabril mundial.

Seria útil resgatar o que essas observações possam ter de verdadeiro, a parcela sem a qual a corporação assim como o Estado «virtual» não passariam de emanações arbitrárias da imaginação, sem correlação com a realidade.

Pode-se reter da análise desses pontos o seguinte:

- a política territorial deve estar na primeira linha das preocupações, pois a globalização estimula a concentração econômica, acentua as contradições de interesse e alenta a divisão dos países em unidades menores;
- o Estado, virtual ou não, continua, todavia a ser um ator de primeira linha; é o principal instrumento de que a sociedade democraticamente dispõe para negociar seu futuro, sua inserção na ordem global e regional;
- mesmo no domínio estrito da economia, a globalização não tem apenas repercussões «virtuosas»; e
- a insegurança em seu amplo sentido social é função não só de circunstâncias internas, mas também de fatores importados.

Não somente por ser grande – um «Estado-baleia» como definiu o Professor Ignacy Sachs – um país será relevante. A qualidade de sua inserção internacional se definirá também por fatores como a educação

em todos os níveis, inclusive no que diz respeito à ciência e tecnologia, a situação social, vista do ângulo da distribuição de renda e das disparidades regionais. Esforços concentrados são necessários para a capacitação na área dos serviços estratégicos. Essas são variáveis cruciais para a definição do futuro.

TRANSFORMAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO

Embora seja precipitado afirmar que o quadro internacional evolui linearmente para uma «ordem transnacional» e está levando à obsolescência dos Estados, pode-se concordar em que o perfil destes passa por transformações estruturais. Diversamente do que reza a retórica dominante, a globalização *não dissolve necessariamente as fronteiras nacionais*, mas as reconfigura, ou seja, força a modificação das funções do Estado.

Ressalve-se que o principal agente económico dessa transformação – a corporação multinacional –, embora multiplique atividades por todo o mundo, continua a ter sede em país determinado. Esse fato objetivo tem consequências sensíveis na acumulação de capitais, organização da estrutura empresarial, lançamento de novos produtos globais, etc. Tudo isto faz com que não haja muitas dúvidas quanto à nacionalidade da Ford, Monda ou Volkswagen, por exemplo, e qualifica em profundidade o debate contemporâneo sobre este tema. O que arrisca enfraquecer-se é a jurisdição dos Estados políticamente mais fracos.

Conquanto continue como o ator internacional por excelência, nenhum Estado hoje pretende a autonomia incondicionada – a época das autarquias está encerrada – e está sendo chamado a desempenhar novas tarefas além das tradicionais, dentro de um espaço político em constante mutação. As variáveis externas ganham peso e funcionam quer como limitadores de opções internas, quer como alavancadoras de oportunidades de desenvolvimento. Se, outrora, o Estado agrário exercia sua autoridade por meio do controle da irrigação e da terra agriculturável, e se, mais recentemente, o Estado a exerceu mediante a regulação dos fatores de produção industrial e pela participação direta no processo produtivo, agora o Estado se encarrega da *gestão estratégica*.

gica dos interesses nacionais. E deve fazê-lo em consonância com padrões democráticos de comportamento.

O desfecho da guerra fria demonstrou que a segurança dos Estados está indissoluvelmente ligada ao bem estar de suas sociedades. Sem esta, mesmo grandes potências arriscam fragmentar-se. Como indica, por sua vez, o esgotamento de modelos de «welfare state», tanto o bem-estar quanto a segurança da cidadania devem ser procurados de forma eficiente, num mundo em que os recursos fiscais se tornaram escassos e em que a demografia parece conspirar contra a solvência dos programas de proteção social.

No contexto democrático, cresce o papel da *sociedade civil*, mediante os canais institucionais de representação política e as modalidades voluntárias de articulação associativa simbolizadas pelas ONGs. A atuação do Estado passa a ser fortemente balizada pela opinião pública nacional e internacional, assim como pelo comportamento dos mercados globalizados, que pode variar instantaneamente.

Não obstante tenha-se reduzido o espaço para o Estado-empresário, o mesmo não ocorreu com Estado orientador, regulador e fiscalizador, cujo fortalecimento se faz necessário com o objetivo de assegurar os interesses da sociedade democraticamente organizada em meio às injunções da globalização e, sobretudo, preservar ou alcançar as condições de eqüidade sócio-econômica de interesse do consumidor e, no plano político, do cidadão.

Na busca da *inserção favorável* no cenário externo, cabe ao Estado evitar tanto os riscos da fragmentação, quanto as tentações antitéticas do isolacionismo e da abertura unilateral. Penso não apenas em questões tipicamente econômicas, mas também em sua consideração abrangente em conjunto com as preocupações políticas, sociais e jurídicas. Assim como a globalização não deve ser reduzida à sua expressão econômica, a inserção deve ser apreciada em toda a sua complexidade.

Consequentemente, o futuro dos países em desenvolvimento mais dinâmicos não deve, digamos assim, ser imaginado pelas metades: um país de economia estável mas imaturo politicamente; próspero em certas áreas e empobrecido em outras; rico mas profundamente injusto, soci-almente em crise; que preservassem o meio ambiente mas que sua economia não se desenvolvesse (ou vice-versa). O processo de globa-

lização, que se nutre de seletividades, seria impiedoso com um país que assim erroneamente se programasse.

Os riscos da desintegração política e a vulnerabilidade social continuam presentes. Não seria prudente esperar que a operação dos mecanismos de poder e de mercado internacional automaticamente os eliminem. Torna-se necessário um novo enfoque para as questões sociais, inclusive do emprego. Em última análise, a boa inserção internacional depende de que a população possa desfrutar melhores condições de bem estar e de acesso desimpedido aos instrumentos e conhecimentos que caracterizam a vida moderna.

Os desafios da busca da *inclusão social, econômica e política da cidadania nas sociedades nacionais e da inserção competitiva do país no plano internacional* são concomitantes e interrelacionados. O Estado, que promova a última às custas da apartação social e política de seus cidadãos, não lograria manter o equilíbrio de longo prazo, no universo competitivo.

Diante disso, é tarefa do Estado, em resposta, promover novos padrões de desenvolvimento sustentável, sob o aspecto econômico, social e ecológico. A construção de um modelo de Estado, mais ágil e eficiente, menos intrusivo e burocratizado, sem autoritarismo mas com autoridade, constitui condição necessária para o atendimento efetivo das injunções da globalização e da regionalização. Emerge assim, como fator crítico, a necessidade de um planejamento estratégico, nos termos antes referidos, que evite a dispersão de esforços e recursos diante de frentes diversificadas.

Finalmente, valeria reter que os rumos da globalização estão ainda em aberto, que há suficiente margem de dúvida para justificar a construção de cenários alternativos de futuro e que seria desastroso condenar países ou regiões a funções anciliares numa hipotética ordem fundada na concentração internacional do conhecimento científico e tecnológico de vanguarda.

A ordem política e o próprio sistema de mercado conviveriam mal com a divisão permanente da humanidade em dois segmentos, um dinâmico e inteligente e o outro estagnado e embrutecido, ainda mais se estes estivessem separados por um gigantesco mundo fabril confinado ao «low tech», e condenado a produzir bens e serviços de valor

agregado relativamente modesto, bem como a carregar o ônus da degradação ambiental inerente ao industrialismo em larga escala. Este mundo tripartite significaria que o sistema mundial de mercado se teria anquilosado e revelado incapaz de realizar-se plenamente.

Em outras palavras, a «globalização excludente», mais do que uma fórmula paradoxal e insatisfatória, representaria a admissão do fracasso produtivo e da falsidade das esperanças induzidas pelo ingresso da economia mundial em uma nova etapa. A severidade desse quadro determina em grande parte as preocupações e incertezas atuais, que são de natureza global.

Nesta fase, entretanto, o encaminhamento dessas preocupações se faz obrigatoriamente em nível nacional. Como a sociedade se organiza sob a forma de Estado, cabe a este – como representante daquela – a função de interlocutor privilegiado nos processos conexos de globalização e regionalização. Numa sociedade, cuja opção fundamental é pela democracia, esse aspecto ganha relevância. A multiplicidade de atores políticos e econômicos pode levar o observador a minimizar a função gerencial do Estado nos processos internacionais.

O Estado se transforma radicalmente do ponto de vista interno e do externo e se torna o principal negociador das condições de inserção nacional nos planos da globalização e da regionalização⁽⁶⁾. Não há mais opções pelo isolamento ou assemelhadas. O que interessa é o caminho pela frente.

Olhar o futuro significa propor modelos ou cenários internacionais, regionais e domésticos e armar estratégias de médio e longo prazo para realizá-los. Significa duvidar da perenidade dos arranjos hegemônicos e dos enunciados *pro domo suo*, implica alavancar conceitos como o do desenvolvimento sustentável, de tão difícil implementação, mas que embute uma revolução teórica, requer alargar e aprofundar a integração com os vizinhos imediatos para reforçar a posição de todos, nos desafiantes tempos que se avizinham.

A tarefa contemporânea nada tem de modesta ou acanhada; além do que não existe bola de cristal que faculte previsões firmes. A conside-

⁽⁶⁾ Dentre as tarefas clássicas que o Estado continuará a desempenhar, estão as da manutenção da integridade territorial e unidade nacional e as do fortalecimento de sua política de paz e cooperação internacionais.

ração do futuro requer sobriedade sob pena de cair no charlatanismo político. Mas o debate avança e novos consensos estão sendo formados. O primeiro passo para a boa inserção é que coletivamente nos entendemos acerca do que se está passando no mundo e do que podemos fazer para construir o destino, dentro do quadro abrangente que se nos oferece. Essa reflexão vale para cada país e, espero, também em níveis mais abrangentes de integração e comunidade.

3. VISÃO DO ATLÂNTICO SUL

A partir de nossa perspectiva, é necessário começar a articular cenários preferenciais. Fazer opções.

O Brasil tem presente que o regionalismo é um caminho necessário. Modera os excessos da unipolaridade e da fragmentação, que se associam ao processo de globalização. A regionalização abre uma rota ao ensejar que os países de uma mesma vizinhança estruturem posturas comuns. Sua premissa é a de que a integração regional significa, no mínimo, uma escala necessária no caminho da globalização e, no máximo, a própria maneira de os Estados de determinada região trabalharem sua inserção global.

Nesse sentido, o Brasil faz do MERCOSUL a sua ancoragem regional, no intuito de consolidar um espaço regional mais amplo na América do Sul, e na América Latina como um todo, o que é relevante inclusive para a negociação, no quadro dos processos hemisféricos. São nesse quadro emblemáticas as negociações anunciadas na semana passada com o Pacto Andino, e com o México. Não descura o Brasil de outros caminhos: o estreitamento de relações com blocos, como por exemplo a União Européia e a APEC, e com parceiros estratégicos em todos os continentes. A nosso ver, estes são os caminhos privilegiados da globalização de nossos interesses. Este é também o enquadramento genérico em que se encaixa nossa atitude com relação ao Atlântico Sul.

Não apenas uma realidade geográfica, o Atlântico Sul representa também uma experiência histórica e cultural, com crescentes virtualidades políticas e econômicas. O Atlântico Sul sempre fez parte de nossa história e integrará os cenários a longo prazo que estamos desenhandos.

Na ótica estratégica, o Brasil é simultaneamente sul-americano e sul-atlântico, pois tanto a continentalidade quanto a maritimidade condicionam seus destinos.

Como porém o Atlântico Sul se posiciona diante das novas tendências globais? Como evoluirá de um teatro secundário no período da guerra fria para uma região renovada que encontre um nicho dinâmico no processo da globalização? O que devemos conjuntamente fazer para começar a traçar o caminho a longo prazo do Atlântico Sul?

As dificuldades são muitas, o que não surprende, porque de certa forma buscamos construir gradualmente um novo tipo de regionalismo que abarca as duas margens do oceano e se compõe exclusivamente de países em desenvolvimento, que se desdobram em ritmos distintos. Sabemos, porém, que a revolução nas comunicações e nos transportes mundiais permitem, mais do que no passado recente, avançar nesse projeto e que nossa região não se realizará se nossos países se mantiverem isolados. O esforço deve inscrever-se no processo mundial de mudança das estruturas de produção e dos padrões de consumo e beneficiar-se dos avanços tecnológicos em curso.

Não caberia, porém, subestimar as dificuldades, nem imaginar que possam ser elas resolvidas por passe de mágica ou simples voluntarismo. A globalização envolve apostas com consequências potencialmente traumáticas. Freqüentemente, questiona-se a própria capacidade de as sociedades a ela responderem de forma organizada – ou seja, via Estado –, e isto apesar de nem todos os problemas poderem ser encarados com eficácia e oportunidade pelos mecanismos de mercado. Genericamente, poder-se-ia afirmar que quanto mais baixo for o estágio de desenvolvimento de um país mais sérios e abrangentes serão tais problemas. Essa circunstância aconselha flexibilidade ao encararmos a problemática regional, uma flexibilidade que certamente deve ser temperada por boa dose de realismo. Não se deve imaginar, contudo, que as dificuldades que boa parte da África enfrenta se prolongarão indefinidamente – ou que os países africanos serão insensíveis às possibilidades que lhes chegam de outras partes do mundo.

Não só é brutal a heterogeneidade econômica na região, mas também é possível que se acentue no futuro imediato, por motivos que escapam ao controle regional. Os benefícios da globalização estão

deixando de lado vastas porções da África, assim como das regiões interiores da Ásia e, potencialmente, da América Latina. A aposta global é tão seria que envolve o destino do sistema de mercado; seus termos, no entanto, são muito simples: poderá ou não a dinâmica global, em tempo útil, contra-arrestar as tendências mundiais à exclusão e ao desemprego estrutural.

O panorama é de mudança e de riscos. Joga-se o futuro: desde as condições de vida e emprego de cada indivíduo, que arrisca tornar-se supérfluo em relação ao processo produtivo, até a marginalização de camadas sociais, regiões e países. Ao mesmo tempo, reestruturam-se as empresas, rearticulam-se os fluxos financeiros e comerciais, reformam-se os Estados.

Não surpreende, pois, que em muitas partes do mundo ascenda uma sensação de insegurança, um receio de que o entendimento equivocado das tendências atuais possa levar a que se perca o «trem da história», para utilizar uma metáfora tecnologicamente antiquada. Teme-se que, sob o impacto dos processos concentradores de investimento e de renda, a nova ordem rapidamente se congele, ou seja, que as presentes oportunidades políticas, econômicas e estratégicas como que subitamente se evaporem. Os equívocos de hoje podem ter repercussão sobre os destinos de várias gerações, da mesma forma, por exemplo, que os principais efeitos das decisões internacionais adotadas na segunda metade dos anos quarenta perduraram até recentemente.

As transformações, que são requeridas ou induzidas, muitas vezes aprofundam tendências sociais perversas existentes em todos os países. É por essa razão – e também por questões internas, – que o Presidente Fernando Henrique Cardoso tem insistido na mudança das políticas sociais brasileiras. A percepção que se generaliza no Brasil é a de que o déficit social, por assim dizer, além de intrinsecamente injusto, prejudica fortemente as chances de uma integração positiva do país na economia mundial.

Esses problemas são particularmente resistentes ao tratamento político, num momento em que, em nível global, se registra um aparente desequilíbrio entre os fatores de produção, em que o fator capital tende a preponderar sobre o fator trabalho, como se deduz da tendência ao desemprego estrutural. Acentuam-se, pois, os temores à medida que se

esmaecem as anteriores certezas conceituais. A relação complexa entre as políticas de estabilidade e de desenvolvimento econômico, muitas vezes erroneamente descrita como um dilema, representa um sintoma desse estado de coisas.

Diante das armadilhas da globalização, as grandes regiões também se reorganizam. Estamos longe da simplicidade de dividir o mundo em macrorregiões rivais na Ásia, Europa e Américas. Tal divisão representaria não mais que uma camisa de força e uma resposta regressiva, passadista, às oportunidades contemporâneas. A globalização não necessita significar um retorno ao passado. O pessimismo desse caminho impediria que o sistema internacional viesse a alcançar sua auto-confiança.

Todas as regiões estão em processo de reforma. A própria América Latina não escapa a essa contingência, pressionada que está simultaneamente pelas forças da globalização, da integração hemisférica e dos distintos processos de integração sub-regional, assim como pela nova importância que ganha a dimensão da América do Sul.

O Atlântico Sul vive essa realidade de forma agravada. Já tracei um panorama de sua secular evolução. Não vou repetir-me. Acentuarei, contudo, que o processo de reconstituição do Atlântico Sul, como região, é incipiente e claramente retardatário. Perdemos todos muito tempo, especialmente no núcleo histórico da região, que é composto pelas relações oceânicas entre os países sul-atlânticos de expressão portuguesa, e as que ligam o Brasil a outros países do Golfo da Guiné. Nem todos os demais países que compõem a região, observe-se, têm a herança de haver mantido laços oceânicos tão resistentes e que formam uma trama única de experiências e conhecimento.

Essa disparidade é hoje relevante. Necessitamos enfocar a região de maneira abrangente, para que possamos realmente torná-la dinâmica. Sem o concurso ativo de países como a Argentina e o Uruguai, em uma margem, e da África do Sul e Namíbia, na outra, o avanço da região inevitavelmente se retardaria - o que significaria com toda a probabilidade desperdiçarmos a oportunidade estratégica, política e econômica que hoje temos. As relações bilaterais exemplares que o Brasil mantém com esses quatro países, conjugadas com os avanços do Mercosul e da Southern African Development Community (SADC), que esperamos ver solidificados, nos fazem razoavelmente otimistas, quanto às possibilida-

des atuais de impulsionar a regionalização sul-atlântica, inclusive no marco diplomático e estratégico da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZoPaCAS).

A ZoPaCAS, originalmente uma iniciativa brasileira, foi estabelecida pelas Nações Unidas em 1986. A Zona facilita a expansão de variados tipos de relações, com base no espaço oceânico, entre os países atlânticos da América do Sul e da África. Com o ingresso da Namíbia e África do Sul e a gradual normalização da situação em Angola, a ZoPaCAS pela primeira vez tem condições de constituir-se numa referência estratégica no contexto do hemisfério Sul. O fato de a África do Sul ter sido sede este ano da reunião ministerial da Zona e haver demonstrado efetivo interesse em sua vertente atlântica, aliado com o de que a próxima reunião se realizará na Argentina, nos anima pensar que também na área do Atlântico Sul o enfoque regional pode ganhar amplo alento.

Três vertentes de paz e cooperação, com implicações globais, ganham relevo, nesse contexto: primeiro, a perspectiva de completar a desnuclearização do hemisfério sul, iniciada com o Tratado de Tlateloco, agora que os Tratados de Rarotonga e Pelindaba estão concluídos; depois, a ênfase na proteção ao meio-ambiente oceânico de interesse não apenas dos países ribeirinhos, mas de todos os países; finalmente, o fato de que, na reunião da Cidade do Cabo, os membros da ZoPaCAS se colocaram de acordo em promover a luta comum contra o narco-tráfico, cujos efeitos maléficos são sentidos pelos países membros.

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, ora institucionalizada, é outro instrumento de grandes virtualidades, que aproxima seus membros, fortalece seus já importantes vínculos culturais e estimula a concertação entre eles. A CPLP, claro está, sublinha a vocação sul-atlântica de Portugal e nesses termos será uma valiosa contribuição adicional para o enlace dos demais países da Comunidade com as instituições europeias.

Não temos, é certo, a esperança de que na região se reproduza a curto prazo o progresso econômico das últimas décadas de certas áreas da Ásia. Fenômenos dessa natureza não se repetem com facilidade: as

condições domésticas e internacionais das duas regiões são demasiadamente distintas. Mas em cada margem do Atlântico Sul afirma-se o ideário da prosperidade e da busca do bem estar, assim como a consciência de que existem possibilidades de cooperação ainda não aproveitadas em áreas como a formação de quadros profissionais, técnicos e administrativos, a pesquisa e a capacitação agrícola, a aplicação de técnicas espaciais para sensoreamento remoto e coleta de dados.

Temos que recuperar o tempo perdido e aproveitar com objetividade os avanços políticos - principalmente na Namíbia, África do Sul, e agora Angola. A par da intensificação de relações bilaterais entre os membros da região, podem ser utilizadas mais intensamente as possibilidades abertas pelas instituições que abrangem o Atlântico Sul ou o margeiam. O Mercosul e a SADC, se considerados em conjunto com a CPLP, poderiam no futuro envolver a União Européia no esforço de cooperação no Atlântico Sul. A ZoPaCAS, por seu turno, irá ganhando perfil estratégico mais saliente. Trata-se, pois, de aprofundar os esforços de integração e de começar a estabelecer conexões entre as instituições econômicas, culturais e políticas com que a região já conta. Por esses variados caminhos, a região como um todo reforçará sua identidade e aumentará sua capacidade de interlocução mundial. Nossa esperança comum é que, nesta volta da história, o Atlântico Sul se estruture como uma região pacífica e atualizada, supere o risco de marginalização de algumas de suas áreas e viva criativamente a experiência da globalização.

Ronaldo Sardenberg

Os recursos humanos da Defesa Nacional dos anos 2000

Manuel Gameiro

1. INTRODUÇÃO

As questões da segurança e da defesa têm vindo a ocupar um lugar de relevo crescente na literatura temática da década de noventa. A novidade não está tanto na abundância de textos; a abordagem é que é, de facto, diferente, podendo ser apontadas várias explicações para o fenómeno:

Em primeiro lugar, até ao final dos anos oitenta, o mundo estava dividido em dois grandes blocos, para efeitos de segurança e defesa; os chamados NÃO ALINHADOS, eram-no institucionalmente, nem sempre se mostrando claro o não alinhamento, quer na tomada de decisões nos areópagos internacionais, quer no jogo diplomático da disputa de posições e de interesses.

Após a substituição do regime na URSS, esta conjuntura bipolar cedeu o passo a um novo quadro nas relações internacionais, caracterizadas pelo afrouxamento do clima de permanente tensão em que o mundo vivia, pelo ensaio – inicialmente tímido e eivado de desconfiança – de uma nova política de cooperação e, também, pela reponderação dos sistemas ditos defensivos ou ofensivos, consoante o classificador se referisse ao «seu» sistema ou ao sistema do «adversário».

Em segundo lugar, a natureza das crises e dos conflitos tornou-se diferente, justificando a produção teórica de novas doutrinas, dada a inadequação das antigas à nova realidade.

E ainda se poderá dizer que a literatura técnica, em matéria de segurança e defesa, anterior à década de noventa, tinha, com frequência, a forma implícita, ou, mesmo, explícita, de libelo e, quando informativa,

enfatizava a supremacia do poder bélico, como forma de dissuasão do bloco adversário.

Como consequência da nova conjuntura subsequente à guerra fria, acima referida em traços largos, tem-se vindo a verificar em todos os países do «ex-mundo-bipolar» um movimento de revisão do sistema de defesa, com especial incidência na componente militar. Nos países que fazem parte da área de alianças de Portugal, as medidas dizem respeito, em particular, à revisão da estrutura das forças armadas, à modernização dos equipamentos e à redução dos efectivos militares ao serviço da defesa. Esta tendência, como é sabido, teve também a sua expressão em Portugal nos anos recentes, através das políticas de reestruturação, reequipamento e redimensionamento, todas elas ainda em curso de implementação.

O tema que me proponho tratar deve ser inserido no quadro de referência acima descrito. Isto é: Perante as novas realidades do mundo multipolar em que hoje vivemos, vale a pena questionarmo-nos sobre «*QUANTOS*» e «*CÓMO*» devem ser os efectivos afectos à defesa – na sua vertente militar – no Século XXI. Trata-se de reflectir sobre o único elemento – é preciso recordá-lo – que nunca foi substituído nos sistemas de defesa ao longo dos tempos e nunca irá sê-lo: O elemento humano. Têm sido alteradas as formas de organização das forças armadas; os antigos instrumentos bélicos foram abandonados, inventando-se outros altamente aperfeiçoados; as doutrinas táctica e estratégica foram repensadas e substituídas quando desajustadas. O soldado, porém, é o único elemento capaz de operar equipamentos, qualquer que seja a estrutura e a composição da força. O soldado esteve e estará sempre presente. Ponto é que, ele próprio, esteja também ajustado aos tempos que correm. Disso se tratará nos parágrafos seguintes.

2. A HERANÇA DA ORGANIZAÇÃO MILITAR

Correndo o risco de caracterizar com ligereza uma realidade tão complexa como é a instituição militar, julgo poder afirmar-se que o

poder militar assentou, historicamente, em efectivos abundantes e na cobertura física do espaço geográfico da soberania. A quantidade de militares disponíveis em permanência e mobilizáveis quando necessário, bem como a sua dispersão, mostrando a presença da força em todo o território, eram sinais seguros de poder.

Para a manutenção de militares dos quadros profissionais, houve que criar condições atractivas e fomentar o prestígio da carreira; para assegurar «mão-de-obra», recorreu-se à imposição legal da prestação de serviço militar em estado de guerra – instituto da mobilização – ou, mesmo, em tempo de paz, a título de preparação para a guerra – instituto da conscrição.

Cabe, aqui, perguntar se a organização militar tradicional obedece a padrões que, com alguma aproximação, presidam ao dimensionamento e distribuição das forças. Dito de outra forma, procura-se descobrir, ainda que por mero exercício intelectual, relações significativas entre elementos relevantes ligados à componente militar da defesa, numa análise comparada dos países membros da OTAN: Efectivos – espaço geográfico; Efectivos – população; peso das forças naval, terrestre e aérea na força total; etc.

Na busca de resposta à questão colocada, foram reunidos os dados relativos a cada um dos países da OTAN (com excepção do Luxemburgo e da Islândia, por não terem significado no contexto do estudo), e construiu-se o quadro em Anexo I, que serve de suporte aos comentários dos parágrafos seguintes:

EFEKTIVOS – ESPAÇO GEOGRÁFICO

O que se procura indagar é se existe, nos países analisados, alguma relação constante entre a superfície do território a defender e o número de militares. Isto é, se cada militar tivesse a seu cargo a defesa de uma parcela do território, qual seria a dimensão desse espaço nos diferentes países.

Pela leitura da coluna «domínio territorial» do mapa anexo, pode concluir-se que, em regra, cada militar tem a seu cargo menos de dois

quilómetros quadrados, excepção feita ao Canadá, Estados Unidos e Noruega.

Numa análise mais pormenorizada, constata-se que os 4 países com maior cobertura militar do território são, por ordem decrescente, a Holanda, a Bélgica, a Grécia e a Itália. A Espanha e Portugal são os países europeus com menor presença de militares por unidade de superfície: A cada militar correspondem 2,44 km² na Espanha e 1,7 km² em Portugal.

O impressionante desvio do Canadá da «quase-regra» acima enunciada explica-se pela enorme superfície do país, atingindo vastas áreas polares sem objectivos de defesa. Algo de parecido acontece com a Noruega, salvaguardada a diferença da extensão geográfico, mais de trinta vezes inferior à do Canadá.

O caso dos EUA merece também um comentário individualizado, visto que se afasta claramente da regra europeia (seis quilómetros quadrados por militar) e não dispõe de extensas fronteiras polares como o Canadá e a Noruega, apesar de ter uma superfície total próxima da do Canadá.

O tema abordado neste apartado merece desenvolvimento posterior mais aprofundado e alargado a outras dimensões da relação «efectivo-espacó»: Extensão da fronteira; «vizinhança»; localização em zona geográfica de potenciais conflitos, etc.

O que acima se comenta é, apenas, um afloramento do muito que se poderia indagar.

EFFECTIVOS – POPULAÇÃO

A questão que aqui se coloca consiste em determinar a taxa de militarização nos países em estudo, procurando, também aqui, descobrir um comportamento constante na relação do número de efectivos com a população total. Pela coluna «Taxa de militarização» do mapa anexo, verifica-se que se pode falar, realmente, de uma constante.

Na verdade, só no caso da Grécia se atinge e ultrapassa a unidade (1,6 militares por cada cem habitantes), por razões idênticas à que conduz, na Turquia, ainda que a grande distância, a uma taxa de 0,83 por cada cem habitantes.

Provavelmente, a potencial emergência de um conflito regional entre os dois países poderá fornecer uma parte da explicação para o fenómeno.

Quanto aos outros países, merecem uma referência especial os casos da França e da Noruega (1 militar em cada 140 habitantes) e ainda o da Dinamarca (1 militar em cada 160 habitantes), contrastando com o Canadá, país em que a relação em análise é de um militar por cada 400 habitantes.

Dos restantes países, quatro dispõem de um militar por cada 250 habitantes e outros quatro (nos quais se inclui Portugal), um militar por cada 200 habitantes.

EFFECTIVOS POR RAMO DAS FORÇAS ARMADAS

As considerações respeitantes ao tema deste apartado teriam outro interesse se baseadas numa análise evolutiva da distribuição dos efectivos pelas tradicionais forças terrestres e navais e pela recente força aérea. Deixando para outra oportunidade o estudo desta evolução, os comentários que se seguem têm o valor «fotográfico» da fonte em que se sustentam (THE MILITARY BALANCE, 1995/1996). Assim:

- O Exército continua a ser, em todos os países analisados, a força com maior número de efectivos, o que pode estar relacionado com o tradicional conceito de defesa, intimamente ligado ao domínio territorial, como acima se expôs.
- É de assinalar, em particular, o peso relativo dos efectivos do Exército, próximo ou acima dos 70% dos efectivos totais, nos seguintes países: Turquia, Grécia, Holanda, Espanha, Alemanha e, mesmo, a Bélgica.
- Ainda no que se refere ao Exército, os restantes países (incluindo Portugal) afectam-lhe efectivos na ordem dos 50% dos totais, ou menos, não deixando, porém, de assinalar que o Canadá e os Estados Unidos se afastam daquelas médias, apresentando um Exército significativamente mais pequeno (28 e 33 por cento, respectivamente).
- Os efectivos afectos à Marinha têm um peso expressivo nos Estados Unidos (28,5%), seguindo-se-lhe Portugal (23%), Norue-

ga e Reino Unido (21,3%) e, ainda, a Holanda (19,2%). Se, no caso dos EUA, se poderá encontrar explicação para o elevado peso da Marinha no total dos efectivos militares, na importância que esta componente das forças da defesa tem tido na projecção do poder dos EUA, a par, naturalmente, da explicação que decorre da extensa costa marítima do país, já no que diz respeito aos demais países mencionados parece dever entrar-se com o factor «tradição marítima» para explicar o fenómeno. Reconhece-se, todavia, que o argumento não é aplicável no sentido de «causa» (tradição marítima) que, existindo, produz necessariamente um efeito (elevado peso das forças navais). Se assim fosse, questionar-se-ia por que razão a Espanha e a França não atingem níveis de efectivos navais equiparáveis aos dos países acima mencionados.

– A Força Aérea, é, como se sabe, a componente do sistema de forças que nasceu e se desenvolveu no Século XX, em especial a partir da década de '40. O assinalável progresso científico e tecnológico verificado neste século repercutiu-se na totalidade dos domínios da actividade humana. No que respeita às forças de defesa, é inquestionável a afirmação de que os sectores aeronáutico e aeroespacial foram os principais receptores da ciência e da tecnologia aplicadas.

Decorre desta constatação a propensão para tomar o peso da Força Aérea dos países como indicador da sua capacidade de defesa. Trata-se de uma perspectiva que se julga sustentável, porém, dentro de certos limites, na medida em que a avaliação da capacidade de defesa deve integrar muitos outros factores.

Cingindo-nos ao mapa anexo, destaca-se o peso dos efectivos da Força Aérea do Reino Unido (29,7%), dos Estados Unidos, da Noruega e da Bélgica (26%). Portugal pertence ao grupo dos três países com menor número de efectivos adstritos à Força Aérea, ainda que acima deles: Espanha (9,3%), Turquia (11,1%) e Portugal (13,4%).

– Como reflexão final desta análise, tem interesse assinalar o equilíbrio verificado nos EUA no que respeita à distribuição dos efectivos pelos três ramos (28,5%; 33,8%; 26,3%).

AS MULHERES NAS FORÇAS ARMADAS

A admissão da mulher nas forças armadas é uma prática que tem vindo a ser generalizada na quase totalidade dos países da OTAN, suscitando a necessidade de proceder a adaptações de várias ordens na organização militar tradicional, concebida e executada para homens combatentes.

A importância das questões colocadas por este facto novo é reconhecida pela própria OTAN, que criou uma Comissão específica para troca de informação, análise e harmonização de políticas. Trata-se do «COMMITTEE ON WOMEN IN THE NATO ARMED FORCES», no qual são convidados a participar todos os países membros, incidindo os trabalhos, predominantemente, nas questões sobre a adaptação do ordenamento jurídico às exigências específicas da condição feminina, a abertura das especialidades militares combatentes à mulher, a avaliação de resultados da experiência de cada um dos países, etc.

PRESTAÇÃO DE SERVIÇO MILITAR

Esta é uma das questões que tem sido objecto, nos últimos anos, de debate e revisão profunda nos sistemas de organização da defesa militar dos países que, tradicionalmente, têm adoptado a conscrição como processo de recrutamento de efectivos para a defesa militar.

Observa-se uma tendência clara no sentido de pôr em causa, numa primeira fase, a duração do serviço militar obrigatório e, a seguir, a própria obrigatoriedade da prestação do serviço militar. Este percurso é verificável em Portugal, e tem expressão forte e clara na França e Espanha, assim como em algumas correntes de opinião na Alemanha.

É óbvio que este tipo de discussão só se justifica nos países que têm a conscrição como única forma de recrutamento (Grécia, Noruega e Turquia), ou que, a par da conscrição, admitem o serviço voluntário (Alemanha, Dinamarca, Espanha, França, Holanda, Itália e Portugal).

Facilmente se compreenderá que a sustentação dos efectivos militares é uma questão que se coloca em termos diferentes nos países em que

a regra é, por tradição, a do serviço voluntário (como é o caso do Canadá, Estados Unidos e Reino Unido) em comparação com os países que, ou aboliram recentemente a conscrição (Bélgica), ou já tomaram a decisão política nesse sentido (França), ou, finalmente, se preparam para isso (Espanha e Portugal).

3. A HERANÇA SÓCIO-CULTURAL

Num quadro de reflexão em que numerosos indícios apontam para alterações substanciais nos arquétipos de referência da componente militar da defesa, não se pode deixar de dedicar um comentário, ainda que breve, a alguns aspectos relevantes da psicossociologia castrense.

Na verdade, constitui um lugar comum a afirmação – de resto, científicamente comprovada - de que as mudanças institucionais só são persistentes se acompanhadas de mudança de atitudes mentais face a usos, costumes e tradições que, sendo acessórios, não devem ser confundidos com a essência dos valores da instituição.

A instituição militar tem sido justamente considerada como reserva de valores da Pátria e da identidade e coesão nacionais. É ainda tida como referência quando se fala de valores como a lealdade, a camaradagem, a disciplina, a coragem e a abnegação pelo bem comum. Estes atributos constituem como que a essência da cultura castrense. Julga-se que devem, não só permanecer intocados ao longo das mudanças que se avizinharam, mas, sempre que possível, incentivados.

Questão a merecer análise e reflexão é a das motivações que levam os cidadãos a aderirem ao serviço militar profissional. O assunto é particularmente pertinente quando se conhecem as múltiplas restrições impostas à profissão, designadamente no âmbito dos direitos e liberdades cívicas, disponibilidade permanente, mobilidade física sem condições, e, até, o juramento da doação da vida pela Pátria, se necessário.

Sem pretender antecipar conclusões de um estudo ainda não realizado – e que se julga de todo o interesse dever sê-lo – dir-se-ia, a título provisório, que o prestígio associado aos valores acima referidos e ao

estatuto social dos militares estará, provavelmente, presente entre os mais fortes factores da motivação a que acima se alude.

Ao longo dos anos, a instituição militar foi interiorizando a ideia de que é uma organização sem paralelo com quaisquer outras na sociedade. Assim se explica que tenham sido, naturalmente, criados sistemas jurídicos próprios para a instituição, abrangendo domínios como o das remunerações, das carreiras, da saúde e assistência para o militar e sua família, do ensino e formação, etc.

Neste mesmo fenómeno se poderá, porventura, encontrar parte da explicação para a forte coesão que, por regra, liga os elementos militares entre si, bem como para o tradicional hermetismo que, até há poucos anos, caracterizava a instituição militar, em relação à sociedade global.

Semelhantemente, as especificidades próprias dos meios, técnicas e missões cometidas a cada ramo das forças armadas, conduziram à formação de costumes e tradições sectoriais que o tempo sedimentou e que, não raro, afloram em atitudes de índole corporativista, em defesa de uma identidade sectorial própria, dificultando a harmonização de políticas globais para a instituição militar como um todo.

4. A DEFESA FACE À NOVA CONJUNTURA MUNDIAL NO DEBAR DO SÉCULO XXI

O militar dos anos finais do Século XX e primeiros do Século XXI vai ter um ambiente de actuação que se afasta, em muitos aspectos, dos que estão registados nos manuais da história militar.

Em primeiro lugar, e contrariamente ao que acontecia até finais dos anos '80, os factores de potenciais crises são multifacetados: nacionalismos; fundamentalismos étnicos e religiosos; conflitos internos resultantes da luta pelo poder, em países que atravessam um processo de aprendizagem da democracia pluripartidária; disputa de interesses em espaços com especial relevância económica ou estratégica.

O contexto socioeconómico do nosso tempo é, antes de tudo, caracterizado por uma competitividade sem precedentes.

Por outro lado, a sociedade tornou-se mais reivindicativa, na busca e exigência do bem-estar, entendido numa perspectiva predominantemente materialista e de alcance imediato, sobrepondo-se aos valores que têm caracterizado a identidade nacional.

No espaço europeu em que nos situamos, as assimetrias sócio-culturais e económicas são notórias, verificando-se um movimento de apoio à revitalização das economias do Centro e Leste Europeu, o que tem vindo a repercutir-se na redução dos orçamentos da defesa e na contenção das despesas globais.

Outra característica da nova conjuntura mundial – relevante para os sistemas de defesa – consiste na diluição dos tradicionais espaços culturais. O avanço tecnológico nos sistemas de telecomunicações permite conhecer os acontecimentos em qualquer ponto do mundo, no próprio momento em que ocorrem: os antípodas moram ao nosso lado! Ao mesmo tempo, as pessoas circulam hoje intensamente de continente para continente e de país para país, transportando e recebendo usos e costumes por onde passam.

Por sua vez, os acordos internacionais e a cooperação nos domínios da economia, da tecnologia e da ciência, conduziram a um ambiente de interdependência nunca dantes observado.

Do referido no parágrafo anterior decorre uma nova formulação para o conceito de fronteiras da soberania. Na verdade, a defesa tende a deslocar-se para o campo dos interesses vitais da sociedade que se identifica como soberana e joga-se cada vez mais nas negociações diplomáticas e nas relações multilaterais e bilaterais, nas quais o prestígio e a capacidade militar desempenham, não raro, um papel não negligenciável de projecção de influências.

No quadro da caracterização deste final de século, não podem deixar de ser referidos os movimentos reactivos ao modelo clássico da defesa militar, perceptíveis em particular, em manifestações da juventude contra a conscrição, como forma de cumprimento do dever cívico da defesa da pátria.

É de assinalar, no entanto, que, paralelamente aos movimentos acima mencionados, se observam comportamentos aparentemente con-

traditórios àqueles, na medida em que as manifestações de xenofobia e de racismo podem indicar um forte sentimento de identidade nacional, que se pretende defender de influências que a descaracterizem.

Como saldo, fica uma impressão de imagem confusa e distorcida dos valores essenciais inerentes à defesa nacional e, em consequência, a deficiente percepção da utilidade das forças armadas.

A sociedade da informação tem e continuará a ter reflexos nos sistemas de defesa, numa dimensão que, até há poucos anos atrás, era difícil de prever.

Sabe-se hoje, com efeito, que as tecnologias da informação incorporam os sistemas de armas, transportam dados, sons e imagens com elevado grau de rigor e precisão, permitindo decisões correctas e atempadas face à visão global e simultânea dos factores que concorrem numa dada situação, além de poderem ser utilizadas para a neutralização da força adversária.

O aproveitamento das potencialidades das tecnologias da informação é, hoje, um imperativo de eficácia das forças armadas, não necessariamente, e só, em campo de batalha, mas também em ambiente de dissuasão ou de prevenção de conflitos.

Facilmente se conclui que, num contexto de acção militar assente nos recursos tecnológicos acima referidos, o militar do Século XXI não pode deixar de ser um especialista, altamente familiarizado com a tecnologia que utiliza.

Para concluir este capítulo, importa referir brevemente as novas modalidades de actuação das forças armadas, no quadro da complementaridade e integração das valências próprias das forças tradicionais de terra, mar e ar.

A tendência que se observa é a de constituir forças conjuntas e combinadas para o desempenho de missões específicas (COMBINED JOINT TASK FORCES). Várias são as iniciativas lançadas com enquadramento nesta modalidade de acção, ao abrigo dos compromissos internacionais no âmbito da OTAN, da UEO e da Parceria para a Paz, ou no âmbito de forças internacionais mandatadas pela ONU para o desempenho de tarefas humanitárias, bem como para manter, construir, restabelecer e, mesmo, para impor a paz.

É provável que, das experiências em curso, se extraiam elementos importantes para a institucionalização das novas doutrinas estratégica e táctica.

5. OS RECURSOS HUMANOS E OS NOVOS DESAFIOS DA DEFESA NACIONAL

REFERENCIAIS

Atentas as considerações registadas nos capítulos precedentes e confrontando os pressupostos da organização militar tradicional com o espectro conjuntural que caracteriza a defesa nacional no nosso tempo, é inevitável concluir que os referenciais das atitudes e comportamentos dos recursos humanos afectos à defesa nacional mudaram significativamente. Dir-se-á que o quadro de valores permanece incólume na sua essência. E é verdade! Mas os instrumentos ao serviço daqueles valores – atitudes e comportamentos incluídos – são necessariamente diferentes neste virar de século.

CONTEXTO DE ACÇÃO

Com efeito, o profissional da defesa é, hoje, confrontado com um mundo diferente daquele que consta dos manuais da cultura organizacional e do saber castrenses, com apelo inevitável à sua capacidade de adaptação:

- Às características das forças sociais;
- À competitividade num mundo globalizado e interdependente;
- Às novas doutrinas em formação, decorrentes do novo contexto em que se enquadram os conflitos e das novas modalidades de actuação das forças da defesa;
- Às exigências da capacitação acrescida para lidar com a tecnologia, quer em termos de formação de base, quer em termos de actualização e aperfeiçoamento permanentes;
- À exiguidade, cada vez maior, dos orçamentos da defesa, com o consequente apelo à racionalização dos meios colocados à sua disposição.

PERFIL PROFISSIONAL

O perfil do militar dos anos '2000 tem de assentar, por isso, numa elevada preparação intelectual de base, complementada por uma formação técnica específica, permanentemente actualizada, tendo obviamente, como suporte uma personalidade enformada pelos valores transcedentes da defesa dos interesses vitais da soberania.

A era do «práticos» chegou ao fim. Esta não é uma realidade que diga respeito exclusivamente à actividade castrense. A competência é uma exigência generalizada do mundo competitivo em que vivemos e abrange os domínios do saber, do saber-fazer e do saber-ser. Doutro modo, corre-se o risco de dispor de recursos humanos que respondem às situações de acordo com modelos que reflectem um mundo, não como ele é hoje, mas como costumava ser há alguns anos atrás. A competência que se defende propicia a criatividade, a flexibilidade e a capacidade de adaptação a situações novas.

REDIMENSIONAMENTO QUALIFICADO

Do que fica dito, é legítimo concluir que a eficácia da defesa militar assenta, hoje, não tanto no número de combatentes, como na qualidade da tecnologia empregue nas operações, permitindo poder de antecipação, intervenções à distância com enorme precisão, protecção dos combatentes e redução das baixas, etc.

A tendência será, necessariamente, a do investimento crescente na tecnologia e decrescente nos recursos humanos da defesa.

Todavia – vale a pena repeti-lo – os recursos humanos de que falamos têm de ser altamente qualificados. O sistema de educação e treino há-de ser, por isso, o instrumento fulcral na preparação dos recursos humanos do futuro. O exercício que há a fazer com urgência é o da reponderação do actual sistema de ensino, formação e treino, questionando-nos sobre se ele se ajusta ao nosso tempo, se facilita a modularidade e complementaridade de forças conjuntas e a capacidade de adaptação a situações novas e imprevistas. Em particular, há que empreender desapaixonadamente a reflexão sobre as vantagens da

manutenção de três sistemas de ensino incomunicáveis – na Marinha, no Exército e na Força Aérea – em comparação com uma alternativa que assente na concepção de uma «Universidade das Forças Armadas» com três «Faculdades» especializadas.

FRONTEIRAS INTER-RAMOS

Decorre do exposto a evolução para um novo conceito de «ramo» das forças armadas. A cultura organizacional própria da Marinha, do Exército e da Força Aérea encontra evidente explicação sociológica na tradição, nos meios próprios e nas circunstâncias e condicionalismos associados ao emprego das forças. Acontece, porém, que as doutrinas em formação acentuam com ênfase crescente a complementaridade das forças conjuntas. A ser assim, então, o caminho parece conduzir à diluição das fronteiras culturais que tradicionalmente separam os ramos. Também aqui a ideia acima aflorada sobre a reponderação do sistema de educação e treino pode fornecer apreciáveis contributos.

ASSOCIATIVISMO

Os profissionais da defesa – os militares – emanam da sociedade, cuja soberania e valores de base juram defender com o sacrifício da própria vida. Sem prejuízo das restrições que a dedicação ao serviço da pátria impõe, é legítimo e defensável favorecer o estatuto do militar como «homem social», ajustado às correntes e valores que, em cada época, presidem à dinâmica social. Entre estes conta-se a protecção dos direitos, liberdades e garantias, de entre os quais o direito de associação está tradicionalmente vedado aos militares. Não é previsível que a dinâmica social acima referida consinta a manutenção da situação por tempo indeterminado. O fenómeno já se fez sentir noutras países que têm vindo a adoptar formas de associativismo compatíveis com a condição militar. Vale a pena ter consciência destes movimentos e tomar a iniciativa de os conduzir, atitude sempre preferível à de os responsáveis se verem forçados a serem conduzidos por eles.

RACIONALIDADE LOGÍSTICA

Verifica-se em todos os países, a começar por Portugal, uma generalizada tendência para a redução dos orçamentos afectos à defesa. Em consequência, torna-se necessário rever os instalados sistemas de consumo. Há fundamentadas razões para crer que uma das áreas em que poderiam ser conseguidas reduções apreciáveis de despesas seria a da logística. Antes do mais, haveria que clarificar as fronteiras entre a logística operacional e a de produção, optimizando aquela e questionando a pertinência desta no seio das forças armadas.

A tendência que tradicionalmente se verifica é a de cada ramo propugnar pela manutenção e, se possível, pelo incremento de ambas, ainda que autonomamente geridas em triplicado, mesmo em áreas que, com diferentes formas de organização, bem poderiam servir em conjunto os três ramos.

A este respeito, suscitam-se, para reflexão e futuro desenvolvimento, as seguintes áreas merecedoras de um juízo de rationalidade:

- Sistema de compras conjuntas.
- Logística de produção: Os estabelecimentos fabris.
- Sistema de Saúde Militar: Os hospitais e centros de saúde militares; o pessoal afecto à saúde militar.
- O sistema de educação e treino: Três academias; três institutos superiores; três escolas superiores de ensino politécnico!

DEFESA E CIDADANIA

Se alguma consistência tiverem as considerações acima expostas, os problemas de segurança e defesa vão centrar-se cada vez mais no cidadão como actor capaz de se mobilizar espontaneamente na defesa dos valores que entende serem património da sua identidade como povo. A luta contra as ameaças àqueles valores será tanto mais eficaz quanto mais arreigados estiverem no subconsciente colectivo: É a expressão plena da cidadania!

Os profissionais da defesa – os militares – serão sempre imprescindíveis. Mas é a interiorização dos valores da pátria na cultura, que

potencia sinergias acrescidas pela convergência das componentes militar e civil.

Donde se conclui, inevitavelmente, pela necessidade de rever o sistema educativo nacional, introduzindo a temática dos valores que nos definem como povo nos currículos do ensino básico e secundário.

RECURSOS HUMANOS PERMANENTES E TEMPORÁRIOS

Está em curso o debate sobre a eventual extinção do serviço militar obrigatório. Há que prefigurar o cenário do fim da conscrição e da consequente entrega das questões de defesa a recursos humanos exclusivamente voluntários permanentes e temporários. Revestem enorme importância os estudos a desenvolver para identificar as medidas corretas a adoptar no cenário acima referido. Vale a pena elencar alguns daqueles estudos:

- Como assegurar a existência permanente de ACTIVOS, em quantidade e qualidade tais que permitam ocorrer a situações de excepção? Estamos no domínio da descoberta das motivações e consequentes incentivos, capazes de levar o cidadão a oferecer-se para o serviço da pátria, seja a título permanente ou temporário. Mais uma vez se releva, nesta matéria, a importância da educação para a cidadania.
- No pressuposto de que qualquer país tem de conhecer qual é o seu potencial em recursos humanos mobilizáveis em cada momento, há que ponderar:
 - O sistema de recenseamento;
 - O sistema de classificação e selecção;
 - O sistema de informação apropriado, alimentado pelos dois sistemas anteriores;
 - Os regimes da mobilização, da convocação e da requisição;
 - As formas de expressão do direito e do dever cívico de prestação de serviço à pátria, que não, necessariamente, serviço militar.

Trata-se de tarefas que, cabendo nas preocupações deste trabalho, merecem oportuno tratamento específico, atenta a sua complexidade.

6. EPÍLOGO

O DESAFIO FUNDAMENTAL

É hora de concluir este despretensioso conjunto de considerações, comentários e reflexões. Ao longo deste trabalho, esteve sempre presente a convicção de que, hoje por hoje, um país sem uma capacidade de defesa militar credível, dificilmente se pode afirmar politicamente soberano, entendida a soberania como poder autónomo para decidir sobre todas as questões de interesse vital.

Esteve igualmente subjacente a este exercício o pressuposto de que a capacidade de defesa militar assenta fundamentalmente na qualificação dos recursos humanos, preparados para lidar com a «mundialização» da tecnologia, da economia, da cultura e da política e aptos para participar, não só em acções estritamente militares, mas com as novas missões de manutenção e estabelecimento da paz, missões humanitárias, missões de cooperação técnico-militar e técnico-científica e missões de interesse público como a protecção do ambiente, o combate ao terrorismo e ao narcotráfico.

Neste quadro, o grande desafio que se coloca aos recursos humanos da defesa nacional, em particular no que se refere à instituição castrense, é o desafio da mudança cultural: A percepção do novo contexto do mundo de hoje, a disponibilidade para exercitar uma reflexão crítica sobre os referenciais do comportamento e das atitudes tradicionais e a interiorização de um novo quadro de valores da cultura organizacional castrense.

Está em jogo a sobrevivência! Porque a adaptação ao meio ambiente não é uma prerrogativa do ser humano, que, numa base voluntarista, decide se quer ou não adaptar-se às exigências do meio envolvente. Não! É, antes, uma condição de sobrevivência de todo o organismo vivo.

Trata-se de encarar com realismo as mudanças necessárias, que se desejam conscientes e consentidas.

Manuel Gameiro

BIBLIOGRAFIA

- BETT, M.** – «Managing people in tomorrow Armed Forces» (Report to the Secretary of State for Defense – U.K. – 1995).
- CARVALHO, M.** – «O Papel das Forças Armadas no Sec. XXI» in MILITARY REVIEW, 3º Trim. 1995.
- DÉFENSE NOUVELLE** – 1996.
- DOLMAN, E.C.** – «Obligation and the citizen-soldier» in JOURNAL OF POLITICAL AND MILITARY SOCIOLOGY, vol. 23, nº 2, 1995.
- HANSEN, H.** – «Razões contra as Forças Armadas Profissionais» in DIE WELT, 26 FEV 96.
- HEIGHT OF CONSCRIPTS IN EUROPE** – in ANNALS OF HUMAN BIOLOGY, vol. 22, nº 1, 1995.
- MANNING AND RECRUITMENT** – 2º Relatório do DEFENCE COMMITTEE, da «House of Commons», March, 1996.
- MILITARY RECRUITING** – More Innovative Approaches needed – Dec. 1994.
- RIOLACCI, J.** – «Les futures élites de la défense» in DÉFENSE NATIONALE, Março, 1996.
- SALUT** – Vol. 3, nº 3, March, 1996.
- SULLIVAN, G.** – «Força XXI - Uma Visão de Futuro» in MILITARY REVIEW, 3º Trim., 1996.
- THE MILITARY BALANCE, 1995/1996** – The International Institut for Strategic Studies, Oxford University Press.
- VARIOS** – «Planning U.S. General Purpose Forces for a New Century» in STRATEGIC REVIEW (U.S. Strategic Institut), Winter, 1996.

ANEXO I
Os Efectivos Militares nos Países da OTAN

	Superfície (Km ²)	População	EFEITIVOS						Domínio Territorial a)	Taxa de Militarização b)	Orçamento da Defesa (% PIB) c)			
			Totais		Marinha		Exército							
			N. ^o	%	N. ^o	%	N. ^o	%						
Alemanha	357000	81109000	339900	28500	8,38	234000	68,84	75300	22,15	1,05	0,42	2		
Bélgica	30500	10071000	47200	2800	5,93	30100	63,77	12300	26,06	0,65	0,47	1,7		
Canadá	9976000	28130000	70500	10000	14,18	20300	28,79	17100	24,26	141,50	0,25	1,7		
Dinamarca	43000	5214000	33100	6000	18,13	19100	57,70	8000	24,17	1,30	0,63	1,9		
Espanha	504800	39144000	206500	31900	15,45	144700	70,07	19400	9,39	2,44	0,53	1,6		
EUA	9400000	2.63E+08	1550000	441800	28,50	524900	33,86	408700	26,37	6,06	0,59	4,3		
França	549100	58125000	409600	64200	15,67	241400	58,94	89200	21,78	1,34	0,70	3,3		
Reino Unido	244100	58288000	236900	50500	21,32	116000	48,97	70400	29,72	1,03	0,41	3,4		
Grécia	132000	10455000	171300	19500	11,38	125000	72,97	26800	15,65	0,77	1,64	5,7		
Holanda	41700	15446000	74400	14300	19,22	53200	71,51	12500	16,80	0,56	0,48	2,1		
Itália	301300	57860000	328700	44000	13,39	175000	53,24	67800	20,63	0,92	0,57	2,1		
Noruega	324000	4353000	30000	6400	21,33	14700	49,00	7900	26,33	10,80	0,69	3,1		
Portugal	92300	9870000	54200	12500	23,06	29700	54,80	7300	13,47	1,70	0,55	2,6		
Turquia	780000	61284000	507800	51000	10,04	400000	78,77	56800	11,19	1,54	0,83	3,2		

Obs.: Os dados sobre efectivos e orçamento da Defesa foram colhidos da publicação *The Military Balance, 1995/1996 (The International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press)*.

a) Unidade de Superfície (Km²) por militar

b) Percentagem de militares na população total

c) Dados de 1994

Acerca de Nações e de Nacionalismos

Raúl François Martins

1. INTRODUÇÃO

Muitos dos mais graves conflitos que, nos nossos dias, vêm ocorrendo em todo o Mundo, relacionam-se directamente com paixões nacionalistas. Fenómeno complexo, nem sempre fácil de compreender devido às suas múltiplas facetas e à diversidade das formas de que se reveste, não pode ser nem ignorado nem minimizado.

Cada vez mais se vem tornando importante para os académicos, para os analistas, e também, talvez sobretudo, para os responsáveis políticos, estudá-lo e sobre ele reflectir. No entanto, a sua natureza profundamente emocional contribui para dificultar fortemente tanto a objectividade no seu estudo como a serenidade nas reflexões a seu respeito. Acresce que, embora muito abundante a contribuição teórica que, sobre este tema, desde o século XIX, vem sendo elaborada, ela se caracteriza por uma enorme diversidade tanto nas perspectivas utilizadas como no entendimento dos conceitos, ou na percepção das realidades envolvidas.

Por outro lado, essas realidades abrangidas por este tema, e por outros com ele estreitamento relacionados, como Nação, Estado, território, fronteiras, têm permanecido como elementos fundamentais da ordenação internacional. A evolução das formas de enquadramento político dos povos, comandada pela dialéctica estabelecida entre as estruturas políticas e os laços culturais, aparece mesmo como sendo provável principal definidora da configuração do Sistema Mundial para o século XXI. A crise do Estado soberano, a proliferação dos nacionalismos e dos fundamentalismos religiosos, as organizações supranacionais, etc., são disso indícios.

Neste trabalho não temos qualquer pretensão de ajudar a esclarecer ou a sistematizar a tão grande diversidade de aproximações e de entendimentos que se têm formulado sobre estes temas. Apenas nos sentimos motivados pela sua importância, pelo seu interesse, a sobre eles elaborarmos algumas reflexões, com a convicção de que os perigos reais que as paixões nacionalistas encerram, assim como as suas excepcionais potencialidades, necessitam, para serem melhor controlados os primeiros, mais desenvolvidas as segundas, da melhor compreensão daquelas realidades, a qual, por sua vez, depende da reflexão desapaixonada a seu respeito. É pois com a modesta esperança de que este pequeno trabalho possa, de algum modo, eventualmente, estimular algum leitor a também ele reflectir, com a maior isenção que lhe seja possível, sobre esta matéria, que o estamos apresentando.

A primeira dificuldade com que nos defrontamos é semântica. As mesmas palavras designam realidades diferentes. Será então necessário discutirmos um pouco os conceitos, mas antes de o fazermos no segundo capítulo, será conveniente, para melhor distinguirmos as diferentes realidades em causa, tentarmos um sumaríssimo bosquejo da evolução das comunidades humanas do ponto de vista dos principais elementos de coesão que as terão estruturado.

SENTIMENTO GREGÁRIO E FOCOS DE LEALDADE/FIDELIDADE

O homem é um animal social. Vive portanto em grupo e só o grupo lhe dá a sua verdadeira dimensão. Como todos os animais vertebrados sociais, a sua socialização corresponde a uma pulsão biológica, ou a uma necessidade instintiva, e como acontece com todos os vertebrados que vivem em grupos, a sua socialização é imperfeita, mantendo-se a auto afirmação e a autodefesa dos interesses dos indivíduos em permanentemente precário equilíbrio com os interesses colectivos, ao contrário do que se passa com a maioria dos insectos sociais em que uma perfeita socialização, garantida pelas respectivas evoluções genéticas, subalterniza completa e definitivamente os indivíduos ao grupo.

Desta permanente dialéctica entre as pulsões biológicas que empurram o indivíduo para se integrar na vida colectiva, e, simultaneamente,

o levam a afirmar e defender o seu ego, resulta que as comunidades humanas, à semelhança das sociedades dos outros animais vertebrados, assentem, por um lado, na solidariedade entre «os que somos», «os que pertencemos ao grupo» (reconhecimento por semelhança) com a correspondente «recusa da alteralidade», necessidade de repelir o «outro» (reconhecimento por diferenciação), solidariedade e recusa que respondem ao sentimento/necessidade de pertença e, na sua conjugação, baseiam a coesão interna do grupo. E, por outro lado, em hierarquias (institucionalizando formas de autoridade) que garantem o funcionamento internamente ordenado do conjunto, assim como o controle da inevitável conflitualidade decorrente da autonomia de cada um dos indivíduos que constituem o grupo.

A julgar pelos testemunhos obtidas através da observação, desde o século XVI, de diversas comunidades de caçadores colectores, e por analogia com grupos de antropóides, em especial de chimpanzés, (os biologicamente mais próximos do homem), as mais primitivas comunidades humanas teriam sido formadas com base nos laços de sangue, constituindo grandes famílias alargadas, ou clãs, com algumas dezenas de indivíduos, e teriam tido uma organização hierárquica relativamente simples, flexível, baseada no sexo, na idade, na força física, e em algumas aptidões de interesse comum, designadamente as da caça, da colecta, e da relação com o sobrenatural. A «legitimidade» da hierarquia, a aceitação pacífica desta e das competências e deveres que decorreriam da posição nela de cada um, isto é, o princípio da «autoridade» (ou do dever de obediência), assentava na tradição, a LEI, naturalmente não escrita mas gravada nas memórias, transmitida de geração para geração, repositório dos costumes e práticas, cujas origens se atribuíam aos antepassados e aos deuses, e cuja preservação era garantida pelo saber dos anciãos.

A LEI (tradição, religião e símbolos), era pois a verdadeira coluna vertebral da sociedade primitiva e, como fazem notar antropólogos como Pierre Clastres(¹) constituiá simultaneamente o principal elemento

(¹) CLASTRES, Pierre: «Arqueologia da Violência: A guerra nas sociedades primitivas», capítulo no livro «Guerra, Religião, Poder» (vários autores) Edições 70, n.º 11 da coleção «Perspectivas do Homem».

de reconhecimento entre os membros do grupo e a razão básica para a «recusa do outro», do estranho, aquele que tinha outros costumes, outros antepassados, outra religião, outra LEI.

Outros elementos de reconhecimento importantes seriam quer o território, cuja posse garantia alimento e segurança, e que de certo modo representava como que uma extensão material tanto do grupo como da LEI (terra dos antepassados, criada e habitada pelos deuses), quer a autoridade (hierarquia), que ordenava os comportamentos com base na LEI, à qual, portanto, território e hierarquia se reconduziam.

A comunidade primitiva era pois relativamente simples, quase indiferenciada. Os pilares da coesão social seriam apenas dois. Por um lado, a «identidade colectiva», concretização do sentimento/necessidade de «pertença», integrando o reconhecimento do grupo pelo indivíduo, o reconhecimento e a aceitação deste pelo grupo, e a recusa dos «outros», dos estranhos. Por outro lado, o «foco de lealdade/fidelidade» dos indivíduos, derivado da «legitimidade» (consonância com a LEI) e baseando quer a hierarquia, quer a «autoridade» (embrião do poder político). Ambos emanavam, identidade colectiva e foco de fidelidade, do mesmo conjunto de deuses, antepassados, tradições e símbolos, isto é, da LEI. A comunidade «política», a comunidade social, a comunidade de parentesco, coincidiam inteiramente, eram uma só.

A «COMPLEXIFICAÇÃO» DAS COMUNIDADES

Após a «revolução» social que transformou o caçador/colector em produtor de alimentos (agricultura, pecuária), as comunidades primitivas evoluíram para a formação dos primeiros Estados (cidades-estado e impérios), atenuando ou apagando, muitas vezes pela violência, mas também pelas misturas genéticas e culturais, a individualidade, muitas vezes, também a identidade, dos clãs e das tribos. Criaram-se então novos princípios de legitimidade capazes tanto de justificarem como de enquadrarem a integração de diferentes comunidades primitivas.

A nova comunidade passava a assentar principalmente no Poder político, que a forjara, o qual se justificava pela referência a novos deuses (ou a uma nova hierarquia de deuses, ou à reformulação dos

deuses das comunidades amalgamadas ou absorvidas), e se manifestava através de novos símbolos, de novos valores, ou da imposição dos símbolos e valores da comunidade preexistente mais poderosa (em termos físicos ou em termos culturais).

As tradições, essas, resistem normalmente durante mais tempo, pelo que, nas novas comunidades complexas, geralmente coexistiam tradições das diversas comunidades anteriores, mesmo depois da memória da existência destas se ter desvanecido, ao mesmo tempo que outras tradições, comuns às diversas comunidades agora reunidas, se iam formando.

Por outro lado, as diversas comunidades preeexistentes não se misturavam logo inteiramente, e as diferenças que persistiam entre elas, bem como a forma como se tinha processado a sua integração (ou submissão), contribuíam para estratificar as novas comunidades, estratificação que tendia a ser tanto mais rígida quanto maiores e menos integradas estas fossem, e que tendia a tornar-se esteio principal da hierarquia social.

Ao mesmo tempo, estas comunidades de homens produtores de alimentos, cuja dimensão se contava já não como as de caçadores-colectores por dezenas, mas sim por milhares, de indivíduos, conheceram um novo tipo de diferenciação, inexistente nas comunidades primitivas, relacionada com a nova forma de vida colectiva, a das especializações na produção e no funcionamento da comunidade. Surgem os agricultores, os criadores de gado, os metalúrgicos, os artesãos, os comerciantes, os guerreiros, os funcionários, os sacerdotes, os dirigentes. Cada uma destas especializações domina um saber específico, que importa aprender e ensinar, desenvolve costumes, maneiras de ser e de fazer, tradições e éticas, cria interesses próprios comuns aos que a partilham.

Deste modo o indivíduo deixa de pertencer a uma única comunidade, simultaneamente social, «política» e de sangue. Estes três tipos de comunidade separam-se embora coexistindo, subdivididos e misturados. O indivíduo pertence a uma família («nuclear» e, ou, «alargada»), a um estrato social, a um mester ou corporação, a um grupo da população que partilha um mesmo idioma ou dialecto e as mesmas tradições, a uma religião, a um «senhor», e, ou, a um monarca. Mais tarde, o sen-

timento de «pertença» social irá também ser partilhado com ideologias políticas, partidos políticos, organizações desportivas, clubes recreativos ou de convívio, círculos de amigos, organizações de vizinhos, regiões geográficas, ligando-se o reconhecimento/identificação do, e com o, grupo, não já com igual intensidade aos três elementos que vimos desempenhar papel principal nessa identificação no grupo primitivo, a «LEI» (tradições e religião), a autoridade (legitimidade, dever de obediência, «poder político»), o território (extensão e materialização física do grupo), mas mais a um ou outro desses elementos consoante o tipo de comunidade. As comunidades religiosas, e, a partir do século XIX, os nacionalismos e as ideologias políticas, identificam-se sobretudo (embora não apenas) em função do reconhecimento através das diferentes formulações da «LEI» (isto é, de um sistema de ideias que se entende deverem dirigir e justificar a totalidade do ser e do devir social), as comunidades regionais principalmente em função do «território», as políticas antes de mais em função da «autoridade» (consustanciada nas instituições e nas normas legais e consuetudinárias), mas todos esses elementos de reconhecimento, tal como as comunidades, cruzam-se e sobrepõem-se em maior ou menor parte.

Estes diferentes grupos sociais a que o mesmo indivíduo se encontra ligado intersectam-se pois sem se sobrepor em inteiramente, e todos eles partilham, em graus naturalmente diferenciados, o seu sentimento de pertença, a sua necessidade de reconhecimento, a sua lealdade e fidelidade. Conforme constata Anthony D. Smith⁽²⁾, «Os indivíduos identificam-se com famílias, aldeias ou cidades, regiões, grupos de sexo e de idade, classes, religiões, comunidades étnicas e nacionais, assim como com a humanidade como um todo. Estas afiliações são invocadas para diferentes propósitos, e em diferentes ocasiões. Apenas raramente elas entram em conflito, e só raramente (por exemplo, em tempo de guerra) uma pertença se sobrepõe às outras. Identidade, por outras palavras, é situacional».

Por norma, ao longo dos séculos, o foco principal da lealdade/fidelidade, que é o que define a comunidade mais importante, mais

⁽²⁾ SMITH, Anthony D.: «The ethnic sources of nationalism», artigo publicado na revista «Survival», vol. 35, n.º 1, Primavera 1993 (pag. 48-62), pag. 49.

abrangente, a quem o indivíduo se sente ainda fortemente vinculado, a ponto de em sua defesa aceitar arriscar a vida, tem sido a comunidade política. Mas muitas vezes foi, ou é, a comunidade religiosa, que, consoante os casos e as religiões, pode ter, ou não, uma dimensão política. Em muitas situações, pode ser a família esse foco principal, e, mais uma vez, esta pode ou não assumir conotações com o Poder político. E também por vezes os grupos profissionais, os partidos políticos, mesmo até os clubes desportivos, podem tornar-se, ainda que só transitoriamente, focos de lealdade ou fidelidade muito intensos.

Esta pluralidade das ligações entre cada indivíduo e as diversas comunidades atenua a intensidade dos sentimentos de pertença, que assim se distribuem e partilham. Paralelamente, atenua também o complemento do sentimento de pertença, isto é, a pulsão para a «recusa do outro», daquele que não pertence ao grupo, já que em muitos casos o «outro» relativamente a um grupo faz parte do «nós» num grupo diferente. Deste modo, a «complexificação» das comunidades abre oportunidades para o desenvolvimento de sentimentos de tolerância, pelos estranhos ou estrangeiros, pelos costumes e tradições diferentes, pelas outras religiões. Porém, em situações de crise (guerra, como refere A. Smith, mas também problemas económicos e sociais), a necessidade, então sentida mais intensamente, de «reconhecimento», de ligação mais forte a uma comunidade, potencializa a expressão do sentimento de pertença, um dos focos de fidelidade sobrepõe-se então a todos os outros, e com este reforço do sentimento de pertença desenvolve-se também o da «recusa do outro». Será por isso que, em situações de crise, se assiste, com infeliz e condenável frequência, à proliferação de actos de violência colectiva de um grupo contra os que são considerados a ele estranhos, surtos de racismo, de xenofobias, mesmo até de genocídios...

Mas, em termos do sistema das relações internacionais, o que verdadeiramente nos interessa são as comunidades de maior dimensão capazes de se tornarem foco principal das fidelidades dos indivíduos. Desde o início da História, ou seja, desde que a invenção da escrita nos proporciona testemunho directo da forma de viver dos povos, na maior parte das vezes, como já foi dito, essas comunidades têm sido as comunidades políticas, embora por vezes também o tenham sido as

comunidades religiosas, as comunidades territoriais, as comunidades de idioma e de tradições, as comunidades de parentesco (clãs e tribos), as quais podem, ou não, coincidir entre si e com as comunidades políticas.

A forma como nos diferentes tipos de comunidades políticas se foi polarizando a fidelidade dos súbditos variou consoante os princípios de legitimidade vigentes, os valores e os símbolos a que estes se referiam. No final do século XVIII, início do XIX, difundiu-se a ideia de que a fonte principal da legitimidade do Poder político residia, não em Deus nem em direitos históricos de uma dinastia, mas sim numa entidade abstracta (embora constituída por elementos concretos) a que se chamou «Povo», e depois, «Nação».

2. BREVES REFLEXÕES ACERCA DE ALGUNS CONCEITOS

Surge então, naturalmente, a necessidade de definir o que se deveria entender, concretamente, por «Povo» e por «Nação». Naturalmente também, as respostas foram diversas, influenciadas pelas circunstâncias políticas de cada caso.

Temos, pois, a comunidade definida pelo Poder político, ou seja, o Estado, e, desde o século XVIII, a comunidade fonte da legitimidade desse Poder político. Para os revolucionários franceses do século XVIII seriam a mesma comunidade. O Estado que estava consubstanciado na pessoa do rei («L'Etat c'est moi», dizia Luís XIV) passava a estar consubstanciado no povo que o monarca governava. Mas como acabamos de ver, os « povos » governados pelos monarcas, isto é, as comunidades definidas, configuradas, estruturadas pelos poderes políticos vigentes, esses povos estavam longe de ser homogéneos, as fidelidades, de serem inequívocas. Podia haver, e muitas vezes havia de facto, sob o mesmo Poder político, vários « povos » definidos e diferenciados entre si pela religião, pelo idioma, pelas tradições. Ou, pelo contrário, um mesmo «povo», com o mesmo idioma e tradições similares, fragmentando sob múltiplas soberanias. E havia, como temos vindo a referir, diversas formas de reconhecimento mútuo entre os membros das diversas comunidades, assim como diferentes graus na intensidade dos respectivos laços de fidelidade.

Neste caleidoscópio de comunidades que se sobrepõem e misturam, de laços que se entrecruzam, poderemos então, parece-nos, distinguir dois tipos de realidades. Por um lado, temos realidades concretas, os «povos» e as comunidades em que eles se configuram, entre as quais nos interessam as de maior dimensão capazes de polarizarem os sentimentos de pertença dos indivíduos, comunidades essas cuja identificação pode ser feita, principalmente, ou a partir de elementos políticos (legitimidade, autoridade, poder político), ou de elementos sócio-culturais (ideologias, religiões, costumes e tradições, laços de parentesco) ou de elementos geográficos (territórios, regiões, vilas e aldeias). Por outro, temos as modalidades abstractas da expressão do sentimento de pertença (reconhecimento) relativamente a essas comunidades, expressão essa que pode ser mais ou menos passiva ou activa, e que, como toda a expressão de um sentimento, pode ser, até certo ponto, instrumentalizada.

As primeiras, as realidades concretas, são abrangidas por conceitos como Povo, Estado, Nação, Estado-nação e Nação-estado, Nacionalidade, Etnia, Pátria, as segundas, as realidades abstractas, por conceitos como patriotismo, nacionalismo, «chauvinismo», xenofobia, etnocentrismo, racismo. Entre os diversos autores que têm estudado esta problemática existem as mais variadas formas de definirem, de delimitarem, os atributos e âmbitos de cada um destes conceitos, pelo que, não sendo possível neste trabalho uma apresentação de toda essa variedade, que, aliás, muitas vezes leva a contradições, nos limitaremos a referir apenas alguns desses autores, escolhidos em função das finalidades que nos orientam.

Começando pelo conceito de «Povo», este geralmente não designa propriamente uma comunidade, mas sim um conjunto organizado de indivíduos que pode formar qualquer uma das comunidades atrás referidas, territoriais, sócio-culturais, ou políticas, embora, sobretudo em Ciência Política, seja habitualmente entendido como formando estas últimas. É assim que o define o professor Marcelo Caetano⁽³⁾: «*Povo é um conjunto de indivíduos, constituído em comunidade política, sob a égide de leis próprias, e a direcção de um mesmo Poder*». Mas muitas

⁽³⁾ CAETANO, Marcelo: «Manual de Ciência Política e Direito Constitucional», 5.^a edição (1967), Coimbra Editora, pag. 117.

vezes a expressão «povo» ou «povos» designa minorias diferenciadas por elementos não políticos dentro de um Estado, ou constituindo uma comunidade religiosa (o povo de Deus) ou territorial (o povo do Alentejo) ou sócio-cultural (o povo curdo), de modo que nos parece preferível reter como sentido para a expressão «povo» simplesmente o de conjunto organizado de indivíduos podendo constituir qualquer um daqueles tipos de comunidades.

Quanto aos conceitos abrangendo os diferentes tipos de comunidade, deixaremos de lado as comunidades em que o principal elemento identificador é o território, ou a religião tomada em termos não políticos, ou a ideologia política, por serem de identificação mais consensual, por terem menos interesse para as finalidades imediatas deste trabalho, ou porque muitas vezes se confundem com aquelas em que o principal elemento identificador é ou o político, ou o sócio-cultural. Será sobre estes dois tipos, que de resto têm sempre aparecido como os principais agregadores das fidelidades colectivas, que focaremos a nossa atenção.

A comunidade política por excelência é o Estado. Este tem tido, como sabemos, muitas formas, cidades-estado como na Suméria, na Hélade, nos Maias ou na Itália do Renascimento, impérios como o hitita, o persa, o chinês, o romano, o inca, o otomano, o russo ou o austro-húngaro, reinos feudais como o da França ou o da Inglaterra na Idade Média, monarquias dinásticas centralizadas como as da Europa ocidental nos séculos XVII e XVIII, Estados-nação surgidos na Europa no século XIX e posteriormente aceites como modelo em todo o Mundo, e ainda Estados federados como a Suíça ou os EUA, e unitários como Portugal ou a Noruega. Apesar desta variedade o seu conceito é o mais consensualmente definido entre os que estamos a considerar. Todas as definições se centram nos seus três elementos, sempre presentes, «Povo», «Território» e «Poder político», diferindo os autores relativamente pouco entre si quanto à ideia central, embora bastante, por vezes, quanto à maneira de entender quer a importância relativa quer o papel daqueles três elementos, bem como acerca dos restantes aspectos ligados às especificidades de cada uma das múltiplas formas dos Estados. Uma definição como a que dá o professor Marcelo Caetano⁽⁴⁾ «*Estado é um*

⁽⁴⁾ CAETANO, Marcelo, obra citada, pag. 115.

povo fixado num território de que é senhor, no interior de cujas fronteiras institui, por autoridade própria, órgãos que elaboram as leis necessárias à vida colectiva e impõem a sua execução» parece-nos por isso perfeitamente suficiente e adequada a este trabalho.

Acerca das comunidades identificadas sobretudo a partir de elementos sócio-culturais as diferenças entre os autores, tanto no que respeita aos conceitos como à forma de os abordar, são muito grandes. Mas podem talvez ser um pouco sistematizadas em torno dos conceitos de «Nação», «Nacionalidade» e «Etnia», apesar das divergências que também estes suscitam.

Anthony D. Smith⁽⁵⁾, dentro do seu conceito de «etnia», distingue entre «categoria étnica» e «comunidade étnica». Segundo ele, «etnia é uma população humana com um nome, com um mito de ancestralidade comum, memórias e elementos culturais partilhados, um laço com um território histórico ou «terra dos antepassados» e um sentido de solidariedade». Acrescenta a esta definição alguns esclarecimentos relevantes acerca do significado dos elementos que a compõem. «Nomes são importantes, não apenas para as auto e hetero identificações, mas também como expressivos símbolos da personalidade colectiva. Até que uma identidade colectiva cultural receba um nome, falta-lhe (...) um reconhecido sentido de comunidade (...) Até recentemente esse era o caso com os muçulmanos da Jugoslávia (...) o que é importante é a crença ou mito de ancestralidade comum e não a existência de alguma herança genética. As duas podem ou não coincidir, mas é a crença que é vital, não a realidade de descendência física. Etnicidade não é acerca de sangue ou genes como tais, mas acerca de mitos e crenças de origens comuns (...) a importância das memórias históricas. Certamente tais memórias não são (...) as cuidadosas inferências que podem ser extraídas de fontes documentais comprovadas (...) São memórias etno-históricas da colectividade, fontes de inspiração moral (...) e de tradições, incluindo lendas acerca do seu passado (...) criando um senso de História e Destino comuns (...) cultura partilhada (...) inclui vestuários, alimentos, música, artefactos, e arquitectura, assim como leis, costumes e instituições. De longe, os mais comuns entre os

⁽⁵⁾ SMITH, Anthony D., obra citada, pag. 49 a 51.

elementos culturais partilhados são o idioma e a religião. Para alguns académicos, na tradição de Herder, o idioma é o critério decisivo de etnicidade. Mas como Max Muller afirmou há um século, contudo, é perigoso e enganador igualar idioma a origens étnicas (...) Também a religião já não é mais o critério chave da etnicidade. Nas eras pré-modernas, muitas etnias definiam-se a si próprias pelos seus diferentes pantheões e rituais, e a religião pode ainda ser uma força vital em diferenciações e conflitos étnicos (...) Onde religião e idioma se sobrepõem, a comunidade em questão é fortemente diferenciada de todas as outras (...) a ligação a um determinado território; aqui, também, é importante enfatizar a natureza simbólica desse laço (...) o que é vital para a etnicidade é o sentido de ligação a uma determinada terra, a crença profunda numa conexão histórica desse povo com aquela terra e o desejo de regressar aos seus «locais sagrados» (...) o que é essencial para a etnicidade não é a possessão dessa terra mas o sentimento de pertença mútua (...) o elemento de solidariedade. Claramente, nem todos os membros de uma dada etnia sentem um igual sentimento de pertença à comunidade. Sem dúvida, nos tempos pré-modernos a maioria de uma dada população étnica frequentemente sentia pouco ou nenhum sentimento de pertença étnica. Eram os de fora que os categorizavam como membros de uma particular comunidade. Usualmente, apenas o estrato superior – nobres, funcionários superiores e sacerdotes – tinha algum sentido de origem e herança étnica partilhada (...) Em outros casos (usualmente comunidades etno-religiosas ou cidades-estado) as classes baixas participavam no sentimento de comum etnicidade».

Daqui A. Smith parte para os seus conceitos de «categorias étnicas» e de «comunidades étnicas». As primeiras, segundo escreve⁽⁶⁾, «são caracterizadas como grupo culturalmente distinto por pessoas de fora (frequentemente académicos, missionários, viajantes e mercadores), mas possuem pouco ou nenhum sentido da sua etnicidade comum (...). Em contraste, há comunidades étnicas que, mesmo com os seus membros dispersos, nunca perderam o seu sentido de comum etnicidade, de pertencerem a uma etnia que os reunia a todos onde quer que estivessem (...). Através da História houve um incontável número de categorias

⁽⁶⁾ SMITH, Anthony D., obra citada, pag.. 51 e 52.

étnicas, mas apenas sob certas condições conseguiram os membros dessas categorias coalescer em comunidades étnicas. Mais ainda, apenas poucas destas conseguiram sobreviver às pressões de absorção e assimilação através dos séculos. O que frequentemente se testemunhou foi um caleidoscópio de laços e unidades étnicas sempre em mutação, apenas algumas das quais se tornaram firmemente cristalizadas e duráveis».

Apesar de para alguns autores o respectivo conceito de «nação», e para outros o de «nacionalidade», coincidir mais ou menos com o que A. Smith designa por «etnia», e o desta com o que A. Smith designa por «categoria étnica», os conceitos de «categoria étnica», e de «comunidade étnica», tal como são formulados por este autor, assim como a sua ideia de «cristalização étnica», parecem-nos operacionalmente úteis para perceber o fenómeno dos «nacionalismos» bem como a emergência, durante o século XIX, dos dois tipos de conceitos de «nação». Continuaremos pois a segui-lo durante mais algum tempo.

Segundo ele⁽⁷⁾ «nas épocas pré-modernas as condições gerais que favoreceram a cristalização étnica e a sobrevivência das comunidades étnicas eram quatro. A mais óbvia era a aquisição (ou, mais tarde, a perca) de uma particular parcela de território que era sentida pertencer a um povo tal como este pertencia a ela. Esta era a «terra-lar» («homeland», no original) do povo (...) a «terra-lar» (ou, como por vezes é designada, «terra-berço», ou ainda, «terra-prometida») tornava-se um símbolo de redenção porque era vista como um berço do povo. Uma segunda condição eram as vicissitudes das lutas com os inimigos (...) Uma tradição de luta e guerra era frequentemente mantida servindo para inspirar nas gerações posteriores uma crença num destino comum, desde que derrotas fossem equilibradas com vitórias e especialistas em comunicação oral ou escrita emergissem para recordar as crónicas do passado étnico. Em tais casos, os mitos e símbolos de heróis, batalhas, e seus sagrados locais, tornam-se uma parte essencial da construção étnica. A terceira condição (...) alguma forma de religião organizada era vital para produzir especialistas em comunicações e conservação de recordações, assim como para gerar rituais e tradições que forma-

(7) SMITH, Anthony D., obra citada, pag. 52 a 54.

ram canais de continuidade para comunidades étnicas. Sacerdotes, textos sagrados, e rituais, frequentemente sustentaram o sentido emergente de etnicidade comum (...) Finalmente (...) era a emergência e o poder de um mito de «povo escolhido» (...) o popular sentido de se ser um «povo eleito», religioso na origem e natureza, provou ser um recurso íntimo vital nas atribulações que muitas etnias, particularmente minorias étnicas, enfrentaram. (...) Na era moderna o número de condições que podem impulsionar um sentimento de etnicidade comum incrementou-se grandemente. Em adição à associação com a «pátria» («homeland», terra lar ou dos antepassados), com a gesta guerreira e organização religiosa, também existem séries de factores brotando das actividades do Estado moderno, das elites seculares da «intelligentzia», e de agências externas, incluindo o exemplo de outras etnias. Talvez os mais poderosos tenham sido as actividades cívicas e culturais do Estado moderno e as ideologias do nacionalismo étnico. À medida que o Estado moderno estende o âmbito das suas actividades e agências aumenta a sua tendência para incorporar e homogeneizar populações e lhes impor um sentido de solidariedade cívica. Em alguns casos estas actividades têm tido o efeito de quebrarem barreiras entre categorias étnicas e comunidades, gradualmente submergindo e atenuando qualquer sentimento de cultura e heranças separadas (...) Em contraste, nos casos em que uma comunidade étnica retém um vivido sentido de comunidade, frequentemente enfrentando perseguições (...) então o crescente intervencionismo do Estado moderno simplesmente reforça a solidariedade étnica e exacerba as diferenças étnicas. A introdução da educação cívica maciça foi particularmente efectiva em eliminar os sentidos latentes de identidade de diferentes etnias, ou ainda em implantar um sentido de identidade étnica entre populações que eram categorizadas pela maioria como diferentes (...) em ambos os casos, a extensão dos poderes e da intervenção do Estado na vida social, ou criou novas comunidades étnicas a partir de categorias étnicas pré-existentes, ou reforçou diferenças e identidades étnicas».

Destes extensos, mas claros e interessantes extractos do ensaio de A. Smith poderemos retirar algumas conclusões que nos parecem importantes. A primeira será a da necessidade de distinguir nas comunidades identificadas por elementos sócio-culturais dois tipos principais. Um, o

das comunidades sem clara noção da sua identidade colectiva, diferentes das outras mas sem generalizada consciência de que essa diferença face ao exterior deva fundamentar uma solidariedade interna, as quais Smith designou por «categorias étnicas». Outro, o das comunidades conscientes da sua identidade, em que essa consciência generalizada, apoiada em mitos fundadores (sentimento de ancestralidade comum), em memórias históricas (história inferiorizada, lendas), em símbolos, na referência a um território berço da comunidade, e numa cultura partilhada (idioma, religião, costumes) suporta um sentido de solidariedade e de destino comum, designadas por Smith como «comunidades étnicas».

Uma segunda conclusão será a da transitoriedade destas comunidades, todas susceptíveis de evoluírem e de se transformarem (aliás como acontece com as comunidades políticas), mas com resistências diferentes a essa mutabilidade. As menos resistentes à transformação, à sua desaparição como tais, são naturalmente as menos conscientes de si próprias, isto é, as «categorias étnicas», e, entre as outras, as menos «cristalizadas» naqueles elementos que fundamentam a sua identidade colectiva. Segundo o autor que temos estado a referir, as condições que favorecem a «cristalização» de algumas comunidades étnicas tornando-as «campeãs» de sobrevivência decorrem do papel desempenhado por elementos como o de um «território-berço» da comunidade (terra dos antepassados, «homeland»), como o da «gesta guerreira» convenientemente transmitida pela tradição oral ou escrita, como o de organizações religiosas e o da existência de um sentido de «povo eleito». Mais recentemente refere a intervenção do Estado moderno, podendo tanto criar como apagar sentimentos de identidade, assim como o papel das elites, dos intelectuais, e do que designa por ideologia nacionalista.

Antes de prosseguirmos acrescentaremos dois comentários. O primeiro, para recordar, mais uma vez, que as designações são, como quase sempre acontece nas ciências humanas, controversas. Muitos autores designam por «etnia» ou por «grupo étnico» o que Smith chama «categoria étnica», e por «nação», «etnia», ou «nacionalidade» o que ele chama «comunidade étnica». Mas o que importa é estabelecer uma distinção entre estes dois tipos de comunidades, aspecto em que grande número de autores converge. O segundo será para fazer notar que nem todos os elementos listados como identificadores e suportes de uma

comunidade étnica têm que estar presentes em todas, podendo algum ou alguns não se verificarem num caso ou em outro, assim como ser variável entre eles, e de caso para caso, a respectiva importância relativa. O mesmo se passa com as condições de consolidação («cristalização») de uma comunidade étnica. O decisivo acaba sempre por serem as *convicções geradas*, ou não, de forma generalizada, entre os membros da comunidade em questão. Essas convicções apoiam-se nesses ou em alguns desses elementos que são assim necessários, pois sem eles, ou alguns deles, não é possível gerarem-se as crenças e convicções ligadas à identidade colectiva, mas não são suficientes, pois sem as referidas crenças e convicções a identidade é percebida do exterior («categoria étnica») mas não é interiorizada («comunidade étnica»).

3. OS NACIONALISMOS ENTRE AS NAÇÕES E OS ESTADOS

A «IDEOLOGIA NACIONALISTA» E O ESTADO-NAÇÃO

Na sequência do texto que temos vindo a citar, A. Smith, acerca do impacto das novas condições derivadas das actividades do Estado moderno, bem como do papel dos intelectuais, e da «intelligentzia» em geral, na consolidação das comunidades étnicas, fala-nos do aparecimento do que designa por «ideologia nacionalista». Conforme escreve^(*) «*Se intelectuais propuseram novas etnias e nações, a «intelligentzia» profissional foi frequentemente a principal condutora e beneficiária da sua disseminação. Juristas, médicos, arquitectos, engenheiros, técnicos, jornalistas e, especialmente, professores, foram activos na promoção da ideia da nação étnica, especialmente para comunidades dentro de um Estado imperial ou colonial. As suas actividades culturais, económicas e sociais, criaram novas redes («networks» no original) para (ligarem) os membros de comunidades ou categorias étnicas minoritárias sujeitos às frequentemente contraditórias forças de assimilação e descriminação pelo Estado. Estas redes formaram o microcosmo para novas comunidades, e forneceram aos seus membros sentimentos de activismo e de auto-afirmação que*

^(*) SMITH, Anthony D., artigo citado, pag. 54 a 58.

se ergueram em vincado contraste com a acomodação requerida pelas autoridades do Estado. Talvez o mais decisivo dos novos factores na criação das modernas etnias tenha sido a ideologia do nacionalismo, ou mais exactamente, a ideologia do nacionalismo étnico. Diferentemente das versões territorial e cívica da nação, concebida como uma comunidade de cultura partilhada, leis comuns e cidadania territorial, os conceitos étnicos de nação focam-se na genealogia dos seus membros, mesmo sendo esta ficícia, (...) na história e costumes nativos e cultura vernácula (...) a nação étnica tenta criar para si própria a imagem de uma etnia ancestral. Ao fazer isso, frequentemente ajuda a recrear aquela etnia (...) Nacionalismo étnico tem tido uma vantagem sobre o nacionalismo territorial e cívico - a de construir a nação a partir de laços étnicos preexistentes (...) A nação aparece como uma continuação natural de uma etnia preexistente (...) Nacionalismo étnico implica uma revolução na maneira de ser dos seus membros. Onde antes se tinham visto a si mesmos como passivos e aquiescentes, procurando acomodação com os seus governantes de outras etnias, começam a afirmar-se a si mesmos, participando activamente na configuração do seu próprio destino colectivo. Onde antes os seus heróis eram obedientes a Deus e ao seu divino plano (...) tornam-se agora dirigentes e inspiradores da nação e intérpretes da vontade nacional (...)

Porque processos são as etnias, comunidades étnicas cristalizadas, mobilizadas pelo nacionalismo étnico? (...) Embora existam diversas variações, podem discernir-se três processos básicos de transformação etno-nacional. O primeiro é aqui designado por «mobilização vernaculizante». Isso envolve a redescoberta pelos intelectuais étnicos de tradições indígenas, costumes, memórias, símbolos, e, especialmente, idiomas e sua disseminação por largos estratos da população alvo (...) O segundo processo concomitante tem sido a «politização cultural» da herança vernácula. Em anteriores eras essa herança era respeitada por sucessivas gerações como repositório de sabedoria e virtude comuns, mas tal veneração tinha poucas consequências políticas. (...) tornava-se imperativo tornar a herança cultural comunitária num recurso político. O que eram tradições veneradas tornam-se então armas numa guerra cultural (...) Nas velhas tradições étnicas as batalhas eram recordadas como resultado de virtudes dos reis e de

políticas dinásticas. Na historiografia nacionalista tornam-se exemplos da virtude e da vontade nacionais (...) as grandes figuras do passado – guerreiros, santos ou legisladores – antes vistas como exemplos da tradição religiosa ou comunitária, tornam-se dirigentes nacionalistas, fundadores da nação ou profetas do destino nacional (...) Onde a politização da cultura está ligada a um passado étnico vivo e onde se combina bem com uma tradição etno-histórica, existe uma energia etno-nacional extremamente poderosa e explosiva (...) O terceiro processo é uma demasiado familiar consequência das outras duas: «purificação étnica». Começa com o regresso a uma cultura popular vernácula que é usada para fins políticos e injecta uma crença na santidade dessa cultura. Acredita-se que a cultura étnica consiste em valores culturais insubstituíveis. Para preservar a cultura, para protegê-la contra influências estranhas e contaminadoras, ela deve ser mantida não adulterada - sem dúvida, deve ser purgada e purificada. Os seus aderentes, também, devem manter-se afastados dessas indesejáveis influências através da segregação, expulsão, deportação e até extermínio dos estranhos (...) Esta lógica é comum a todos os nacionalismos étnicos (...) O esta lógica vir a ser inteiramenteposta em prática depende de uma variedade de circunstâncias – tamanho relativo das diferentes etnias, a sua localização estratégica, as suas características culturais e as suas instituições, a história das suas relações étnicas, a natureza das organizações que perfilham o etno-nacionalismo, etc. Estes factores determinarão as exacta natureza e intensidade das purificações étnicas, bem como a severidade das acções (...) O que é constante, contudo, é a propensão, o impulso, de todo o nacionalismo étnico para alguma forma e grau de purificação étnica».

Temos aqui o esboço de dois conceitos, nacionalismo e nação, assim como da forma como um pode gerar o outro. Mais uma vez há que assinalar o interesse da abordagem do tema, o bem observado e fundamentado de muitas afirmações, assim como também a discutibilidade de algumas delas.

Desde logo, a forma como o autor relaciona nacionalismo e nação, designadamente ao escrever «Se intelectuais propuseram novas etnias e nações», e, mais adiante, «talvez o mais decisivo dos novos factores na criação das modernas etnias tenha sido a ideologia do nacionalismo»,

pode sugerir a ideia de que a nação teria sido um mero produto da ideologia⁽⁹⁾ nacionalista. De facto, muitos autores e responsáveis políticos têm defendido pontos de vista desse género, como bem assinala, por exemplo, criticando-os, o Prof. Mendo Henriques ao escrever «*A controvérsia sobre o estatuto da nação (...) reflecte, antes de mais, o carácter equívoco da opinião e da informação (...) A nação nunca teria existido, seria um mito, manipulado pelo aparelho de Estado, imposto por classes dirigentes, por ideólogos oportunistas e forjada com os meios de comunicação típicos de cada época (...) Esta posição é reforçada, aliás, pelas argumentações acerca da ultrapassagem da nação pelas pressões pragmáticas e tecnológicas, por exigências de economias de escala, e por constituir um factor de violência residual, uma ideologia alienante»⁽¹⁰⁾.*

Mas não nos parece ser essa a ideia de A. Smith, como aliás não é a de muitos outros autores que têm estudado esta problemática. De facto, conforme se depreende ao ler com atenção o texto que temos vindo a citar, verificamos que se trata não de criar a partir do nada, mas sim de *recriar* uma nova imagem «a partir de laços étnicos preexistentes». Isto é, a realidade cultural e étnica já lá estava, e o que a «ideologia nacionalista» étnica faria mais não seria do que reestruturar e intensificar uma identidade colectiva da qual ela própria seria fruto. Ou seja, a nação étnica precede necessariamente o nacionalismo étnico, o qual por sua vez se debruça sobre a nação étnica e a procura mobilizar em torno de

⁽⁹⁾ Ideologia, no sentido mais geral do termo, tem vindo aqui a ser entendido como sistema coerente de ideias simplificadas que justifica comportamentos colectivos e baseia um projecto de futuro em função de determinado modelo de organização ou funcionamento social. Neste sentido a ideologia não demonstra nem discute as ideias mas simplesmente proclama-as e impõe-nas. A sua função social não é procurar encontrar uma resposta adequada aos problemas resultantes da complexidade social (essa resposta a ideologia acredita tê-la já encontrado), mas sim promover a coesão social e mobilizar a comunidade para a consecução do modelo que propõe. Partindo geralmente de uma doutrina política, cuja teoria simplifica, cristaliza e vulgariza, a ideologia funciona muito mais como referência simbólica do que como proposta teórica. Neste sentido, as ideologias podem também assumir a forma de nacionalismos ou de fundamentalismos religiosos. Nem uns nem outros são ideologias de per si, mas podem tornar-se tal quando uma identidade nacional ou uma religião são instrumentalizadas ao serviço de um projecto político que utiliza como fundamento uma selecção de ideias, princípios, valores e símbolos próprios daquele nacionalismo ou daquela fé religiosa, radicalizando-os e reorientando-os.

⁽¹⁰⁾ HENRIQUES, Mendo Castro, «Para uma nova ciência da Nação-Estado», revista Nação e Defesa n.º 64, Out-Dez de 1992 (pag. 135 a 157), pag. 139.

uma identidade que já existia mas que esse nacionalismo ajuda a precisar, aqui e ali mesmo, eventualmente, retocando-lhe ou alterando-lhe alguns contornos, mas que não «inventa» e, de facto, não pode «inventar». O que a ideologia nacionalista étnica trouxe de novo foi sobretudo aquilo que A. Smith designa por «politicização cultural da herança vernácula», isto é, um esforço no sentido de despertar a consciência política da comunidade etno-cultural.

Quanto ao conceito de nacionalismo, aparece mais inferido do que explicitado no texto que temos vindo a citar. Referem-se nele duas espécies de nacionalismo, o étnico, objecto de particular atenção por parte do autor, e o cívico (territorial e cívico), considerando-se ambos produtos da ideologia (política) «do nacionalismo», ideologia esta, portanto, com duas configurações diferentes, gerando uma o nacionalismo étnico e outra o nacionalismo cívico. Em si mesmo o nacionalismo, no entendimento do autor, não nos parece afastar-se muito de um entendimento bastante comum que tende a considerar nacionalismo como consciência da existência da comunidade nacional e sentimento de «pertença» a essa comunidade, distinguindo os que a ela não pertencem dos seus membros, os quais devem ser solidários entre si e devem considerá-la como seu principal foco de fidelidade.

Mas, ao entender o nacionalismo como (sempre) resultando de, ou coincidindo com, uma ideologia, o autor parece separar-se de uma corrente que considera nacionalismo como simples ligação afectiva à nação, parecendo aproximar-se de uma outra que tende a considerá-lo sentimento radicalizado, exclusivista, e conflituoso, sinónimo, ou quase, de «chauvinismo» ou xenofobia, entendimento que, naturalmente, é contestável, assim como o é a própria ideia de que o nacionalismo seja apenas consequência de uma ideologia. Essa ideia resulta de se considerar, como faz este autor, a nação como entidade política, mas, como já assinalámos, a nação também pode ser considerada entidade sócio-cultural deixando para a comunidade política as designações de Estado, Estado-nação, Nação-estado, que iremos trabalhar um pouco mais adiante. Considerando nação como comunidade apenas sócio-cultural o termo nacionalismo pode ser separado de qualquer ideologia política, relacionando-se simplesmente com uma tomada de consciência cultural e afectiva.

Temos portanto que o nacionalismo tanto pode ser considerado como o esforço gerador de uma determinada ideia de comunidade, e nesse sentido seria então uma ideologia, como ser entendido mero resultado da preexistência da comunidade, simples consciência da sua identidade, podendo ser considerado quer como sentimento intenso, radicalizado, e por isso eventualmente perigoso, quer apenas como natural apego emotivo à comunidade de pertença, tolerante para com os a ela estranhos. De qualquer dos modos, porém, resultando ou não de uma ideologia política, ou por ela sendo ou não intensificado, trata-se sempre de uma realidade, de uma força que existe e que funciona como fundo da actividade social, como elemento polarizador da solidariedade, como catalizador e caixa de ressonância de comportamentos colectivos. Condiciona, amplifica e dá um sentido aos grandes problemas que afectem, de forma crítica, a comunidade nacional, mesmo que esta seja apenas o que A. Smith designa por comunidade étnica.

O que porém aparece mais explícito, ocupando a maior parte da atenção do autor, são a distinção entre as duas espécies de nacionalismo, o detalhe com que analisa o nacionalismo étnico, e a relação entre as duas formas de nação com cada um desses nacionalismos. A distinção entre as duas formas de «nação», surgidas no século XIX, normalmente identificadas com os exemplos francês e alemão, embora com outra nomenclatura e explicada de outras formas, é bem conhecida e comumente aceite. Quanto às condições para a criação da «nação étnica», a enumeração feita, assim como a sua explicitação, além do seu inegável interesse global, contém aspectos bem observados, apoiados pelos factos históricos, assim como inferências que nos parecem discutíveis, exageradas, ou restritivas.

Por exemplo, parece-nos dever ser reconhecido que, na actividade das elites intelectuais, efectivamente sempre na base dos movimentos de afirmação etno-nacionalista, além de indivíduos movidos por inegáveis ambições políticas, existem frequentemente intelectuais desinteressados, motivados por um sincero, por um profundo sentido de devoção à comunidade, às suas tradições e valores culturais, tradições e valores esses que, indiscutivelmente, merecem sempre ser respeitados e preservados. Por outro lado, para além do papel dos intelectuais e da «intelligentzia» em geral, a influência de determinados factores, ou de

particulares situações, pode ser também extremamente relevante no despertar ou no incentivar de sentimentos nacionalistas. A disseminação de determinadas ideias-força, como a da origem da legitimidade do poder político no «povo», como a dos direitos humanos, que arrasta, como corolário, a do direito dos «povos» à autodeterminação, ou como a do direito a reagir contra situações sentidas pela generalidade dos membros de uma comunidade como altamente injustas ou opressivas, ou, simplesmente, a vontade, entendida como um direito, de uma comunidade assumir por si própria o seu destino colectivo, essa disseminação, que só em parte se poderá atribuir a intenções «voluntaristas» de elites intelectuais, tem resultado de uma muito ampla evolução cultural com raízes na Renascença e no Iluminismo, e tem constituído fonte principal para todos os nacionalismos.

Outro aspecto discutível é a apresentação da «purificação étnica» como sendo decorrência inevitável da lógica do nacionalismo étnico, de uma forma que insinua ser menos provável ou improvável a sua ocorrência fora desse tipo de nacionalismo. Na realidade pode-se defender o ponto de vista de que a «exclusão do outro» (de que a «purificação étnica» é uma faceta), pode sempre decorrer do «sentimento de pertença» desde que este seja exacerbado, mas não parece estar demonstrado nem que as mais radicais manifestações dessa «exclusão do outro» sejam inevitáveis, nem que sejam exclusivas do nacionalismo étnico, ou sequer que neste se tornem mais prováveis. A manifestação da «pulsão biológica» da «recusa do estranho ao grupo» parece ser no homem, como é em todos os animais sociais, um complemento *inseparável* do próprio instinto gregário. Dessa forma, a expressão das diversas formas de purificação do grupo que o autor refere a propósito das etnias pode acontecer (ou não) como ele descreve na sequência da lógica do «nacionalismo étnico», mas pode decorrer igualmente do «nacionalismo cívico» e pode acontecer em toda e qualquer outra situação de crise social, económica ou política, em qualquer tipo de comunidade. Além disso, existe ainda uma outra forma de «purificação étnica», surgida com a necessidade de «aceitar o outro» imposta pelas condições de vida nas sociedades complexas, que é muito frequentemente posta em prática, que o autor referiu em outro passo do seu trabalho mas sem o enfatizar, e que consiste na assimilação por delibe-

rado e forçado apagamento das especificidades sócio-culturais das comunidades a integrar.

Um conceito que frequentemente anda associado ao de nacionalismo é o de «patriotismo». Também a seu respeito existem variadas concepções. Talvez a mais comum seja a que assimila patriotismo ao que acima designámos como nacionalismo tolerante, não radicalizado. Uma outra, mais específica e mais de acordo com a etimologia do termo (pátria) é a que assimila patriotismo a devocão e fidelidade à comunidade política (Estado ou Estado-nação), já que a ligação ao território, implícita no termo (terra dos pais, dos antepassados), é essencial ao conceito de Estado, mas não ao de nação quando entendida esta como apenas comunidade sócio-cultural, caso em que o território é tão somente um dos diversos elementos importantes para a formação do sentido de identidade colectiva, porém nem sempre a isso indispensável.

A EVOLUÇÃO DOS NACIONALISMOS ATÉ 1990

Quanto ao conceito de «nação», como dissemos, é comum o entendimento de se ter originado durante o século XVIII, posto em prática desde o fim desse século, ligado às independências americanas e à revolução francesa, tendo como suporte a ideia de que a origem da legitimidade do Poder político residia no «povo» e não na dinastia real, ou em Deus. Surge então a necessidade de caracterizar esse «povo» detentor legítimo do Poder político, e legitimador dos que em sua representação exercem este Poder.

Na época, povo designava também um dos três «estados», ou estratos sociais, em que se dividia a sociedade (clero, nobreza e povo). Naturalmente, porém, a origem da legitimidade política não estaria apenas em um dos estratos sociais mas deveria abranger a generalidade (embora, como sabemos, não a totalidade) dos indivíduos governados por esse Poder político. Para evitar ambiguidades começou, com frequência crescente, a utilizar-se, nesse sentido, a palavra «nação» em vez de «povo». No entanto, isso iria dar origem a outra ambiguidade, já que a palavra nação, desde o tempo dos romanos onde teve origem (latim «natio», nascido), vem designando comunidade étnica, definida so-

bretudo em termos sócio-culturais (a nação lusitana, a nação gaulesa,...) sem referência necessária ao Poder político, ao contrário do conceito de Estado, e do novo conceito de nação que a partir do Século XIX vem designando a comunidade originadora do Poder político.

Para ultrapassar essa nova ambiguidade surge então a expressão «Estado-nação» (também por vezes é utilizada a expressão «Estado-comunidade» para designar a comunidade identificada pelo Poder político e administrada pelo «Estado-aparelho»). Mas, por facilidade de linguagem, muitas vezes se diz apenas «Nação» quando se quer dizer «Estado-nação» (a Sociedade das Nações, as Nações Unidas...). Deste modo, podemos encontrar hoje a palavra «Nação» com os dois significados, o «clássico» de comunidade etno-cultural, e o «recente» de comunidade política.

O significado mais antigo é o menos frequentemente utilizado. Nele, «Nação» designa a comunidade sócio-cultural, sem referência «necessária» ao Poder político, como poderá entender-se nesta definição do dicionário Webster's⁽¹¹⁾ «Uma comunidade estável, historicamente desenvolvida, de povo com um território, vida económica, cultura distintiva e linguagem em comum», ou como parece defini-la A. Smith⁽¹²⁾, apesar da referência aos direitos e deveres (que podem ser apenas os consuetudinários...) e à economia centralizada (centralização que pode decorrer apenas da dinâmica dos laços preferenciais entre os seus membros), quando escreve «atributos de uma nação (...) estes incluem os seguintes: uma «pátria» (homeland) claramente delimitada, compacta e reconhecida; uma cultura pública e de massas; uma economia centralizada com mobilidade interna; e direitos e deveres comuns para todos os membros da nação, usualmente visando a exclusão dos não membros. Estes são elementos que, juntamente com mitos e memórias partilhadas, definem o conceito de «nação».

(11) «Webster's New World Dictionary», second college edition, William Collins + World Publishing co., inc., 1976.

(12) SMITH, A. D., obra citada, pag. 55. O autor, ao apresentar estes elementos definidores do conceito de nação, refere (nota 15) DEUTSCH, Karl, «Nationalism and social communication» (Cambridge, MA, MIT Press, 2.ª ed. 1966), assim como o 1.º capítulo do livro de sua autoria «National Identity» (Harmondsworth: Penguin, 1991) pag. 14.

Dentro da acepção de nação como comunidade apenas etno-cultural, ela é concebida como definida com base em elementos como o idioma, a religião, a etnia, os costumes, a História (imaginada ou interiorizada), um projecto de destino comum, elementos esses nem todos necessariamente presentes, e nem sempre com a mesma importância relativa. É, sobretudo, um «sistema de convicções» que suporta uma «identidade colectiva», a qual permite distinguir claramente os que pertencem à comunidade, dos «outros», os «estranhos» a ela.

Com maior frequência, o termo «Nação» aparece referindo o Estado-comunidade moderno, como ressalta deste extracto de um artigo escrito por Helmut Wagner⁽¹³⁾ «O que é uma nação? Karl W. Deutsch deu a resposta mais simples «Uma nação é um povo na posse de um Estado» ou, poder-se-á acrescentar (...) um povo com a vontade de possuir o seu próprio Estado. A tese proposta por Ernest Renan era a de que uma nação era uma grande comunidade solidária, mantida coesa pela aprovação de sacrifícios já feitos no passado e a disposição para fazer outros no futuro. Baseava-se num passado comum; enraíza-se, no que respeita ao presente, num simples facto identificável: por acordo, o desejo declarado de formar uma comunidade. (...) O focus, certamente, é a moderna nação-estado. Ambos os autores assumem que uma comunidade só se torna uma nação quando se organiza a si própria politicamente e dispõe da vontade e da aptidão para exercer a auto-determinação. De outro modo o termo correcto seria grupo étnico ou nacionalidade»

Conforme dissemos atrás, a concepção da origem do Poder político no «povo» ou na «nação» implicava caracterizar esse povo ou nação. Duas orientações diferentes surgem então. Primeiro, a intuitiva e imediata percepção de que o povo em causa seria aquele que já formava o Estado pré-existente, portanto, o conjunto dos «cidadãos» dentro das fronteiras já estabelecidas, ou seja, aplicava-se um critério simultaneamente cívico e territorial. Foi, como sabemos, a orientação ou critério que presidiu nas independências americanas assim como na revolução francesa.

⁽¹³⁾ WAGNER, Helmut: «Constitutional patriotism as an antidote», artigo a pag. 243/252 da revista «Aussenpolitik», versão em língua inglesa, III/93, pag. 244.

Mas quando um «povo» tem um forte sentido sócio-cultural da sua identidade colectiva e se encontra, pelos acasos da antiga legitimidade política que está a ser posta em causa, dividido por vários Estados, o critério da identificação com base nas fronteiras, que separam entre si aqueles que se consideram a si mesmos como sendo o mesmo «povo», não pode satisfazer. Também nos casos em que comunidades de forte auto-identificação se encontram politicamente submetidas a comunidades diferentes, sentindo-se oprimidas, o critério cívico e territorial não satisfaz. Surge então a orientação, ou critério, de que o «povo» ou «nação» deveria ser o conjunto de indivíduos ligados por laços culturais e étnicos, estivessem ou não sob o mesmo anterior Poder político. Era, naturalmente, esse o critério que servia a alemães e a italianos, bem como a polacos, pregos, sérvios, croatas, albaneses, romenos e búlgaros, o qual portanto foi o por eles adoptado na formação dos respectivos Estados nacionais.

No desenvolvimento do seu trabalho sobre os nacionalismos e seu papel na formação das nações, A. Smith apresenta uma larga panorâmica em que transparece a existência destas duas orientações, as quais o autor identifica com os dois tipos de nacionalismo⁽¹⁴⁾ «*Como doutrina, o nacionalismo pode ser datado com bastante segurança no último quarto do século XVIII – nos Estados Unidos, na Inglaterra, na França, na Itália, e na Polónia, com ideologias nacionalistas jorrando imediatamente após na Espanha, Alemanha, Suiça, Grécia, Sérvia, e Rússia, assim como entre as elites crioulas da América Latina. Em geral, as primeiras formas de nacionalismo foram cívicas e territoriais na sua concepção, apesar de estar sempre presente um elemento étnico, já que mais não fosse através da identificação da nação com o ideal de soberania popular. Isso significava que a residência e a participação política numa cultura pública tendia a determinar cidadania e pertença à nação. Contudo, à medida que o século XIX progredia, o nacionalismo étnico veio ao de cima – na Alemanha e na Europa Oriental, na Irlanda e na Escandinávia e, mais tarde, no Médio Oriente e na Índia. Mesmo ainda na primeira metade do século XIX a ideia da autodeterminação nacional era aplicada a comunidades étnicas como as dos*

(14) SMITH, A. D., obra citada, pag. 58 e 59.

gregos, italianos, sérvios, polacos e alemães. A problemática natureza da entidade exercendo autodeterminação era teoricamente resolvida (...) atribuindo identidade colectiva à nação popular – isto é, a nação definida como um «povo» – e identificando o povo com a escolhida etnia, ou comunidade histórico-cultural. Na prática, contudo, esta atribuição punha vários problemas maiores. (...) determinar até que ponto uma dada população formava uma claramente separada etnia; definir exactamente a extensão e composição de cada etnia; e decidir como separar e territorializar etnias cujos membros residiam em áreas etnicamente misturadas. Se a autodeterminação de nações cívicas territorialmente definidas algumas vezes pôs problemas de ordem no interior dos Estados – como na Bélgica, Índia, Indonésia, e Nigéria – a das nações etnicamente definidas criou conflitos e desafios muito mais persistentes, complexos e graves».

Dois comentários nos parecem pertinentes após esta citação de A. Smith. O primeiro para sublinhar as dificuldades que muito bem aponta para o exercício da autodeterminação, a qual efectivamente se torna ainda mais difícil quando se trata de nacionalismos e nações étnicas, já que nestes casos muito raramente coincidem as fronteiras anteriores ao exercício da autodeterminação com os territórios tradicionais da comunidade étnica, ou com os de facto por ela ocupados. O segundo para fazer notar que, como aliás o autor reconhece, os nacionalismos e as nações cívicas (entendidas como pluri-étnicas, ou resultantes da assimilação de elementos de diversas etnias, senão seriam nações étnicas), também dão lugar a problemas graves.

A partir do momento em que se entende que o Poder político reside no povo, e que cada povo tem o irrecusável direito de dispor de si próprio, instala-se uma dialéctica inevitável entre a comunidade política, que detém o aparelho da governação e da administração, e que se quer manter sem perder Poder nem território, e a comunidade cultural, que detém os elementos de identificação de cada autoproclamado povo. A forma encontrada pela comunidade política para se manter foi ser «nação cívica», ou Estado-nação. Se, porém, dentro das suas fronteiras se contiverem várias comunidades étnicas, estas poderão sentir-se com direito a assumirem por si próprias o seu destino, reclamando alguma forma de autonomia política. É essa dialéctica que provoca as dificulda-

des assinaladas pelo autor com os exemplos da Bélgica (valões e flamengos), da Índia (muçulmanos, hindus, siks, assameses, tamis, etc.), da Indonésia (Sumatra, Nova Guiné ocidental, Bornéu, Timor oriental, etc.) e da Nigéria (Biafra, etc.), exemplos aos quais muitos outros se poderiam juntar.

Uma das consequências dessa dialéctica entre as comunidades políticas e as apenas culturais, que surge sempre que estas, não coincidindo com aquelas, mostram querer alguma forma de expressão política, ou mesmo, por vezes, quando mantêm uma identidade muito forte, é a de que a geração destes dois tipos de comunidades é inter mutável, isto é, tanto pode uma comunidade política (Estado, Estado-nação) ser originada pela autodeterminação de uma comunidade sócio-cultural (nação, comunidade étnica) como pode uma comunidade sócio-cultural ser formada no interior de uma comunidade política. É esse facto que assinala Helmut Wagner⁽¹⁵⁾, ao escrever «*Historicamente falando, uma nação cultural ou linguisticamente definida que se tornou ciosa das suas idiossincrasias luta – se necessário durante séculos – para vir a ser um Estado. Um Estado-nação com uma existência garantida desenvolve-se – mesmo que isso demore gerações – numa nação étnica e culturalmente homogénea. Protótipos do desenvolvimento de nações culturais em Estados são a Itália, a Alemanha, a Polónia e Israel; para o desenvolvimento de Estados-nação em nações, França, Espanha, Estados Unidos e – depois do Estado ter sido fundado – também Israel.*

No entanto, o que já aqui apresentamos relativamente aos conceitos de ideologias nacionalistas étnica e cívica permite-nos perceber uma diferença importante entre ambas no que se refere ao seu papel nessa dialéctica entre as comunidades política e cultural. Quando é a comunidade política que é gerada pela sócio-cultural, como no caso da Alemanha, da Polónia, ou da Croácia, trata-se da autodeterminação de uma comunidade cuja identidade se consolidara independentemente do enquadramento político em que se inseria, frequentemente mesmo em oposição a esse enquadramento político, portanto o nacionalismo que suporta esse tipo de autodeterminações é, em regra, um nacionalismo

(¹⁵) WAGNER, Helmut, obra citada, pag. 244.

étnico, e a correspondente ideologia nacionalista não dá origem à «nova» nação mas, pelo contrário, origina-se nela. Enquanto que quando é a comunidade sócio-cultural a ser gerada pela comunidade política, como aconteceu na França, na Espanha, ou nos Estados Unidos, trata-se, então, de criar uma identidade cultural nova a partir do enquadramento político preexistente, eliminando particularismos etno-culturais ou procurando fundi-los na nova realidade cultural em formação, portanto o nacionalismo que pode estruturar esse tipo de nação será o territorial e cívico, cuja correspondente ideologia se origina na comunidade política e procura, esse sim, «criar» uma «nova» nação.

Ou seja, precisando agora um pouco mais as noções de nacionalismo e de «ideologia nacionalista» apresentadas algumas páginas atrás, as «ideologias nacionalistas» aparecem como os vectores de relação entre as comunidades políticas e as culturais. Nuns casos, os das «ideologias nacionalistas» cívicas, partindo do Estado para «construir» a nação, gerando nacionalismos cívicos e territoriais. Em outros, os das «ideologias nacionalistas» étnicas, partindo da nação para «construir» o Estado, procurando mobilizar e reorientar nacionalismos étnicos.

Para os nacionalismos étnicos, e correspondentes ideologias, os elementos fundamentais entre a diversidade que sabemos contribuírem para estruturar uma identidade colectiva seriam os que se referem à ideia de uma ancestralidade comum. Para os nacionalismos cívicos e correspondentes ideologias, pelo contrário, será importante uma História partilhada (a correspondente à comunidade política matriz da nação) mas não uma ancestralidade comum, que não pode existir para todos os membros da nova comunidade sócio-cultural, enfatizando-se, isso sim, o que se refere à vontade de partilhar um destino comum. Para o nacionalismo étnico pertence-se à nação porque se nasce de pais que a ela já pertenciam e constituem assim o elo de ligação à ancestralidade comum. Para o nacionalismo cívico pertence-se à nação porque se quer fazer parte dela, a nação é entendida como uma espécie de «plebiscito permanente».

Disto resulta que, em regra, a nação cívica seja mais aberta à mudança social, procurando evoluir integrando as diferentes comunidades que constituem a comunidade política, esforçando-se por apagar as diferenças culturais que as distinguem e separam, em favor de uma nova

identidade cultural que a todos reúna (assimilação), enquanto que a nação étnica, em regra, assume uma postura socialmente mais conservadora, procurando preservar-se na pureza das suas tradições e cultura, e, quando comunidade no interior de um Estado plurinacional, reagindo contra as tentativas de assimilação, mas podendo aceitar as de integração na forma de pluralismo cultural ou «mosaico étnico», como acontece na Suiça ou no Canadá.

Um testemunho interessante, que nos permite perceber um dos possíveis desenvolvimentos da dialéctica entre Estado-nação (ou comunidade cívica) e comunidade étnica, encontra-se neste trecho de Arthur Conte⁽¹⁶⁾ «Por nascimento sou catalão. Filho do Russilhão. O catalão é a minha língua natal. Aprendi o francês na escola. Nunca falei senão catalão com os meus pais. Ainda hoje penso em catalão, canto em catalão, sonho em catalão, encollerizo-me em catalão. Catalão, não saberia sé-lo mais (...) Contudo, mantenho-me agarrado a essa maravilha de construção e de espírito que constitui os «Estados Unidos da França». Sou imensamente orgulhoso de ser escritor francês. Sinto-me totalmente solidário de um bretão, de um picardo, ou de um natural da Sabóia. Sinto no mais fundo de mim mesmo a harmonia francesa. É tão verdade que não guardo nenhum rancor dos meus professores que tinham por missão interdizer-nos, a nós crianças, o falar catalão entre nós, na aula e mesmo no recreio. Mas é com todas as minhas fibras que permaneço vinculado à minha aldeia natal, às recordações dos meus primeiros anos, à paisagem da minha infância»

A tensão entre a consciência de se pertencer a uma comunidade étnica e, simultaneamente a uma comunidade política-cívica (Estado-nação) que a abrange mas não coincide com ela, o facto de um indivíduo poder partilhar entre as duas comunidades o seu sentimento de pertença e as suas fidelidades compatibilizando-as perfeitamente, transparecem com clareza neste texto. Também nele ressalta a força mais profunda da ligação à comunidade étnica, a qual vem ao de cima nos momentos de maior emotividade, nas crises e nas alegrias, aparecendo a ligação à comunidade política (nação cívica) como mais racionalizada. Interessante também a referência explícita aos obstáculos

(16) CONTE, Arthur, jornal «Le Figaro», 14 de Julho de 1992.

levantados à prática dos idiomas étnicos, um dos mais utilizados entre os muitos meios e processos empregues pelas comunidades políticas para «homogeneizarem» o seu «povo», para criarem, através do apagamento das outras, uma só comunidade etno-cultural. Mas no mesmo texto se pode constatar, simultaneamente, tanto o relativo êxito desse tipo de medidas («orgulho-me de ser francês, não guardo rancor aos professores...») como os seus limites e dificuldades. No fim de contas, a Catalunha francesa vem sendo assimilada há séculos, e ainda guarda a identidade profunda que este texto atesta.

A dialéctica, porém, não existe apenas entre comunidades políticas, político-culturais cívicas (Estados-nação plurinacionais ou pluri-étnicos) e comunidades culturais étnicas. Ela existe também, por um lado, entre as comunidades políticas e político-culturais tanto cívicas como étnicas, e, por outro, as comunidades de vocação universalista ou supranacional, sejam estas de natureza religiosa, como foi o sacro-império romano-germânico, ou tem sido o pan-islamismo, ou de natureza ideológica, como os internacionalismos anarquistas, socialistas, comunistas, ou de natureza estritamente política, como os numerosos impérios de que a História está repleta, ou de tendência federativa por autoconsentimento, como a União Europeia.

A intensidade assim como as formas assumidas por estas dialécticas têm variado com as circunstâncias históricas. No fim do século XVIII e princípio do XIX foi a primeira vaga dos nacionalismos, nacionalismos cívicos, que deu origem às independências americanas. Povoados por colonos de várias origens, de diferentes etnias, «desenraizados» e longe das comunidades de origem, assim como pelos descendentes dos escravos africanos igualmente «desenraizados», e pelos povos indígenas, minoritários e subalternizados, os novos Estados saídos das estruturas coloniais iniciaram a tarefa de construir as respectivas nações (o «melting pot»), na qual determinados valores e sentimentos, muito ligados às especificidades geográficas, sociais, e políticas (geopolíticas), tais como uma ideia potencializada de liberdade e uma percepção de oportunidades quase indefinidas (o «sonho americano») têm vindo a desempenhar papel importante.

A segunda vaga de nacionalismos foi europeia, tendo atingido a sua intensidade máxima na segunda metade do século XIX, com claro

predomínio dos nacionalismos étnicos na formação dos novos Estados independentes. Aqui o problema do traçado das fronteiras, relativamente menos relevante no caso dos nacionalismos cínicos da América, tornou-se rapidamente o problema principal, dado a grande interpenetração das diversas comunidades étnicas. Sobretudo na Europa central, devido às circunstâncias históricas e geopolíticas, esta questão, provisoriamente «congelada» durante quarenta e cinco anos pelo conflito Leste-Oeste, alimenta um sem número de conflitos, uns já activos (ex-Jugoslávia, Cáucaso, Moldávia, Crimeia ...), outros apenas potenciais (Países Bálticos, Polónia, Ucrânia, Hungria, Roménia, Rússia, Alemanha...), mas todos susceptíveis, se não forem adequada e eficazmente controlados, de originarem confrontos muito violentos.

No início deste século e no intervalo entre as duas guerras mundiais, a difusão dos princípios e ideias políticas europeias em África e na Ásia deu origem a uma terceira vaga de nacionalismos entre povos de antigos Estados históricos no Norte de África (Marrocos, Egipto), no Médio Oriente, (Turquia, Síria, Arábia), na Índia (Ghandi), na Indochina (Ho-chi-Min), na China (Sun-ia-Tsen), os quais se poderão considerar terem sido predominantemente cínicos, na sua formulação, apesar de alguns terem como fundo fortes tendências étnicas. O principal problema, depois de alcançadas as independências, tem sido, como normalmente acontece com as nações cínicas, compatibilizar ou integrar as diferentes comunidades étnicas, tarefa que em alguns casos (União Indiana, China, Indonésia...) tem de enfrentar verdadeiros mosaicos étnicos, constituídos por comunidades muito antigas e com forte identidade, frequentemente divididas por fronteiras que atravessam os seus territórios tradicionais. Noutros casos, como acontece na área de civilização muçulmana, as dificuldades são ainda de outra ordem, confrontando-se os novos Estados-nação, alguns procurando com tenacidade organizarem-se segundo os modelos «seculares» político-sociais europeus, quer com a ideia milenária da unificação político-religiosa da comunidade islâmica (a «umma» e a experiência histórica do «califado»), quer com o activismo político (e violento) dos diversos «fundamentalismos» radicais, tanto sunitas como xiitas, ferozes opositores a qualquer tentativa de modernização social que separe religião de vida política, bem como a tudo que lhes pareça inculcar uma influência cultural euro-americana.

Após a segunda guerra mundial assistimos à quarta vaga dos nacionalismos, a da descolonização. Embora em alguns casos os nacionalismos incluíssem vectores marcadamente étnicos, e quase todos fossem antieuropeus, o que também os impelia no sentido da etnicidade, a verdade é que a natureza artificial das fronteiras impunha a tentativa de construir nações cívicas. A preocupação da OUA com a preservação das fronteiras coloniais, bem como a determinação de todos os dirigentes africanos em evitar secessões (Biafra, Catanga) e em manter como línguas oficiais as herdadas das antigas Potências colonizadoras, representam o reconhecimento implícito deste facto. É um processo que apenas iniciou o seu curso com as enormes dificuldades de todos bem conhecidas, no qual existem algumas semelhanças com o processo americano, na medida em que se trata de construir novas comunidades nacionais dentro de fronteiras herdadas das antigas colónias, mas em que as diferenças são consideráveis. Enquanto nas Américas o processo foi conduzido pelos colonos, em regra maioritários, com pouca ou nenhuma participação das populações autóctones, nas descolonizações da segunda metade deste século, sobretudo em África onde originou quase meia centena de Estados, o processo foi conduzido por burguesias indígenas educadas segundo padrões europeus, quase sem a participação, ou mesmo com a oposição, dos colonos, e também, muitas vezes, com apoios apenas parciais das populações «libertadas». Por sua vez, estas encontram-se agrupadas em comunidades tribais, muitas delas com escasso sentido da identidade colectiva, com frequência divididas internamente pelas fronteiras artificiais do colonialismo, e mantendo entre si conflitos étnicos, por vezes muito violentos e muito antigos, conflitos esses que o domínio colonial conseguia controlar mas que agora têm vindo a exprimir-se de novo (Ruanda, Burundi, Sudão, Mali, Etiópia, Libéria...), dando lugar a «purificações étnicas» e genocídios de grandes proporções, e tornando alguns desses novos Estados verdadeiramente ingovernáveis (Somália, Libéria...).

A QUESTÃO NACIONALISTA E O FUTURO

A implosão do império soviético marca o início de uma nova vaga, agora claramente marcada pela predominância dos nacionalismos étni-

cos, dando origem, num curto período, a mais de uma dezena de nações étnicas, quando na vaga anterior, a da descolonização, o aparecimento deste tipo de nações fora uma raridade (apenas o Bangladesh e Israel). É uma tendência cuja força parece estar em desenvolvimento, que ameaça, pelo contágio, a estabilidade interna dos Estados plurinacionais (ou das Nações cívicas), e que relança com vigor a sempre delicada, a sempre perigosa questão das fronteiras e da partilha dos territórios.

Isto conduz-nos a outra questão, frequentemente polemizada. Os nacionalismos são bons, ou são maus?

A primeira consideração, por assim dizer prévia, é a de que não existem no mundo actual nações sem nacionalismos, entendam-se estes como ideologias, ou como sentimento da existência da nação e implícito reconhecimento de que nela se deve colocar o foco principal da fidelidade colectiva. A questão reconduz-se pois à apreciação do valor da nação, comunidade cultural e étnica, assim como da sua «necessidade» como comunidade também política.

Começando por este último ponto, parece-nos claro que enquanto for entendido estar no «povo» a legitimidade do Poder político, e se reconhecer a cada «povo» o direito à autodeterminação, será inevitável que, mais tarde ou mais cedo, com mais intensidade ou menos, de forma violenta ou ordeira, todas as comunidades com identidade própria bem definida, entre as quais, como vimos, se salientam as comunidades étnicas, venham a reclamar alguma forma de Poder político, desde a simples autonomia até à independência. Aqueles princípios estão-se universalizando, e nada indica que essa expansão seja travada nem que a sua generalizada aceitação venha a ser posta em causa nos tempos vindouros, apesar de serem contestados na sua prática ou sofismados na sua formulação pelas ideologias comunistas assim como pelos fundamentalismos religiosos. Mas as primeiras estão em clara perca de capacidade de persuasão, os segundos parecem limitados nas suas áreas de expansão, e a experiência deste século parece demonstrar a incapacidade de umas e outros para erradicarem os sentimentos nacionalistas. A força das realidades parece pois impor como indissociável, pelo menos a curto e a médio prazo, a ligação entre comunidades étnicas e reivindicação de Poder político, donde, a permanência ainda por longo tempo da «dialéctica» entre as comuni-

dades políticas e as étnico-culturais, ainda não políticas mas querendo vir a sê-lo.

Passando agora à questão da valia das comunidades nacionais, a argumentação pode ser articulada em torno de três parâmetros mais ou menos inter-relacionados.

Um deles é o da preservação da diversidade cultural, a qual dá colorido, imprime dinamismo, às relações entre os povos, contribuindo para o mútuo enriquecimento das respectivas culturas e, por intermédio desse mútuo enriquecimento, para gerar, desenvolver, consolidar, as diferentes civilizações, diversidade que impulsiona a mudança assim como o progresso social, os quais provavelmente não existiriam, ou seriam muito mais lentos, sem ela.

Outro desses parâmetros inter-relacionados será o da estabilização do funcionamento social. Esta é facilitada pela existência das comunidades nacionais, as quais se constituem como comunidades geralmente de dimensão adequada, intermédia entre a muito grande dimensão necessária às exigências das economias e dos sistemas de Segurança internacional modernos, e a pequena dimensão que permite clara expressão do mútuo reconhecimento indivíduo-grupo. No mesmo sentido concorre o facto das comunidades nacionais permitirem melhor enquadramento das instituições e das relações sociais de toda a ordem, já que esse enquadramento é potencializado pelo facto da sua identidade se apoiar em elementos como o idioma, as tradições partilhadas, mitos e símbolos de ancestralidade comum, facilmente identificáveis e que de certa forma evocam nas sociedades complexas a imagem da «grande família» comunitária primitiva, apelando assim, de forma mais directa e intensa, para os instintos de socialização, e atenuando a sensação de «divisão» decorrente da pluralidade de pertenças ao oferecer um claro foco de fidelidade principal.

O outro parâmetro será o da intensificação da coesão interna, consequência imediata daquele apelo directo aos instintos de socialização numa comunidade de dimensão adequada à comunidade política, assim como decorrência natural do sentimento de «destino comum» inerente à consciência da nacionalidade. Conforme escreve o Prof. Mendo Henriques⁽¹⁷⁾

(17) HENRIQUES, Mendo Castro, obra citada, pag. 141 a 143.

«Uma sociedade pode ser destruída não só pela dispersão ou eliminação física dos seus membros, como também pela desintegração das crenças que fazem dela uma unidade actuante na História, ou seja, pela perda de coesão nos campos sociais aos quais os seus membros manifestam lealdade (...) Para conferir coesão à massa difusa de actividades individuais e colectivas, cada sociedade selecciona uma imagem simplificada de si própria (...) A nação é essencialmente o campo de consciência dominante numa sociedade (...) Cada nação debate permanentemente a sua identidade dentro de si própria e a sua diferença face ao exterior». É, aliás, a conjugação dessa necessidade de intensificação da coesão interna com a incomparável aptidão da comunidade sócio-cultural que é a nação para promover a coesão, a razão principal pela qual as comunidades políticas, desde sempre (e não apenas nos tempos modernos) têm procurado «homogeneizar» étnica e culturalmente o povo abrangido, criando ou reformulando a «nação».

Pondo a questão de outra forma, o sentimento nacionalista, enquanto expressão e suporte da identidade colectiva, assim como «fonte» da solidariedade entre os «nacionais», aparece simultaneamente como «protecção» e como enquadramento quer dos indivíduos quer dos pequenos grupos. Enquanto forma tanto de coesão social como de afirmação colectiva, que se exalta em situações de crise, transforma-se em possível arma de acção política. É a nação que dá coesão ao tecido social, que favorece o exercício da autoridade ao dar-lhe o suporte dos costumes e da tradição, que orienta a fidelização dos indivíduos, que facilita e reforça a motivação do esforço colectivo, sobretudo em situações de sacrifício.

Obviamente, dos dois tipos de «nação», aquele a que melhor se adequam os argumentos favoráveis acabados de referir será o da «nação étnica», já que o da «nação cívica», como sabemos e o texto atrás referido de Arthur Conte demonstra, não só assenta menos fortemente nos sentimentos mais profundos (e portanto mais intensos) do instinto gregário, como tende a eliminar a diversidade cultural no seu interior, contribuindo assim para diminuição global dessa diversidade no Mundo.

Como acontece com a maior parte das coisas, às vantagens da existência das nações correspondem desvantagens, as quais, por razões análogas, são também maiores para as «nações» étnicas.

O reforço da coesão no interior das comunidades tem o inevitável efeito de reforçar, paralelamente, a agressividade destas para o seu exterior, como tem sido afirmado por muitos sociólogos, antropólogos, e, relativamente aos animais sociais, pelos etólogos, afirmações essas comprovadas por variadíssimas observações assim como incontáveis exemplos históricos. Neste mesmo trabalho tínhamos já referido esse facto, ao abordar a evolução paralela entre o reforço do sentimento de pertença ao grupo (que constitui o elemento da coesão), e o sentimento de recusa do estranho ao grupo. O crescimento dos impulsos gregários de toda a ordem (nacionalismos mas não só) arrasta pois, quase sempre, a proliferação assim como o desenvolvimento de conflitos sociais e políticos, e, eventualmente, de surtos de racismos, xenofobias, «purificações étnicas», disputas territoriais.

Na realidade, parece-nos podermos concluir, os nacionalismos e as «nações» resultam de uma pulsão «básica», biológica, a da socialização, à qual, apesar de tudo, oferecem a forma mais adequada não só nos tempos modernos, como, tudo parece indicá-lo, também durante bastante tempo no futuro. Os seus inconvenientes são inseparáveis das suas importantes vantagens, e decorrem, também eles, directamente, dos factores biológicos em que assenta todo o instinto gregário. Deste modo parecem vãs as esperanças de que outras formas de socialização e de expressão desses instintos gregários possam vir a eliminar aqueles inconvenientes, como de resto se poderá depreender da frequência de conflitos violentos entre adeptos de clubes desportivos, ou de fiéis de comunidades e de seitas religiosas, ou de militantes de partidos políticos, ou de membros de organizações profissionais, etc.

Tanto a permanência como a força dos sentimentos nacionalistas são também constatados por A. Smith que, a esse respeito, escreve nas conclusões do trabalho de sua autoria que temos vindo a citar⁽¹⁸⁾ «*Duas coisas, contudo, são relativamente certas. A primeira é o imenso poder e imprevisibilidade do nacionalismo étnico (...) A segunda aparente certeza é a impossibilidade de conceber uma alternativa realista a um Mundo de nações – crescentemente, um Mundo de nações étnicas (...).*

(18) SMITH, A.D., obra citada, pag. 59/60.

Nos nossos dias, as dialécticas que temos vindo a referir entre as comunidades políticas e as comunidades e organizações supranacionais por um lado, e entre as comunidades políticas e as etno-culturais por outro, parecem convergir numa dialéctica fundamental, a qual tende a tornar-se o principal campo de forças ordenador do Sistema Internacional. Essa dialéctica fundamental desenha-se entre a pressão crescente das reivindicações regionalistas e nacionalistas, agora, cada vez mais, dominadas pelos nacionalismos étnicos, e a também crescente consciência da necessidade da estruturação de «grandes espaços» que permitam fazer face aos enormes desafios decorrentes da interpenetração das economias, dos complexos e internacionalizados problemas da Segurança, das questões globais do ambiente.

A tensão crescente entre estas forças contrárias poderá conduzir, através do crescimento exponencial das conflituosidades internas e internacionais, a um Mundo ainda mais fragmentado, e caótico, do que o actual, a uma «nova idade média» como já tem sido afirmado⁽¹⁹⁾, mas pode também, no outro extremo das possibilidades, desenvolver-se de uma forma relativamente controlada até encontrar a sua síntese numa «nova ordem mundial» (não necessariamente a esboçada na proposta de G. Busch). Para que a hipótese mais optimista possa acontecer, alguns requisitos teriam, parece-nos, que ser preenchidos.

Desde logo, a estruturação dos «grandes espaços» teria que ser politicamente bastante descentralizada, segundo rigoroso respeito pelos princípios da supletividade ou da subsidiariedade, bem como pelos direitos humanos e das minorias, concedendo-se amplas autonomias às regiões culturalmente diferenciadas assim como às minorias étnicas. Essas condições parecem ser indispensáveis não só para evitar reacções violentas das comunidades a englobar, que inevitavelmente surgirão sempre que se tente excessiva centralização política para a qual não estejam ainda preparadas, como também para diminuir as pressões dos Estados sobre as respectivas minorias, fornecendo a estas e aos próprios Estados membros um quadro político-económico que lhes dê estabilidade, viabilidade, e autonomia adequadas.

(19) Como o faz, por exemplo, Alain Minc, que titulou um seu recente livro de análise e reflexão sobre o Sistema Mundial «Le nouveau Moyen Age» (Editions Gallimard, 1993).

Este tipo de estruturação, que está já a ser «inventado» na União Europeia pela prática dos pequenos passos e daquilo que o professor Adriano Moreira designa por «futuro anunciado»⁽²⁰⁾, que muito provavelmente não chegará a ser uma verdadeira federação mas deverá exceder o quadro normal das competências e das funções de uma confederação, deverá pois institucionalizar formas e processos eficazes para a protecção dos direitos humanos e das minorias, assim como para arbitrar, permitindo resolvê-los de forma justa, equilibrada, os múltiplos problemas territoriais e de fronteiras criados pelas afirmações étnicas no interior dos espaços abrangidos.

Todas estas condições, todos estes desideratos, são certamente mais fáceis de serem compatibilizados com sistemas políticos pluripartidários, bem como com economias de mercado, pelo que as tendências para a expansão destes modelos de organização política e económica parecem constituir também condição quer para a progressiva implantação, quer para o futuro êxito, dos referidos «grandes espaços». Estes poderão talvez prefigurar as grandes comunidades políticas que no futuro venham a substituir, não propriamente os «Estados-nação», que seriam englobados sem perda de identidade, mas sim os cada vez mais desadequados e obsoletos «Estados soberanos».

Raúl François Martins

⁽²⁰⁾ MOREIRA, Adriano: «Da relação entre a Nação e o Estado», artigo publicado na revista «Nação e Defesa», n.º 61 (Março 1992), pag. 31, onde pode ler-se «A construção europeia em curso adoptou um método original, que é o do futuro anunciado. Em cada reunião cimeira vão sendo enumerados os compromissos que serão assumidos na seguinte, e deste modo o futuro é convidado a bater à porta com protocolo».

Tocqueville: democracia e guerra

Martins Barreto

1. INTRODUÇÃO

Com a evidente demonstração de insucesso dos regimes comunistas, que aconteceu nas duas últimas décadas do nosso século, a ideia democrática ganhou um novo ímpeto, apenas comparável ao impulso do final do século XVIII e início do século XIX, na América do Norte e em França. Não obstante esta «revolução» do fim do século XX (alguns, raros, por saudosismo de 1917 designam-na por contra-revolução), que curiosamente teve a sua “Bastilha” no bicentenário da Revolução Francesa, com a queda do «Muro», continuamos a assistir a esse fenómeno quase endémico – a guerra – agora num quadro de maior incerteza e frustração, já que ela persiste em inflamar povos e regiões onde a violência estava contida e porque contraria a esperança de paz que o «aburguesamento» da sociedade e o conhecimento mais vulgarizado dos horrores da guerra tem vindo a instilar.

Por estas duas razões – reactivação da ideia democrática e persistência da guerra – julgamos de interesse revisitar o pensamento de Alexis de Tocqueville, porque ele se debruçou sobre a democracia e a guerra, apesar de esta última ter recebido na sua obra um tratamento discreto, sem a projecção que tiveram outros temas da sua valiosa construção social e filosófica. Com efeito, na esteira do pensamento de Locke, Montesquieu e Rousseau, o que é dominante na obra de Tocqueville é o seu apelo à ideia democrática e às instituições dela decorrentes; a sua preocupação e tentativa em conciliar a liberdade com a igualdade; e a quase premonição dos regimes totalitário e liberal praticados pelas duas superpotências do nosso século. Pela singularidade e profundidade do

tratamento destes importantes assuntos a sua obra é, de tempos a tempos, redescoberta, recebendo a admiração de polítólogos e sociólogos. Ela inspirou, até, alguns autores que fizeram a denúncia das sociedades totalitárias, como se pode ler em Orwell e Camus.

Considerando que «De la Democratie en Amérique», na terceira parte do II volume, dedica quatro capítulos à evolução da instituição militar nas democracias e encerra com um outro, intitulado «QUELQUES CONSIDÉRATIONS SUR LA GUERRE DANS LES SOCIÉTÉS DÉMOCRATIQUES»; e porque o desmoronar do Império Soviético e o descrédito das democracias, ditas populares, tem tido evidentes consequências na expansão da ideia democrática e na própria conflitologia – pareceu-nos importante a releitura e reanálise daquelas páginas. Distanciados mais de século e meio do momento em que foram escritas, será interessante avaliar da sua justeza, dos desvios verificados, das esperanças frustradas, da modernidade ou obsolescência dos conceitos.

Como advertência prévia e medida cautelar devemos referir que a leitura de Tocqueville sobre esta matéria não é tarefa fácil, porque o Autor, ainda relativamente próximo da Revolução Francesa, utiliza uma dialéctica entre aristocracia e democracia a que falta o distanciamento temporal e afectivo tão necessário aos julgamentos frios e isentos; porque o sentimento e instituições democráticas que encontrou na América do Norte, quando em 1831 foi com Gustave de Beaumont estudar o sistema penitenciário americano, mereceram a sua reverente admiração; porque é patente o seu deslumbramento pelo volume e eficácia dos exércitos e da manobra militar de Napoleão, bem como a impressão deixada pela derrota do Império; porque utiliza com uma certa liberalidade as expressões «princípio da igualdade», «povos democráticos», «tempos de democracia», «sociedades democráticas» e «séculos democráticos», em que a ideia de democracia surge com um carácter ambivalente, ora para nos transmitir o sentimento de um povo e um estado da sociedade em que se pratica a igualdade de condições, ora para caracterizar formas de governo; e enfim, porque apesar de a sua preocupação em salvaguardar a liberdade o ter levado a analisar regimes «democráticos» que vão do liberal ao despótico, não ser clara nem evidente essa dualidade nas considerações que tece sobre a guerra.

Deve também fazer notar-se que o próprio Autor, parecendo frequentes vezes peremptório e definitivo nas suas observações, considerações e propostas, confessa as limitações do seu estudo em carta dirigida a Stuart Mill, em 1840, como se pode ler neste extracto: «*Mais en partant des notions que me fournissaient la société américaine et française, j'ai voulu peindre les traits généraux des sociétés démocratiques dont aucun complet modèle n'existe encore...»*(*).

2. CONSIDERAÇÕES

As considerações de Tocqueville sobre a influência da expansão do espírito democrático na guerra podem ser reunidas, sem esforço nem violência intelectual, em quatro conjuntos:

- Transformações no Homem
- Implicações no Poder
- Alterações nos exércitos
- Consequências nas operações militares e na guerra.

Esta sistematização facilita a abordagem que vamos fazer, por «arrumar» as reflexões que encontramos dispersas ao longo do texto em torno de quatro elementos fulcrais da análise de guerra: o homem, como actor ou espectador desse flagelo; a direcção política, como principal responsável pela decisão de utilizar ou de se abster do uso da violência organizada para a prossecução dos objectivos políticos; os exércitos, como agrupamento de meios humanos e materiais que a realizam; as operações militares e a guerra, porque são já a acção guerreira planeada ou em curso e parte do objectivo da nossa análise.

TRANSFORMAÇÕES NO HOMEM

Consciente da importância do homem para a guerra e do carácter sociológico deste fenómeno, o Autor é particularmente insistente nas alterações que nele se operam quando, em resultado do «princípio da igualdade», o homem vai tendendo para um figurino democrático.

(*) A parte sublinhada da transcrição é da iniciativa do autor.

Tocqueville refere que «*A mesure que l'égalité se développant à la fois dans plusieurs pays, y pousse simultanément vers l'industrie et le commerce les hommes qui les habitent, non seulement leurs goûts se rassemblent, mais leurs intérêts se mêlent et s'enchevêtrent, de telle sorte qu'aucune nation ne peut infliger aux autres des maux qui ne retombent pas sur elle-même, et que toutes finissent par considérer la guerre comme une calamité presque aussi grande pour le vainqueur que pour le vaincu.*»⁽¹⁾

Da leitura deste longo parágrafo constata-se que o Autor pretende, paralelamente com o desenvolvimento da indústria e do comércio (que acompanha a expansão da ideia democrática), que os homens se assemelham e os interesses se misturam, por tal forma, que a guerra é reconhecida por todos como uma catástrofe.

Repare-se que ele não aponta para que haja uma transformação interior dos homens, tendente a uma condenação moral da guerra, como pretendem outras encenações da paz; antes propõe uma postura inteligente e pragmática, com base na reciprocidade, que contém a condenação das destruições e miséria que a guerra comporta e que atingem simultaneamente vencedores e vencidos. E note-se, também, que ele ainda não poderia suspeitar do poder destruidor do bombardeamento aéreo e das armas nucleares, que o nosso século testemunhou, nem da virtualidade dos meios de comunicação para «mostrar» os seus efeitos devastadores...

Esta predisposição para a paz, segundo ele, resultaria da semelhança entre os homens e dos interesses comuns do comércio, mas também que «*cela ne viens pas uniquement de ce que les peuples ont le même état social, mais de ce que ce même état social est tel qu'il porte naturellement les hommes à s'imiter et à se confondre*»⁽²⁾.

Quanto às semelhanças entre os homens o Autor não esconde o seu deslumbramento pela sociedade que encontrou no continente americano – pedra angular «*De la Démocratie en Amérique*» – e que ele explica pela entrosagem da religião com o espírito de liberdade e pelo desaparecimento de castas e classes, facto que ainda não acontecera no

(1) A. Tocqueville, «*De la démocratie en Amerique*», Tome I, Gallimard, 8^eme edition, 1951, pag 287.

(2) Ibidem, pag 288.

continente europeu. Ao dizer «*Quand un peuple a un état social démocratique, c'est-à dire qu'il n'existe plus dans son sein de castes ni de classes*» ... «*Les hommes se rassemblent, et de plus ils souffrent, en quelque sorte, de ne pas se rassembler.*»⁽³⁾, deve notar-se a sua admiração por este facto, mas também que ele não poderia pressentir o que a revolução mediática da segunda metade do nosso século iria desencadear para a padronização dos costumes e dos gostos. Muito menos poderia adivinhar as reacções nacionalistas, religiosas e étnicas a essa acção igualizadora, fenómeno que é muitas vezes acompanhado por uma paixão que tem associada o gérmen da violência.

Sobre os interesses do comércio, que pela guerra seriam prejudicados, a ideia faz-nos vir à memória a construção de Clausewitz de as relações entre povos e unidades políticas serem como um «comércio de troca», em que se jogam interesses e se contabilizam ganhos e perdas, mas que nos momentos de desacordo profundo obrigam «ao pagamento em espécie» – o preço de sangue e os sacrifícios da guerra. Ou seja, o interesse dos povos pelo comércio levam Tocqueville a dizer que o homem democrático vai desistir da guerra; Clausewitz utiliza-o como imagem de relações, vendo na sua ruptura o aparecimento da guerra.

Com o saber hoje acumulado, mas que ainda não era acessível a nenhum dos pensadores, nós dirímos que quando os interesses vitais das unidades políticas não são reguláveis pela «permuta de bens» – de pressão, de persuasão, de compreensão e de atitudes moderadoras, a que poderemos chamar dissuasão, política externa e diplomacia – pode iniciar-se um «comércio de males», em que impera a violência. Isto é, a guerra tem elevada probabilidade de emergir.

Na continuação das ideias já expressas, Tocqueville indica, ainda, «*Lorsque le principe de l'égalité ne se développe pas seulement chez une nation, mais en même temps chez plusieurs peuples voisins*» ... «*ils redoucent également la guerre et conçoivent pour la paix en même amour*»⁽⁴⁾. E também nesta afirmação nada sugere que o amor à paz decorra de uma postura moral, antes parecendo resultar da universalidade da constatação dos inconvenientes da guerra, que nos anos 30 do

(³) Ibidem, Pag 288.

(⁴) Ibidem, Pag 287.

século XIX perduravam na memória dos europeus, como o Autor sublinha em nota de rodapé: «*La crainte que les peuples européens montrent de la guerre ne tient pas seulement au progrès qu'a fait chez eux l'égalité*» ... «*je citerai, avant toutes les autres, la lassitude extrême que les guerres de la Révolution et de l'Empire ont laissée.*»⁽⁵⁾

Tocqueville não crê que o avanço do bem-estar, resultante da expansão da igualdade seja a única razão do «amor pela paz», antes lembrando, com pleno fundamento, a lassidão produzida pela dimensão e intensidade do conflito em que as nações europeias estiveram envolvidas no período de 1790 a 1815.

Deve, porém, notar-se, que quando Tocqueville refere que a expansão da igualdade conduzindo ao desenvolvimento da indústria e do comércio leva o homem a amar a paz, estamos nas margens do pensamento comtiano de apologia do seu terceiro estado. Só que para Auguste Comte a tendência para a paz resulta do estado científico permitir a generalização do usufruto do bem-estar; Tocqueville sustenta que o desenvolvimento resulta da expansão da ideia igualitária. Isto é, aquele chega à igualdade de oportunidades, que vão conter as intenções belicosas, partindo do cientifismo; este parte da igualdade para chegar ao desenvolvimento, daí resultando a diminuição das intenções belicosas. Por outro lado, para Comte, a paz resulta de não ser necessária a violência para se obter aquilo que se necessita – uma maneira de ultrapassar o inferno malthusiano; para Tocqueville, mais prosaico, a paz visa não se perder o que já se adquiriu. Logo, ainda que a ideia de estarmos mais próximos da paz seja comum aos dois pensadores (com intensidades diferentes), a apreciação sobre os benefícios do desenvolvimento é desigual e os caminhos para se chegar à paz diferenciados.

Mas Tocqueville prossegue referindo que «*Les hommes qui vivent dans les pays démocratiques n'ont pas naturellement l'esprit militaire...*»⁽⁶⁾ o que suporta a suposição que «... *Il est difficile dans les siècles démocratiques d'entraîner les peuples à se combattre*»⁽⁷⁾. Não conseguimos saber o que o Autor entende por espírito militar, mas cremos que pretende referir a aptidão e vontade para pegar em armas,

⁽⁵⁾ Idem.

⁽⁶⁾ Ibidem, pag 291.

⁽⁷⁾ Ibidem, pag 287.

já que posteriormente acrescenta que «*ils les prennent quelquesfois lorsqu'on les a entraînés malgré eux sur les champs de bataille, mais se lever en masse de soi-même et s'exposer volontairement aux misères de la guerra*» ... «*c'est um parti auquel l'homme des démocraties ne se résout point*»⁽⁸⁾.

Para além das razões já indicadas de semelhança entre os povos, dos interesses comuns, do desejo de salvaguardar a indústria e o comércio e, ainda, a lassidão, Tocqueville liga o desaparecimento do espírito militar à seguinte situação: «*Le nombre toujours croissant des propriétaires amis de la paix, le développement de la richesse mobilière, que la guerre dévore si rapidement, cette mansuétude des moeurs, cette mollesse de coeur, cette disposition à la pitié que l'égalité inspire, cette froideur de raison qui rend peu sensible aux poétiques et violentes émotions qui naissent parmi les armes, toutes ces causes s'unissent pour éteindre l'esprit militaire.*»⁽⁹⁾

Acreditando que toda a fundamentação apresentada possa ter algum valor, os argumentos não nos parecem suficientemente pesados para sustentar as proposições sobre o desaparecimento do «espírito militar» e a dificuldade em levar os homens a combater. Cremos, até, que o próprio Tocqueville compartilha esta nossa suspeita ao dizer que «*Ainsi, tandis que l'intérêt et les goûts écartent de la guerre les citoyens d'une démocratie, les habitudes de leur âme les préparent à la bien faire; ils deviennent aisément des bons soldats, dès qu'on a pu les arracher à leurs affaires et à leur bien-être*»⁽¹⁰⁾ e quando, no capítulo XXII que trata do exército democrático, nos transmite a ideia da sua propensão belicosa, como teremos oportunidade de referir e comentar mais à frente.

Se Tocqueville manifestava – no desaparecimento do espírito militar – um desejo de paz para o futuro da humanidade, entendendo por «séculos democráticos» um mundo e um tempo globalmente democráticos, o que tem pleno cabimento numa corrente idealista, não podemos deixar de admirar o ideal; mas olhando-o no seu e no nosso tempo, como uma referência na sociologia e na filosofia política, teremos que mostrar a nossa deceção pela fragilidade de algumas destas proposi-

⁽⁸⁾ Ibidem, pag 291.

⁽⁹⁾ Ibidem, pag 270.

⁽¹⁰⁾ Ibidem, pag 284.

ções. Quem são «les hommes» que Tocqueville aqui refere? São aqueles que «executam» a guerra e que agora, segundo ele, não querem pegar em armas? Ou serão os restantes que nela não participam, que constituem sempre a maioria, mas cujo apoio à guerra passaria a estar em causa? Ou serão os dirigentes políticos, primeiros e últimos responsáveis pelo emprego da «ultima ratio»? Ou os fazedores da opinião pública, que cada vez se revelam mais importantes para as decisões relacionadas com a guerra? Ou, simplesmente, os americanos, que ele notara não terem ameaças, situação que a guerra civil iria brevemente desmentir? Ficámos sem saber, mas uma análise actual destes mesmos «homens» obriga-nos a lamentar, no mínimo, as omissões sobre o valor da opinião pública e a importância do Poder.

Se as opiniões pública e «publicada» que tendem a condenar a guerra não são exclusivas das democracias, sabemos hoje como as massas são permeáveis e dúcteis aos meios de comunicação, podendo estes inflamar-lhes as intenções belicosas ou fixar-lhes a vontade pacifista. Não é por acaso que o nosso avisado D. Pedro V, poucos anos depois, classificou a opinião pública de «prostituta», apesar de a sua crítica se relacionar com a volubilidade com que ela corroía as instituições parlamentares⁽¹⁾). De qualquer forma, no nosso tempo, não é possível sabermos o que os homens desejam ou não desejam, sem equacionarmos a influência da opinião «publicada» na opinião pública (essa aparente expressão da vontade dos indivíduos).

Quanto à importância do Poder, mesmo que os governantes dos países democráticos não devam agir contra o sentir dos governados, não transpira do texto de Tocqueville a contemporânea análise de Clausewitz que sublinha a responsabilidade da direcção política na decisão e condução da guerra. Mas guardemos esta análise para o passo seguinte sobre as implicações no Poder.

AS IMPLICAÇÕES NO PODER

Quanto às implicações da democracia na atitude do Poder, no que se refere à guerra, Tocqueville diz-nos muito pouco, porque não tendo

(1) D. Pedro V, carta ao Marquês de Loulé, 1859.

assimilado a clara ideia clausewitziana da natureza subordinada da guerra como instrumento da política, são escassas, inconsequentes e de pequeno valor as alterações que sucedem com a mutação democrática.

Como ponto de partida e na tentativa de entender a sua ideia sobre o poder político, detivemo-nos em algumas frases que indiciam uma perspectiva de Poder, que oscila entre a noção vaga de ausência do Rei, numa soberania em que «*L'État c'est nous*», e uma tendência de centralização que pode levar ao despotismo («*J'ai montré que l'égalité suggérait aux hommes la pensée d'un gouvernement unique, uniforme et fort*»⁽¹²⁾). Mas note-se que seria um despotismo singular, porque «... *Si le despotisme venait à s'établir chez les nations démocratiques de nos jours, il aurait d'autres caractères: il serait plus étendu et plus doux, et il dégraderait les hommes sans les tourmenter*» ... «*Je ne crains pas qu'ils rencontrent dans leur chefs des tyrans, mais plutôt des tuteurs*»⁽¹³⁾.

Neste quadro de Poder pouco preciso e tendo por base o desejo da paz, que toca a generalidade dos «homens», ele refere que «*En vain l'ambition ou la colère arme les princes, une sorte d'apathie et de bienveillance universelle les apaise en dépit d'eux-mêmes et leur fait tomber l'épée des mains*»⁽¹⁴⁾. Não obstante a beleza da imagem, parece-nos que Tocqueville vê os detentores do Poder terem de agir de uma maneira pacífica, porque «en dépit d'eux-mêmes», a apatia e o bem-querer universais acalmam a sua ambição ou cólera. Para o Autor, portanto, aquilo que leva o Poder a utilizar o braço armado é a ambição ou a cólera, o que coloca o Poder, singularmente, à margem do sentir democrático e da racionalidade das decisões. Por outras palavras, os homens que exercem o Poder sobre os «homens democráticos», contrariamente a estes, não são tocados pelos desejos da paz, apenas a consentindo porque os «dirigidos» impedem ou limitam a sua predisposição para a guerra. A aceitarmos este raciocínio teremos logicamente que perguntar quem são, de onde surgem, como são escolhidos e porque são aceites estes «príncipes»? No limite, teremos mesmo que perguntar se ele está realmente a falar da democracia?

(12) A. Tocqueville, «De la démocratie en Amérique», Tome I, Gallimard, 8^{ème} edition, 1951, pag 303.

(13) Ibidem, pag 323.

(14) Ibidem, pag 287.

Na continuação daquele seu pensamento o Autor recorre a Maquiavel, quando este indica «“*qu'il est bien plus difficile de subjuger un peuple qui a pour chefs un prince et des barons, qu'une nation qui est conduite par un prince et des esclaves*”» e prossegue que «*il est très difficile à un grand peuple aristocratique de conquérir ses voisins et d'être conquis par eux*», mas «*Le contraire précisément se fait voir chez les nations démocratiques*»⁽¹⁵⁾.

Nesta citação e comentários Tocqueville é, no mínimo, controverso. Primeiro, porque trazendo à colação uma frase do «Príncipe» que tem por finalidade mostrar a superior capacidade de defesa de uma sociedade estruturada hierarquicamente, identifica a democracia com a tirania, o que apesar da sua ideia sobre a centralização do Poder não é fácil de digerir nem adequado ao pensamento de um apóstolo da liberdade; segundo, porque sem uma argumentação convincente conclui pela facilidade de conquistar e ser conquistado que existe nas nações democráticas; e, enfim, porque ao escrever «ses voisins» não nos esclarece se está a pensar na guerra num mundo homogéneo, ou em conflitos que possam surgir entre nações de sistemas diferentes.

Não feriria a nossa sensibilidade se a citação do «Príncipe» fosse, opostamente, para enaltecer o direito de cidadania e demonstrar o seu valor para a defesa; mas como o texto sugere apenas a existência de uma chefia tendencialmente despótica, surge a ideia, por ele frequentemente reiterada, de o Poder Político democrático poder estar acima e fora do sentir democrático dos cidadãos. Se a ideia não é original – já Rousseau confessava em carta a Mirabeau que se não fosse possível colocar a lei acima do homem, haveria que colocar o homem bem acima da lei e estabelecer um despotismo arbitrário (ou seja, passar da «austera democracia ao hobbismo mais perfeito»)⁽¹⁶⁾ – estranha-se o seu uso em Tocqueville, por sabermos também da sua preocupação e receio que a democracia, consoante a fruição da liberdade e por causa da igualdade, possa dar origem a um regime totalitário.

Com efeito, o receio do despotismo aparece, claramente, quando mostra a sua apreensão pelas desvantagens da guerra: «*La guerre ne*

⁽¹⁵⁾ Ibidem, pag 289.

⁽¹⁶⁾ Chevallier, J. J., «Les grandes œuvres politiques de Machiavel à nos jours», Armand Colin, 1970, pag 130.

livre pas toujours les peuples démocratiques au gouvernement militaire; mais elle de peut manquer d'accroître immensément, chez ces peuples, les attributions du gouvernement civil; elle centralise presque forcément dans les mains de celui-ci la direction de tous les hommes et l'usage de toutes les choses. Si elle ne conduit pas tout à coup as despotisme par la violence, elle y amène doucement par les habitudes»⁽¹⁷⁾.

Pelo teor das ideias que anteriormente reproduzimos e comentámos e do receio que o poder despótico «sufoque» a liberdade, somos levados a concluir que apesar da importância do pensamento de Tocqueville para a movimentação intelectual e revolucionária de 1848; para o debate posterior sobre a social democracia; e para os regimes das democracias «liberais» e «populares» do nosso século (que ele anteviu) – o seu texto não se abre aqui para essa dualidade. Ao procurarmos encontrar uma explicação para esta posição indefinida, somos tentados a dizer que o Autor ao pensar da guerra nos «tempos democráticos» não se consegue abstrair das direcções política e militar napoleónicas que muito o impressionaram e que sustentam muitas das suas ideias sobre a constituição dos exércitos e a condução das operações militares.

Quando Tocqueville indica que «*Il faut bien que les princes et les autres chefs des nations démocratiques se de rappellent: il n'y a que la passion et l'habitude de la liberté qui puissent lutter avec avantage contre l'habitude e la passion de bien-être. Je n'image rien de mieux préparé, em cas de revers, pour la conquête, qu'un peuple démocratique qui n'a pas d'institutions libres*»⁽¹⁸⁾, julgamos estar ainda fixado na visão imperial, mas esta advertência traz-nos novas interrogações.

Pretenderia o Autor, com esta chamada de atenção aos dirigentes das nações democráticas, fazer a apologia da liberdade, que sendo mais forte que a paixão do bem-estar leva os povos a admitir os sacrifícios da guerra, funcionando como um antídoto do seu generalizado desejo de paz? Ou que um povo democrático é capaz de abdicar da sua liberdade para servir uma direcção despótica na guerra? Ou tudo isto não é mais do que uma condenação da guerra, excepto quando ela transporte a

⁽¹⁷⁾ A. Tocqueville, «De la démocratie en Amerique», Tome I, Gallimard, 8^eme edition, 1951, pag 274.

⁽¹⁸⁾ Ibidem, pag 290.

liberdade na ponta das baionetas? Ficámos, mais uma vez, pouco esclarecidos.

ALTERAÇÕES NOS EXÉRCITOS

Como resultado da revolução democrática Tocqueville menciona, também, algumas alterações e tendências que já se notam ou se irão verificar nos exércitos. Essas alterações e tendências são o valor equivalente de todos os combatentes; o crescimento dos exércitos à medida que o espírito militar se extingue; a importância da quantidade (do valor numérico) para a vitória; e as características, contradições e perigos dos exércitos democráticos.

Quanto à equivalência dos combatentes o Autor refere que «*Quand on pouvait enrôler sous les drapeaux une espèce de troupes supérieure à toutes les autres, comme l'infanterie suisse ou la chevalerie française du XVI siècle, on n'estimait pas avoir besoin de lever de très grosses armées, mais il n'en est plus ainsi quand tous les soldats se valent*»⁽¹⁹⁾. Ou seja, a qualidade foi substituída pela quantidade, porque agora todos os combatentes se equivalem, não sendo mais possível dispor-se de um corpo de tropas de valor superior.

Desconhecemos onde o Autor adquiriu estas ideias sobre «forças de elite», porque as unidades que menciona – infantaria suíça e cavalaria francesa – foram buscar a sua superior qualidade (que se notou nos campos de batalha de certo período histórico) a maiores cuidados nos âmbitos da organização, comando, treino, disciplina, moral, doutrina de emprego e aproveitamento dos meios e da tecnologia disponível. Se em certas épocas se evidenciarem determinados «corpos», o aparecimento da democracia não exige que um exército nacional seja perfeitamente homogéneo, não admitindo no seu seio a existência de unidades de elite e, muito menos, que unidades de exércitos diferentes tenham que ser iguais.

Quando o Autor diz «*Car, ainsi que je l'ai dit, quand tous les hommes sont semblables, ils sont tous faibles*»⁽²⁰⁾, mesmo que admitta-

(¹⁹) Ibidem, pag 288/290.

(²⁰) Ibidem, pag 289.

mos que Tocqueville estaria correcto quando vê os homens assemelharem-se, devemos lembrar que as diferenças na formação e nos meios tecnológicos utilizados transformam homens inicialmente semelhantes em combatentes de valor desigual. Quanto à conclusão de serem «todos fracos», só o velho argumento «do amor à paz», que já contestamos, poderia justificar tal ideia.

Tocqueville liga ainda este problema – da inferior qualidade – à quantidade dos combatentes, quando diz que *«L'un des résultats de la révolution démocratique qui s'opère en Europe, est donc de faire prévaloir, sur tous les champs de bataille, la force numérique, et de contraindre toutes les petites nations à s'incorporer aux grandes, ou du moins à entrer dans la politique de ces dernières. La raison déterminante de la victoire étant le nombre, il en résulte que chaque peuple doit tendre de tous ses efforts à amener le plus d'hommes possible sur le champs de bataille.»*⁽²¹⁾ E também nesta passagem Tocqueville não consegue abstrair-se do Império, da chefia napoleónica e de uma visão galocêntrica do mundo.

A lei Jourdan sobre a conscrição, que a Revolução tornou possível, alterou totalmente os parâmetros de organização dos exércitos quanto à obtenção dos recursos humanos, o que não significa que a vitória tenha passado a pertencer à «força numérica». Primeiro, porque, como já notara Clausewitz, as forças morais têm tanto ou mais valor no campo de batalha que as forças materiais; segundo, porque não sendo o mesmo nível de tecnologia acessível a todos os exércitos, ao mesmo tempo, criam-se diferenciais de potencial de combate mais importantes que os obtidos pelo valor numérico das forças; terceiro, porque existem outros elementos importantes que o Autor não contabiliza, como a organização, a capacidade de comando e controlo e o nível de instrução.

Em termos conceptuais poderíamos aceitar o argumento da superioridade numérica da força, mas apenas quando fossem idênticos o moral dos combatentes, a tecnologia disponível, a capacidade de comando e controlo, a instrução individual e o treino das unidades, etc. Como a perfeita identidade de tais elementos é praticamente impossível, o valor numérico da força (a quantidade de combatentes e meios) surge

⁽²¹⁾ Ibidem, pag 288.

apenas como mais um factor dos potenciais estratégico e táctico. Tendo sido sempre assim através dos tempos, isto torna-se mais evidente nos nossos dias, quando imaginamos um conflito (sem restrições de emprego de qualquer arma) entre dois exércitos, em que apenas um deles dispõe de meios nucleares. Qual o significado do número de combatentes nesse conflito?

Tocqueville vai ainda mais longe naquele seu raciocínio e ligando o valor numérico da força ao espírito militar diz-nos que «*Ces peuples (démocratiques), en même temps qu'ils sentent le désir d'appeler toute la population virile sous les armes, ont donc la faculté de l'y reunir: ce qui fait que, dans les siècles d'égalité, les armées semblent croître à mesure que l'esprit militaire s'éteint*»⁽²²⁾.

Este parágrafo não pode passar sem alguns reparos. Contrariamente ao que o Autor escreve, o que é de sublinhar como notável nesta mutação não é o «desejo» de chamar às armas a população viril, mas a possibilidade de o fazer. A igualdade do cidadão perante a lei faz surgir a universalidade do direito e do dever de defesa e a adopção desta medida permite a obtenção de um potencial humano muito superior àquele que se conseguia nos «tempos aristocráticos», quando o desaparecimento das obrigações feudais deu origem aos dispendiosos «exércitos do rei».

Quanto à segunda afirmação – os exércitos crescem à medida que o espírito militar se extingue - ela é coerente com a posição anteriormente assumida quanto ao «desaparecimento do espírito militar», pelo que não estranhamos a referência que «*La même cause (révolution démocratique) qui fait naître ce nouveau besoin (force numérique, parce que tous les hommes sont faibles) fournit aussi les moyens de le satisfaire*» (loi de la conscription)⁽²³⁾. Mas ao sublinhar o desaparecimento do espírito militar o Autor encobre a elevada combatividade dos soldados dos primeiros anos da República, da Convenção e do Império e as vitórias que eles obtiveram, para apenas se lembrar do fraco moral «des pauvres conscrits de 1812»⁽²⁴⁾. Isto é, nesta passagem ele vai buscar aos primeiros tempos pós-revolucionários a possibilidade da

⁽²²⁾ Ibidem, pag 289.

⁽²³⁾ Ibidem, pag 289; são nossas as referências entre parêntesis.

⁽²⁴⁾ Verso da letra de uma canção da época.

conscrição e ao final do Império o cansaço da guerra; mas esquece o «élan» do exército republicano em Valmy e Jemmapes, o moral da «Grande Armée», a elevada combatividade da Guarda (até ao final, em Waterloo), o acréscimo de potencial obtido por uma artilharia móvel tornada tecnicamente possível por Groubeauval, a doutrina consistente e afinada de um Guibert, que só estava à espera de um Homem para a executar⁽²⁵⁾ – enfim, o génio de Napoleão.

Quanto às contradições e perigos dos exércitos democráticos, implícita ou explicitamente, Tocqueville sugere ou desenvolve os seguintes temas: designação dos exércitos, a sua constituição, o isolamento da sociedade e a função desestabilizadora dentro das democracias.

No que se refere à designação note-se que o Autor dedica todo o capítulo XXII àquilo que ele nomeia de «exércitos democráticos» e que são, no seu entendimento e muito correctamente, os exércitos das democracias. A expressão surge em oposição a «Exército do Rei», que frequentemente defendia os seus interesses pessoais, e diz-nos que os exércitos passaram a ser um instrumento da política da Nação, o que é significativamente diferente. Mas a simples aplicação do adjetivo democrático merece um apontamento da nossa parte, porque muitos outros, depois dele e mais recentemente, pensam que os exércitos democráticos serão aqueles que no seu funcionamento interno se regulam com as regras da democracia.

Com efeito, podendo existir no seio dos exércitos algumas práticas democráticas, como a eleição para certos órgãos de conselho (nomeadamente no âmbito da avaliação de desempenho de funções) e a extensão de outros direitos usufruídos pelos restantes cidadãos, os exércitos, pela essencialidade da sua missão e sacrifícios que podem ser exigidos aos seus membros, terão que continuar a ser uma instituição com uma hierarquia muito vincada, uma linha de autoridade clara e perfeitamente definida e regras de disciplina que conduzam, sem hesitações, à obediência e à eficácia. Por isso o processo decisório e a responsabilidade que a cada um pertence não são compatíveis com decisões maioritárias, divisões do poder e a expressão da diversidade de opiniões sobre as decisões tomadas.

⁽²⁵⁾ In, Guibert, «Essai Générale de Tactique».

No âmbito da constituição dos exércitos democráticos, Tocqueville elabora sobre o problema da quantidade e qualidade daqueles que abraçam a carreira das armas.

Quanto à quantidade, quando escreve que «... *Les hommes qui vivent dans les temps démocratiques ne choisissent guère la carrière militaire ... Les peuples démocratiques sont donc bientôt amenés à renoncer au recrutement volontaire, pour avoir recours à l'enrôlement forcé*»⁽²⁶⁾ ele reforça a imagem da necessidade da conscrição para satisfazer a «força numérica», assunto que anteriormente debatemos; mas diz-nos também, com grande simplicidade, que a conscrição é uma forma fácil (nós acrescentaríamos, lógica, justa e económica) de suprir a insuficiência de voluntários.

Quanto ao aspecto da qualidade o Autor refere «*Lorsque l'esprit militaire abandonne un peuple, la carrière militaire cesse aussitôt d'être honorée, et les hommes de guerre tombent au dernier rang des fonctionnaires publics. On les estime peu et on ne les comprend plus*» ... «*Ce ne sont plus les principaux citoyens qui entre dans l'armée, mais les moins bons*»⁽²⁷⁾, para acrescentar, a seguir, que «*Dans la société démocratique, presque tous les citoyens ont des propriétés à conserver; mais les armées démocratiques sont conduites, en général, par des prolétaires.*»⁽²⁸⁾

Discordando do essencial destas frases – baixo posicionamento da carreira e valor das pessoas que a escolhem; pouca consideração que os militares merecem por parte dos seus concidadãos; e tratar-se de um fenómeno exclusivo das democracias – a diminuição de «vocações» e o universo mais limitado do recrutamento são problemas com que as democracias modernas se debatem. Por isso lamentamos que para além da conscrição, o Autor não sugira outras medidas para remediar as carencias de quantidade e qualidade, tanto mais que ele, conscientemente, considera a guerra possível e os exércitos indispensáveis, quando nos diz que «*La guerre cependant est un accident auquel tous les peuples sont sujets, les peuples démocratiques aussi bien que les autres. Quel*

⁽²⁶⁾ A. Tocqueville, «De la démocratie en Amérique», Tome I, Gallimard, 8^{me} edition, 1951, pag. 277.

⁽²⁷⁾ Ibidem, pag 272.

⁽²⁸⁾ Ibidem, pag 273.

que soit le goût que ces nations aient pour la paix, il faut bien qu'elles se tiennent prêtes à repousser la guerre, ou en d'autres termes, qu'elles aient une armée...»⁽²⁹⁾(*) . Não deixa de ser curioso notar-se que ao qualificar a guerra como um «*accident*», ele somente acentua a importância do «acaso» da tríade clausewitziana, esquecendo os aspectos racional e volitivo que também a caracterizam.

De qualquer modo, a partir deste princípio de necessidade dos exércitos democráticos, daquele esboço da sua constituição e da sua ideia quanto aos homens que servem nas fileiras, Tocqueville critica a instituição militar e desemboca no seu isolamento: «*De plus, comme chez les peuples démocratiques* ... «*Les citoyens les plus riches, les plus instruits, les plus capables, n'entre guère dans la carrière militaire, il arrive que l'armée, dans son ensemble, finit par faire une petit nation à part, où l'intelligence est moins étendue et les habitudes plus grossières que dans la grande. Or cette petite nation incivilisée possède les armes, et seule elle sait s'en servir.*»⁽³⁰⁾

Com esta visão negativista sobre os elementos que formam o exército (inaceitável por um poder político consciente da essencialidade da defesa) e tratando-se da instituição que tem o monopólio da violência armada, como ele cuidadosamente caracteriza no final do parágrafo, é lógico que o Autor aponte, mais à frente, as grandes contradições e perigos que dele emana.

Elaborando sobre a possibilidade e dificuldade de ascensão aos postos superiores nos exércitos democráticos, indica que «... *le désire d'avancer est presque universel; il est ardent, tenace, continué; il s'accroît de tous les autres désirs et ne s'éteint qu'avec la vie*» ... «*Le nombre des grades étant naturellement limité, le nombre des concurrents presque innombrable, et la loi inflexible de l'égalité pesant sur tous*» ... «*Tous les ambitieux que contient une armée démocratique souhaitent donc la guerre avec véhémence*»⁽³¹⁾. E mais uma vez o Autor usa como paradigma o exército do Império, em que alguns militares desejavam a guerra para ascenderem na carreira, não prevendo que «a divisão do trabalho» militar (também no sentido vertical, da hierarquia) exigindo

⁽²⁹⁾ Ibidem, pag 270.

⁽³⁰⁾ Ibidem, pag 273.

⁽³¹⁾ Ibidem, pag 272.

(*) A parte sublinhada da transcrição é da iniciativa do autor.

preparação e qualidades diferenciadas, funcione como um limitador de ambições e permita que as qualidades sejam demonstradas e avaliadas durante a formação de tempo de paz e não, necessariamente, na guerra. A avaliação poderá não ser tão correcta, mas se nos lembramos que na guerra, contrariando Darwin, muitos dos que morrem são melhores que aqueles que sobrevivem, também nesta a selecção para a ascensão nas carreiras está longe de ser perfeita.

Na continuação das considerações anteriores Tocqueville chega então ao grande paradoxo – «*De toutes les armées, celles que désirent le plus ardemment la guerre sont les armées démocratiques, et que, parmi les peuples, ceux qui aiment le plus la paix sont les peuples démocratiques; et ce qui achève de rendre la chose extraordinaire, c'est que l'égalité produit à la fois ces effects contraires.*»⁽³²⁾ Quanto a nós o paradoxo não existe, porque podendo haver alguns traços de verdade em toda a frase, nenhuma das premissas está completamente correcta.

Tocqueville, considerando que este aspecto belicoso dos exércitos democráticos não pode mudar, apresenta duas propostas com vista ao seu controlo e moderação, que as citações seguintes evidenciam.

«*Je pense, pour ma part, qu'un esprit inquiet et turbulent est un mal inhérent à la constitution même des armées démocratiques, et qu'on doit renoncer à le guérir...», mas «Lorsque les citoyens ont enfin appris à faire un paisible et utile usage de la liberté et ont senti ses bienfaits; quant ils ont contracté un amour viril de l'ordre et se sont pliés volontairement à la règle, ces mêmes citoyens, en entrant dans la carrière des armes, y apportent à leur insu et comme malgré eux, ces habitudes et ceux moeurs. L'esprit général de la nation, pénétrant dans l'esprit particulier de l'armée, tempère les opinions et les désirs que l'état militaire fait naître ou, par la force toute-puissant de l'opinion publique, il les comprime. Ayez des citoyens éclairés, réglés, formes et libres, et vous aurez des soldats disciplinés et obéissants.*»⁽³³⁾

Se por espírito inquieto e turbulento ele quer significar o desejo de fazer a guerra, como anteriormente referiu, esta proposta parece avisada. A consciência democrática dos elementos que neles servem e o

⁽³²⁾ Ibidem, pag 272.

⁽³³⁾ Ibidem, pag 275/276.

«espírito geral da Nação» (como diria Montesquieu) penetrará no exército, moderando os ímpetos guerreiros por forma a que a guerra seja feita, apenas, por decisão do poder político. Todavia, porque as decisões dentro do exército não são tomadas por maioria, mas pelos chefes militares (cremos que Tocqueville está de acordo), pensamos que ele continua a fixar a sua atenção e a dirigir o seu discurso pensando nos generais do exército imperial. Para tal bastará reter o que ele mencionou acerca da ambição dos quadros e recordarmos que Bernadotte só parou em rei da Suécia e Soult em primeiro ministro da monarquia de Julho. Por isso, talvez, apesar daquela proposta mas duvidando da sua eficácia, termina este capítulo escrevendo que «*Après tout, et quoi qu'on fasse, une grande armée, au sein d'un peuple démocratique, sera toujours un grand péril; et le moyen les plus efficace de diminuer ce péril sera de réduire l'armée*»⁽⁴⁾), como se o «tamanho» de um exército seja algo que se decida não tendo em conta o que dele se pretende e que é a razão da sua existência, mas considerando aquilo que dele se receia.

Sendo natural não esperarmos de Tocqueville análises de um perito em organização e estratégia militar, temos que estranhar a superficialidade e até ingenuidade de algumas das suas proposições, que podendo em parte ser explicadas pela proximidade dos acontecimentos que o Autor tratou em «*L'ancien régime et la révolution*», essa mesma proximidade deveria ser garantia de uma mais correcta fundamentação.

CONSEQUÊNCIAS NAS OPERAÇÕES MILITARES E NA GUERRA

Nas considerações que faz sobre a guerra Tocqueville oscila entre o louvor – quase apologia – e a sua condenação, resultante dos perigos que poderão advir para a democracia. Acompanhemos, então, o seu raciocínio.

«*Je ne veux point médire de la guerre; la guerre agrandit presque toujours la pensée d'un peuple et lui élève le cœur. Il y a des cas où seule elle peut arrêter le développement excessif de certains penchants qui fait naturellement naître l'égalité, et où il faut la considérer comme*

(4) Ibidem, pag. 276.

nécessaire à certaines maladies invétérées auxquelles les sociétés démocratiques sont sujettes»⁽³⁵⁾.

O aspecto apologético liga-se, certamente, à guerra de libertação americana e às campanhas da república francesa, que conduziram à democracia. Se a estas acções iniciais de libertação e de defesa da república juntarmos, mais tarde, a «exportação» da ideia democrática para as «nações-irmãs» oprimidas, entende-se que a guerra «agrandit... la pensée d'un peuple et lui élève le cœur». Mais difícil é aceitarmos o «presque toujours», que só pode resultar de uma indução viciosa a partir destes dois casos, que apesar de não nomeados pelo Autor, deverão estar na base deste seu discurso.

Apresentando estas vantagens da guerra, alerta para os seus perigos quando diz que «*La guerre a de grands avantages; mais il ne faut pas se flatter*»... «*car l'armée souffre bien plus impatiemment la paix après avoir goûté de la guerre*»⁽³⁶⁾ e quando insiste na turbulência e desordem produzidas pelos exércitos democráticos: «*Il y a deux choses qu'un peuple démocratique aura toujours beaucoup de peine à faire: commencer la guerre et la finir*»... «*si la guerre satisfait l'armée, elle gêne et souvent désespère cette foule innombrable de citoyens dont les petites passions ont, tous les jours, besoin de la paix pour se satisfaire. Elle risque donc de faire naître sous une autre forme le désordre qu'elle doit prévenir.*»⁽³⁷⁾

Jogando nestas vantagens e inconvenientes, mas visualizando uma progressiva evolução da sociedade democrática, é lógico que a primeira e grande consequência que aparece e domina todo o capítulo final seja a conclusão que, de futuro, a guerra será rara. Para defender esta afirmação Tocqueville argumenta com a semelhança entre os homens, os interesses comuns, o amor à paz e a apatia e o bem-querer dos dirigentes. Adverte, no entanto, «*mais lorsqu'elles naissent, elles ont un champ plus vaste*»⁽³⁸⁾, explicando melhor esta ideia quando refere que «*on entraît jadis en campagne avec peu de soldats, on livrait de petits combats et l'on faisait de longs sièges. Maintenant on livre de grands*

⁽³⁵⁾ Ibidem, pag 274.

⁽³⁶⁾ Ibidem, pag 274.

⁽³⁷⁾ Idem.

⁽³⁸⁾ Ibidem, pag 287.

batailles, et dès qu'on peut marcher librement devant soi, on court sur la capitale, afin de terminer la guerre d'un seul coup»⁽³⁹⁾.

Como vemos, Tocqueville avança agora para algumas considerações de ordem operacional, sendo ainda o exemplo de Napoleão (aqui invocado), que o guia nestas linhas: «*Napoléon a inventé, dit on, ce nouveau système*» ... «*La manière dont Napoléon a fait la guerre lui a été suggérée par l'état de la société de son temps, et elle lui a réussi parce qu'elle était merveilleusement appropriée à cet état et qu'il la mettait pour la première fois en usage. Napoléon est le premier qui ait parcorru à la tête d'une armée le chemin de toutes les capitales.*»⁽⁴⁰⁾

O principal conceito operacional contido nestas citações é a execução de grandes batalhas e a posterior conquista da capital, que não estando construído sobre o sólido e estruturado pensamento militar clausewitziano, se assemelha muito ao que vem no «Da Guerra», onde se preconiza a acção decisiva sobre o centro de gravidade do adversário. Clausewitz é, no entanto, mais cauteloso sobre a sequência das acções, por entender que são as condições políticas, operacionais e psicológicas que deverão ditar a prioridade do objectivo decisivo, apesar de sugerir que, na maioria dos casos, se neutralize previamente o aparelho de força adversário. Este conselho foi seguido fielmente pelo exército alemão no início da I Guerra Mundial e «salvou» Paris da ocupação, por não lhe ter sido possível passar à segunda fase.

Quando Tocqueville diz que «*la force militaire de l'Etat étant réduite par la destruction de son armée, et son pouvoir civil paralysé par la prise de sa capitale, le reste ne forme plus qu'une multitude sans règle et sans force...*»⁽⁴¹⁾, ele exprime três ideias: a importância das forças inimigas; a destruição destas seguida da conquista da capital; e a consumação da vitória depois de atingidos estes dois objectivos.

Quanto à importância das forças surge-nos a dúvida de não sabermos porque têm esse valor. Se se trata de países democráticos e como o Autor preconiza o amor pela paz dos cidadãos e a extinção do espírito militar, será realmente necessário destrui-las? Ou Tocqueville acredita

⁽³⁹⁾ Ibidem, pag 290.

⁽⁴⁰⁾ Ibidem, pag 290/291.

⁽⁴¹⁾ Ibidem, pag 289.

que não obstante a diminuição do espírito militar é de temer a vontade guerreira dos exércitos democráticos?

A segunda dúvida é sobre as prioridades e novamente não estamos esclarecidos se os países em luta são de sistemas distintos, ou ambos do sistema democrático. É que se o adversário não for um país democrático, de acordo com pressupostos por ele invocados, dificilmente se vê o valor do seu exército face ao numeroso exército democrático; se o adversário for um país democrático e porque para o Autor «*Il n'y a de fort dans un pays démocratique que l'Etat*»⁽⁴²⁾, podemos interrogar-nos se o objectivo estratégico prioritário não devia ser a capital. Aliás, se a capital tiver esta importância é natural que o adversário a defende interpondo o seu exército, o que obriga a destrui-lo previamente.

Porém, sobre estes aspectos Tocqueville é omisso e sempre que o vemos nomear os países democráticos desconhecemos de que democracia se trata, parecendo também subjacente que eles estão empenhados, unicamente, em acções ofensivas – nunca defensivas. Lembrando o marechal Foch (Raymond Aron disse que ele se esqueceu de ler o livro VI do «Da Guerra», sobre a defensiva) e o princípio doutrinário (ou «slogan», não sei bem), de que «só a ofensiva conduz à vitória», parece estarmos face a uma «fixação» francesa, que só iria terminar com a posição radicalmente inversa que caracterizou a «*drôle de guerre*» do início da II Guerra Mundial.

O terceiro ponto é que atingidos os dois objectivos não há mais resistência, conforme se deduz da expressão «*multitude sans règle et sans force*». Temos que sublinhar que Clausewitz leu com outros olhos e com maior visão a função do irregular ibérico nas campanhas napoleónicas na Península Ibérica ...

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

ELEMENTOS DE UMA ANÁLISE ACTUAL

Tocqueville «sentiu» que o alastramento da ideia e das instituições democráticas iria ter consequências na guerra, mas contrariamente ao que sucede com outros pilares do seu pensamento e por razões circuns-

⁽⁴²⁾ Ibidem, pag 289.

tanciais ou conceptuais, não conseguiu nesta importante matéria ancorar aquele sentimento em fundamentos sólidos, claros e de valor intemporal. Quando se afirma que «aujourd'hui encore les observations de Tocqueville n'ont rien perdu de leur importance»⁽⁴³⁾, não creio que a frase seja aplicável a estes cinco capítulos sobre o exército e a guerra.

As razões circunstanciais ligam-se ao estreito horizonte temporal dos acontecimentos que ele poderia analisar – à juventude da nação americana e das experiências democráticas europeias; à proximidade dos acontecimentos vividos pela França pós-revolucionária e as repercuções que tiveram em toda a Europa; ao deslumbramento pelo génio de Napoleão no Consulado e no Império; à surpresa e admiração pelas instituições democráticas que foi encontrar na América do Norte. Por estas razões faltava-lhe o conhecimento de uma experiência democrática credível e o distanciamento daqueles factos, condições necessárias para que as análises apareçam despidas de paixão; para que se corrijam «erros de paralaxe» e as visualizações do devir deixem de ser aquilo que se deseja que aconteça; e para que se não confunda o acontecimento com a norma, já que o futuro será, normalmente, aquilo que tem uma razoável probabilidade de acontecer.

As razões conceptuais, em parte resultantes de se tratar de uma área de conhecimento pouco íntima da formação do Autor, são a impossibilidade de imaginar o desenvolvimento exponencial da tecnologia, dos arsenais militares, do poder de penetração da comunicação social; a evolução lenta da democracia e a difícil previsão do sistema de relações internacionais, em que coabitam entidades políticas democráticas com outras que o não são, podendo as próprias democracias ser dissemelhantes; a forma pouco metódica como foram tratados os principais protagonistas da guerra – o poder político e a população – e a reduzida importância que deu ao Poder nesta matéria; e a inexistência de modelos de exércitos democráticos que permitissem discorrer, com alguma segurança, sobre as suas virtudes e defeitos.

As razões a que chamámos circunstanciais ajudam-nos a entender melhor o seu pensamento e a «desculpar» certas interpretações menos correctas; as razões a que chamámos conceptuais vão-nos permitir, com

⁽⁴³⁾ Ibidem, nas notas à edição por ele dirigida – J.P. Mayer.

a vantagem de 160 anos de distância, apresentar elementos de análise mais actualizados.

Apesar deste século e meio que nos separa do aparecimento da Obra, tão cheio de acontecimentos que parece ter havido uma «aceleração na História», continuarmos como Tocqueville a não dispor de uma base científica, nem de uma metodologia segura, para avaliar as consequências da democracia na guerra. Os caminhos que percorre a democracia, com obstáculos e dúvidas, continuam a ser um tactear permanente de soluções, ajustamentos e projectos; a polemologia, sofrendo do mal da sua juventude, tem-se remetido a uma atitude cautelosa de composição da sua «base de dados» pelo folheamento da História e exploração da estatística. Por estas razões ainda não estão acessíveis as respostas a muitas das nossas dúvidas, mantendo-se apenas, como certeza, a dolorosa e insistente continuação da guerra.

Fazendo o «progresso» parte do discurso de Tocqueville e tendo, inclusivamente, originado algumas curiosas reflexões, não era possível imaginar, na primeira metade do século XIX, o que iria suceder com o desenvolvimento exponencial da tecnologia. Lembrando as grandes mutações refira-se o acentuado crescimento industrial, o desenvolvimento dos meios e formas de comunicação e o aproveitamento das energias fósseis e nuclear.

O desenvolvimento industrial associado à investigação originou, por um lado, uma crescente produção de bens muito variados que vão respondendo às necessidades de uma sociedade que se foi tornando insaciável no consumo; por outro, criou quantidades astronómicas de armamentos altamente letais, que satisfizeram as várias corridas armamentistas a que assistimos. Esta situação alterou significativamente a qualidade de vida das pessoas, na paz, e a «quantidade de morte» de combatentes e populações, na guerra.

A vida mais facilitada e um maior usufruto do bem-estar em tempo de paz; bem como a guerra mais destrutiva e mortífera, atingindo mesmo as estruturas de vida, de desenvolvimento e as populações civis – aumentaram o contraste entre a paz e a guerra, o que torna a paz mais apetecida, tanto nas democracias como fora delas.

O aperfeiçoamento dos meios e processos de comunicação – com destaque para os alcances que cobrem todo o Orbe, para o encurtamento

do tempo que decorre entre o acontecimento e o seu conhecimento público e para a realidade das imagens que deixaram de ser imaginadas para passarem a ser vistas – fez ascender os homens à condição de «espectadores do mundo» e colocou em evidência as vantagens da paz e os horrores da guerra. Por esta razão eles podem ser um veículo do entendimento entre os povos e um moderador das posições belicistas; mas, dando a conhecer o escândalo dos contrastes entre o mundo desenvolvido e aquele que não atinge esse patamar, são magníficas caixas de ressonância para a «intolerância» e «agressividade», sementes de violência de que se alimentam todas as guerras.

A contribuição das energias fósseis e nuclear para o desenvolvimento industrial e dos transportes reduziu a distância física entre os homens; aumentou o fosso entre os países ricos e os subdesenvolvidos (que não são capazes de incorporar energia no processo de produção); e originou a «arma absoluta» que, com o seu enorme poder destrutivo, permitiu a dissuasão e nos ofereceu 50 anos de Grande Paz (melhor, de não Grande Guerra), apesar de ter continuado a suceder a pequena guerra.

Encontramos, pois, no desenvolvimento, elementos que propiciam a moderação das atitudes bélicas, mas também outros que tendem para a confrontação, tais como as diferenças do seu usufruto, a dualidade da comunicação social, a disponibilidade dos armamentos. De qualquer forma, não havendo uma ligação unívoca entre desenvolvimento e democracia, porque aquele pode suceder independentemente do sistema político adoptado, fica por provar, neste mundo heterogéneo e de níveis de desenvolvimento manifestamente desiguais, a relação directa da democracia com a paz que Tocqueville entusiasmado anuncia e pregoa.

O segundo reparo que fazemos às concepções de Tocqueville coloca-se na situação internacional que ele sugere, quando dá a entender que poderia estar para breve o aparecimento de um mundo democrático. Se já foram dados alguns passos no sentido da generalização da democracia, sabemos como esse caminhar tem sido lento, não sendo previsível que nas próximas décadas se passe de um mundo composto por um conjunto heterogéneo de regiões políticos, para um sistema internacional homogéneo democrático. Além disso e como ele previa, mesmo que ao tratar da guerra não tenha levado até às últimas conse-

quências esse raciocínio, não existe um único tipo de poder democrático.

Ao pensarmos na guerra no cenário heterogéneo de regimes políticos, não podemos equacionar apenas os conflitos que surgem entre as «nações democráticas», mas também aqueles que sucedem entre estas e as nações que praticam outro sistema político. Se for verdade a diminuição do *tonus* de beligerância entre democracias, tal não significa que num confronto com uma unidade política de sistema diferente o comportamento das democracias seja idêntico, tanto mais que a guerra é um fim abrupto do diálogo – neste caso entre unidades políticas de «linguagem» diferente.

Como terceira observação às concepções de Tocqueville vamos discorrer sobre a função dos principais intervenientes na guerra – a população e o poder político. Recordemos, então, como ela surge. A guerra acontece quando «alguém» defende a ideia (ou a aceita) de que a violência armada é a melhor forma (ou a única) de resolver um determinado diferendo e se passa da potência ao acto. Este alguém ou é uma população em consonância com o poder político que a dirige; ou uma população cuja determinação conduz o poder político a aderir ao seu projecto; ou um poder político que conseguiu o consentimento ou adesão da população. Ou seja, não é possível fazer a guerra sem que o poder político e a população «concordem» em empreender a violência armada com todos os sacrifícios, humanos e materiais, que isso comporta.

Em relação à população, a sua posição face à guerra não é muitas vezes explicável através de argumentos racionais. As «pulsões belicosas» têm uma base emocional, resultando de estados psicológicos colectivos ligados à emergência de sentimentos de honra, solidariedade, desespero, frustração e vingança, que afastam ou calam a razão⁽⁴⁴⁾. Pode assim surgir a ideia de que nada – nem mesmo a guerra – será pior do que a situação que se vive, o que faz com que ela se torne, simultaneamente, desejada e inevitável. Não é por acaso que Clausewitz considera a população, com as suas paixões, como o primeiro elemento da sua definição trinitária.

⁽⁴⁴⁾ Isto não fere a interessante teoria de António Damásio em «O erro de Descartes». Estamos a falar da «racionalidade» e «irracionalidade» de posições colectivas.

Mas ainda relativamente à população deve notar-se que a vivência democrática desenvolve nos cidadãos hábitos de diálogo e tolerância que dificultam o consenso sobre posições radicais, como é o caso de se recorrer à guerra. Para que após um debate democrático alargado essa posição seja mantida torna-se necessário, sob o ponto de vista racional, que haja uma ideia muito consistente e generalizada do interesse vital da disputa; das evidentes vantagens da guerra sobre os sacrifícios a ela inerentes e que normalmente se liga a uma perspectiva de curto tempo da sua necessidade; da demonstração de estarem esgotadas todas as outras vias de resolução do diferendo.

Da dialéctica entre a razão e a paixão ou sai uma postura de dominante emocional, que não tem uma relação directa com o tipo de regime político; ou uma postura de dominante racional, em que a democracia pode ter desempenhado uma fungo moderadora. Nada mais do que isso.

Quanto ao poder político – normalmente mais ligado à «razão» devido à sua responsabilidade na defesa dos interesses vitais do Estado e do bem-estar das populações – ter-se-á que equacionar o modelo de Poder que se pratica, porque nem todos os regimes têm idênticas percepções sobre a guerra e porque apesar da «débâcle» das democracias, ditas populares, continuam a existir democracias de tipo diferente.

Os poderes políticos não democráticos e as democracias que privilegiando a igualdade tutelam a liberdade têm normalmente um pendor despótico ou totalitário. Usufruem de uma grande liberdade de acção para decidir sobre a guerra e têm menores escrúpulos em fazer com que a opinião popular se conforme com as suas decisões. As democracias que privilegiam a liberdade, ainda que não seja impossível decidiram a guerra sem o apoio generalizado da população, têm em maior consideração as aspirações populares.

A partir deste raciocínio estamos agora em condições de concluir que consideramos de certo modo válida a opinião de Tocqueville de que haverá uma maior tendência para a solução pacífica dos conflitos nas democracias, mas apenas se estivermos a pensar em democracias de poder político liberal. Nas outras, não só não identificamos aquela tendência, como podemos até encontrar uma certa predisposição para enveredar pelas aventuras guerreiras, porque estão menos abertas para

CONCLUSÕES

Sumariando o que julgamos ser os pontos fundamentais do discurso e as principais omissões de Alexis de Tocqueville sobre a democracia e a guerra, apresentamos as seguintes conclusões:

- Ao contrário do que uma primeira leitura pode sugerir, não estamos em «*De la démocratie en Amérique*» perante um pacifismo utópico resultante de um «universo» democrata, como sucede com as utopias cristã e marxista; mas, sem um pendor escatológico, Tocqueville (pedagogo da democracia) acaba por propor ou sugerir, de facto e não sem algumas contradições, que tendencialmente a guerra irá sendo cada vez mais rara.
- A análise da posição do Homem perante a guerra – preocupação de todos os séculos dada a sua importância para a decisão de a ela recorrer e para a constituição e moral dos exércitos – é uma consequência lógica de o Autor reconhecer que a aplicação do «princípio da igualdade» e a democracia originam transformações profundas na sociedade; mas Tocqueville não deu a devida projecção e valor à «racionalidade» da decisão política, nem à irracionalidade das «pulsões belicosas» no momento de gestação da guerra.
- Ao contrário de outros pensadores não surge em Tocqueville o debate da guerra justa e não justa, que através dos tempos tem sido uma preocupação das direcções políticas, quer ela se alicerce na religião como na *res publica christiana*, num fundamento de necessidade como em Maquiavel, ou em princípios do direito internacional como hoje se pretende; mas a menos que a guerra seja «justa» quando vise a aplicação da universalidade da democracia, ideia que o texto de Tocqueville veladamente aflora (e tem sido utilizada no nosso tempo, mais ou menos enfeitada com outros argumentos) o que é dominante no seu texto é ele pragmaticamente considerar que a guerra, por destrutiva, não é do agrado do «*homo democraticus*».
- Em «*De la démocratie en Amérique*» Tocqueville aponta para algumas alterações que se registam ou se irão verificar nas relações entre Estados como consequência do posicionamento das demo-

cracias perante a guerra; mas o Autor não encara o problema de a guerra ser, na maior parte dos casos, um «jogo» entre unidades políticas que podem não ter as mesmas concepções e o mesmo respeito pelo Homem e pelas instituições, nem a mesma visão sobre a própria guerra.

- Tocqueville, no seu amor à liberdade e pela observação do desejo de bem-estar nas democracias, avança com a descoberta do desaparecimento do espírito militar; mas confundindo o que podem ser aspirações do homem democrático com a lassidão produzida pelo «mal-estar» da guerra, não se apercebe do perigo que ronda a liberdade e a democracia se o espírito militar desaparecer.
- Tocqueville aponta, por vezes com razão, algumas características dos exércitos democráticos, com destaque para a baixa cotação e falta de honorabilidade daqueles que servem nas Forças Armadas; esquece-se, porém, de equacionar e chamar a atenção que aquilo que se defende nas democracias – o território, as pessoas, os bens e o próprio regime democrático – ficará altamente vulnerável se a função militar não estiver prestigiada e se faltar a vontade de defesa.
- Tocqueville não define horizontes temporais para as suas proposições, referindo apenas a já no seu tempo notória evolução do desenvolvimento e, em abstracto e com sentido do devir, os «tempos democráticos»; mas porque a evolução do pensamento e sistemas políticos é muito mais lenta que o desenvolvimento científico e tecnológico, esta «décalage» permite o «armamento» dos povos não democráticos, o que é uma evidente ameaça para as democracias.
- A «tolerância» que se treina e pratica nas democracias e a maior aptidão para o respeito pelo «outro» podem ser elementos que facilitem o regular pacífico dos conflitos; mas porque para garantir a paz se tem, por vezes, que fazer a guerra, a tolerância não deverá significar que os intolerantes consigam, através da guerra e sobre a abulia das democracias, os seus intentos.
- Se a vivência democrática e o debate de ideias profícuo que se pratica nas democracias tendem para que os conflitos se resolvam

de uma forma pacífica, um paralelo demissionismo da preparação e emprego da acção militar apresenta-se como uma das suas maiores vulnerabilidades, já que estas existem num mundo em que coabitam regimes democráticos com outros que o não são; se se pretende a segurança dos estados democráticos e que a ideia democrática subsista e se universalize, há que estar atento para este perigo e preservar o «capital» de força e de vontade que permitam fazer face às ameaças que se declarem.

- Finalmente, vale a pena ler as considerações que Alexis de Tocqueville produziu na primeira metade do século XIX sobre a democracia e a guerra, porque contêm algumas pistas com interesse e porque somos obrigados a reflectir sobre as suas propostas para dele podermos discordar.

Martins Barrento

Os conflitos regionais e a segurança internacional

Isabel Ferreira Nunes

«International relations is not a constant state of war,
but it is a state of relentless security competition,
with the possibility of war always in the background»

John J. Mearsheimer
The False Promise of International Institutions

1. INTRODUÇÃO

O cenário internacional que se viveu no período pós-Segunda Guerra Mundial sofreu nos últimos 50 anos, profundas alterações das quais resultaram modificações substanciais do quadro de confrontação regional.

A sucessão de acontecimentos registados a partir da segunda metade dos anos 80 veio provocar uma rápida desagregação de mitos unificadores, ocasionando a emergência de novas motivações geradoras de instabilidade e de conflitualidade com consequências directas sobre a validação dos clássicos paradigmas explicativos das relações internacionais.

À alteração das relações de conflitualidade, não foram também alheias as reorientações verificadas ao nível das políticas internas dos grandes actores internacionais, a partir do momento em que passaram a vocacionar os seus interesses nacionais num sentido centríptico e isolacionista, ao mesmo tempo que os seus compromissos externos assumiram um carácter crescentemente selectivo.

A partir daqui parece ter-se gerado uma «nova» temática da confrontação regional associada à afirmação de novos protagonistas das rela-

ções internacionais e ao reforço de tendências decorrentes do fim de mitos mobilizadores da ordem mundial. A crescente dificuldade em definir a configuração das fronteiras de segurança, a quase ausência de temática geopolítica da confrontação, a súbita presença de vazios estratégicos e a multiplicação das alternativas de cooperação internacional, com um efeito redutor sobre as relações de conflito, têm vindo a alterar significativamente o quadro da conflitualidade, caracterizado doravante por contornos fluidos e de evolução imprevisível.

2. O MUNDO BIPOLAR E A REGIONALIZAÇÃO DOS CONFLITOS⁽¹⁾

No período que se seguiu a 1947, definiram-se novas relações de poder entre as potências vencedoras da guerra, correspondentes à instauração de um clima de Guerra Fria⁽²⁾ durante o qual os EUA e a URSS passaram a liderar a nova ordem mundial num ambiente antagónico, onde a guerra assumiu novos contornos geográficos e tecnológicos.

Definidas que ficaram as esferas de influência de cada uma das superpotências na Europa, o eixo da confrontação entre potências passou a situar-se em áreas geográficas periféricas, cujo controlo lhes garantia a sustentação de interesses globais através do desenvolvimento de estratégias de alcance mundial.

Qualquer conflito na periferia poderia afectar, directamente e com consequências imprevisíveis, a relação de poderes entre os EUA e a URSS.

O mundo passou a ser bipolar e a lógica da confrontação claramente determinada por opções ideológicas, associadas a sistemas políticos e

(1) Os capítulos 2 e 3 resumem um pequeno historial das relações internacionais pós-1947, cujo conteúdo não será certamente novo, mas cuja inclusão neste artigo se justifica como forma de situar a problemática da conflitualidade regional actual numa determinada linha de continuidade histórica, apesar das evidentes rupturas verificadas ao nível do sistema internacional no período pós-1987.

(2) Esta expressão, concebida pelo jornalista norte americano Walter Lippmann, subentendia o prolongamento da guerra que acabara de terminar, distinguindo-se pelos meios utilizados num ambiente político envolvente sempre ameaçador, que caracterizava o confronto impossível entre dois estados.

económicos antagónicos nos seus objectivos e pressupostos dogmáticos.

De um lado o mundo democrático, capitalista e de economia de mercado, do outro o mundo comunista, totalitário e de economia planificada.

A criação da Aliança Atlântica, em 1949, veio reunir sob a bandeira de uma mesma organização militar o conjunto de aliados da nova potência marítima, os EUA, o que provocou a reacção da URSS, que decide nos anos 50 constituir um pacto de defesa colectiva na Europa Oriental, como resposta à adesão da República Federal da Alemanha à NATO.

A instituição de duas organizações militares lideradas por superpotências, veio tomar imperiosa a sustentação de interesses e de estratégias de dimensões globais e a definição de duas esferas de influência controladas por dois sistemas de defesa colectiva distintos. A Aliança Atlântica, bastião defensivo e armado das democracias ocidentais, baseava-se na coexistência das políticas externas dos estados soberanos que a compunham, no primado do desenvolvimento económico e social, no alargamento e protecção dos mercados, na defesa dos interesses vitais dos regimes democráticos, com base no apoio de um conjunto de países amigos e aliados.

O Pacto de Varsóvia, protagonizava por seu lado a defesa colectiva do internacionalismo socialista, pressupunha a aceitação do princípio da soberania limitada pelos seus membros, a afirmação do primado do militar e o estabelecimento de zonas de influência com base numa visão geopolítica global assente numa política de espaço alargada.

O pressuposto de que qualquer confrontação militar directa entre superpotências poderia desencadear um conflito nuclear de consequências devastadoras, levou à instauração de um clima de terror potenciado pelo crescente avanço tecnológico.⁽³⁾

A definição das áreas de influência das duas superpotências na Europa, o estacionamento de forças militares das duas alianças e o desenvolvimento da arma nuclear, tiveram duas consequências directas

(³) O que teve como consequência o posicionamento por parte das superpotências de sistemas de armas e o desenvolvimento de programas de auxílio militar no Centro da Europa. Cf. Chaliand, Gérard; Rageau, Jean Pierre. *Atlas Stratégique – Geopolitique des rapports des forces dans le monde*, Paris, Fayard, 1983, pp. 216-217.

sobre os conflitos regionais que afectaram o sistema internacional até finais de 1989. A primeira, foi a certeza de que a Europa nunca poderia ser um espaço de confrontação militar directa entre as duas superpotências, face ao perigo nuclear. A segunda, de que a guerra directa se desenrolaria em áreas periféricas e que os conflitos teriam uma dimensão limitada ou seja, convencional e regional.

Começam então a definir-se espaços de confrontação indirecta do Mediterrâneo Oriental ao Golfo Pérsico⁽⁴⁾ e do Médio Oriente ao Sudoeste Asiático.

A constituição do estado judaico de Israel, em 1947, sob protecção dos Estados Unidos e da Gran-Bretanha, criou um importante núcleo de apoio ao mundo ocidental numa região de valor estratégico, o que veio favorecer a posição da URSS junto dos países árabes⁽⁵⁾.

No continente asiático, o fim do império japonês permitira por seu lado a abertura de um novo espaço de disputa de interesses entre as duas superpotências, na sequência da qual a Coreia viria a ser dividida em dois territórios⁽⁶⁾.

Também a América Latina não ficou à margem da confrontação de interesses entre os EUA e a URSS. Os processos de descolonização em curso naquela região, facilitaram a disseminação da ideologia comunista entre os governos dos estados sul e centro americanos, levando os EUA a promover uma política de contenção naquela região.

Vivia-se o período da internacionalização do *MacCarthysme*.

Os anos 50 marcaram um novo capítulo da conflituallidade regional. O aparecimento de um grupo de estados não alinhados, cujas convicções políticas se inscreviam na linha do neutralismo, forneceram uma alternativa ideológica à política de blocos gerando uma descontinuidade na lógica da bipolaridade, que lhes permitiu subsis-

⁽⁴⁾ Já durante a II Guerra Mundial a URSS havia reivindicado um espaço vital de influência que compreendia o Iraque, Irão, parte da Síria, Turquia, Líbano e Arábia Saudita.

⁽⁵⁾ Em 1953, a URSS chega mesmo a apoiar uma tentativa revolucionária no Irão na sequência da nacionalização de instalações petrolíferas pertencentes a empresas norte americanas, holandesas e inglesas.

⁽⁶⁾ O conflito de interesses relativo à Coreia, ao contrário de outros países asiáticos como a Malásia, a Birmânia e as Filipinas, foi o primeiro exemplo de confrontação bipolar e o primeiro conflito regional periférico indirecto entre as duas superpotências após 1945.

tir no sistema internacional ao abrigo de um modelo de ordem «alternativo».

Os países signatários da Conferência de Bandung prestaram um apoio internacional inegável às aspirações de autodeterminação manifestadas pelas elites de alguns países ainda sob o domínio colonial, em particular no continente africano e sudoeste asiático, tendo o espírito de Bandung animado e acelerado os movimentos de descolonização e as expressões nacionalistas e anti-colonialistas, com repercussões directas sobre a distribuição da relação de poderes entre as tradicionais potências mundiais e as potências emergentes.

Outros acontecimentos prefiguravam-se no horizonte internacional: o aparecimento de alguns estados com capacidade de liderança e mobilização regional como o Egipto(⁷) e a Índia; o desmembramento dos últimos impérios coloniais e a afirmação da Organização das Nações Unidas como organização internacional, com responsabilidades sobre a segurança mundial e sobre a mediação de conflitos regionais.

3. OS ANOS DA DÉTENTE

O desmembramento dos últimos impérios coloniais proporcionou a abertura de novos espaços políticos periféricos independentes, sobre os quais as superpotências passaram a exercer uma influência directa, potenciando a proliferação de conflitos regionais.

Nos anos 60 a conflitualidade regional foi marcada por três fenómenos importantes. Em primeiro lugar intensifica-se a guerra em África (Zaire, Nigéria, Congo, Angola, Guiné-Bissau e Moçambique) acompanhada por um aumento da presença soviética naquele continente e pela intervenção de potências europeias em antigas colónias (da França na Mauritânia, Zaire, Gabão, Djibuti, pela intervenção britânica no Uganda, Quénia e Tanzânia e pela intervenção belga no Zaire)(⁸).

(⁷) Cuja capacidade de mobilização do mundo árabe e apteza para o exercício de uma hegemonia regional era apenas contrariado pela anterior criação do Pacto de Bagdad.

(⁸) A maior parte dos conflitos regionais limitados que ocorreram, tiveram origem numa ausência de identificação entre os estados recentemente criados e as nações, comunidades ou tribos agregadas sob a autoridade de um único governo nacional.

Em segundo, os tradicionais países colonizadoras, foram substituídos pela presença de novas potências, com particular relevo no Sudoeste Asiático, onde os EUA acabaram por ocupar o espaço deixado pela antiga potência colonial, a França, ao decidirem intervir militarmente no Vietname no final de 1964.

Finalmente a eclosão no Médio Oriente, da Guerra dos Seis Dias⁽⁹⁾, vem comprovar a capacidade de intervenção e de geração de desequilíbrios regionais por parte de médias potências emergentes, em espaços geográficos de influência e de interesse vital para as superpotências.

No inicio dos anos 70, os EUA e a URSS atenuam as suas tradicionais políticas de contenção e de corrida aos armamentos, adoptando políticas de desanuviação consubstanciadas em intensos períodos de conversações relativas à limitação de armamentos estratégicos⁽¹⁰⁾.

Viviam-se os anos da *détente*.

Apesar do aparente clima de desanuviação, a intensidade dos conflitos regionais não diminuiu e até meados dos anos 70, os EUA e a URSS encontravam-se envolvidos militarmente no Vietname, Coreia e Afeganistão, mantendo simultaneamente programas de auxilio militar ao Laos, Camboja, Eritreia e Iemen.

O final dos anos 70 foi marcado por grandes manifestações de opinião pública e de alguns partidos de esquerda, que apoiaram movimentos pacifistas favoráveis ao desarmamento e cujos protestos tinham como alvo a sistemática intervenção das superpotências em conflitos regionais e a ameaça decorrente da instalação de mísseis Pershing II na Europa Central.

(9) Durante todo o período da *détente* as relações entre a França e os EUA vão sofrer alguns revéses na sequência de um conjunto de circunstâncias das quais De Gaulle foi o principal protagonista, ao procurar desenvolver a política externa francesa de uma forma independente das orientações mais ou menos concertadas em matéria de política de defesa e segurança seguidas pelos parceiros da Aliança Atlântica. Deste conjunto de circunstâncias destacam-se as suas posições sobre a guerra do Vietname e sobre o conflito israelo-árabe que se caracterizaram sempre por um certo pendor antiamericano.

(10) Na sequência desta iniciativa foram assinados os acordos SALT I e II e iniciadas conversações preliminares sobre os acordos relativos à não proliferação de armamentos e à redução equilibrada de forças.

A partir de finais da década de 70 assistiu-se à intensificação de novos factores de perturbação regional, em particular nos estados anteriormente colonizados. Nestes, a contestação aos novos governos nacionais independentes assumiu quase sempre a forma de conflito entre comunidades ou tribos.

Também os teatros e os protagonistas da guerra se alteraram com a eclosão de três grandes conflitos entre estados que aspiravam à categoria de potência regional: o conflito israelo-árabe, a guerra entre a China e o Vietname e entre a Índia e o Paquistão.

A presença de antigas potências coloniais como a França, a Grã-Bretanha e a Bélgica passou a ser substituída pela influência de novas potências regionais sobre áreas de valor estratégico como Israel (países árabes), Cuba (Angola e Etiópia), República da África do Sul (em relação a Angola e Moçambique) e numa menor dimensão Turquia (Chipre).

Na Ásia destacaram-se pelo seu desenvolvimento económico a Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Singapura, situação privilegiada que lhes permitiu manterem-se à margem da conflitualidade Leste-Oeste, envergando pela competição económica com o mundo ocidental.

Na América Latina a maior parte dos países latino americanos viviam sob a autoridade de regimes militares que se confrontavam com a acção de grupos responsáveis por actividades de guerrilha com o apoio externo das superpotências.

Nos anos 70 ocorre um outro importante fenómeno das relações internacionais: a manifestação das primeiras grandes dissidências ideológicas que vêm quebrar o monolitismo ideológico do bloco comunista, com consequências ao nível das relações estratégicas entre as superpotências e da conflitualidade regional em particular. À revolução cultural chinesa, seguir-se-ia a afirmação no Sudoeste Asiático do puritanismo revolucionário dos khmeres vermelhos cambojanos, o conflito entre o Laos e o Camboja e a radicalização e disseminação do pensamento castrista pondo termo à unidade ideológica do mundo comunista no espaço político latino-americano.

O mundo árabe por seu lado movia-se no sentido do retorno do Islão à sua forma mais pura e tradicional. A queda do Shah e a ascensão ao poder do líder espiritual Ayatollah Khomeini constituiram um considerá-

vel revés na presença norte americana naquela região, totalmente irradicada com a ocupação da embaixada norte americana em Teerão em 1979. O desenvolvimento do integrismo anuncjava deste modo um novo tipo de ameaça para o mundo ocidental e a possibilidade de um novo tipo de confrontação entre regiões.

O esforço de reposição das tradições mais puras e antigas do Islão ao nível da vida das sociedades e da conduta externa dos estados, passou frequentemente a estar associado a reacções violentas a quaisquer tentativas de ocidentalização e modernização dos mesmos⁽¹¹⁾.

4. A CONJUNTURA DA TRANSIÇÃO POLÍTICA DAS SUPERPOTÊNCIAS NOS ANOS 80

As alterações da conjuntura política interna das superpotências durante os anos 80, tiveram também repercussões directas sobre o seu envolvimento em conflitos regionais.

Nos EUA, a eleição de Ronald Reagan veio alterar consideravelmente a orientação da política externa norte americana, por reacção à anterior política de James Carter preconizadora de uma retórica política de pendor idealista, apoiada na defesa dos direitos humanos, defensora do abandono da política de hegemonia internacional americana e da suspensão do apoio de Washington aos regimes políticos ditatoriais da América Latina. Quer a administração Reagan, quer a administração Bush enveredaram por uma política externa de natureza intervencionista e por uma política de defesa apoiada no desenvolvimento tecnológico de sistemas de armas estratégicas, de que o programa da iniciativa estratégica de defesa (SDI) foi o melhor exemplo.

Durante a administração Reagan a corrida aos armamentos, com particular incidência sobre a questão dos Euromísseis e sobre a Iniciativa de Defesa Estratégica, assumiu contornos específicos no domínio da guerra psicológica entre a URSS e os EUA sobre a instalação no coração

⁽¹¹⁾ Cf. Juergensmeyer, Mark, «The new Cold War: Religious Nationalism Confronts the Secular State», Los Angeles, University of California Press, 1993.

da Europa de mísseis americanos Pershing II e de mísseis soviéticos SS 20(¹²).

Contudo, a partir de 1981 a política de limitação de armamentos, sob o signo dos acordos SALT, foi substituída por uma política de redução de armamentos com o início das negociações START, evidenciando uma mudança significativa da conduta externa das grandes potências.

Apesar das diversas iniciativas e acordos no domínio do controlo e limitações de armamentos, continuaram a ocorrer manifestações de grandes movimentos pacifistas, em particular na Alemanha Federal, em virtude do risco que representava a presença de armas táticas nucleares na Europa Central.

No bloco de Leste crescia o clima de contestação(¹³) à presença soviética nas estruturas políticas e militares dos países do Leste da Europa, sendo neste ambiente de decontentamento generalizado que Mikhail Gorbaciov vence as eleições de 1985 e assume a chefia do estado na URSS. Esta situação permitiu a configuração de um novo cenário interno, baseado em importantes reformas políticas, económicas e sociais, sob duas ideias reformadoras: a Perestroika ou seja a ideia de uma política de reconstrução e a Glasnost com o sentido de transparência e abertura política.

Claramente favorável a uma política de desarmamento, à reforma das relações com os países satélites e ao fim do Pacto de Varsóvia, Gorbaciov teve um protagonismo fundamental no desenvolvimento e desanuviamento das relações externas entre as duas superpotências, com uma expressão concreta sobre uma nova política de desarmamento caracterizada não apenas, pela redução proporcional de arsenais, como também pela sua destruição e retirada progressiva de forças e sistemas de armas estacionados em território estrangeiro(¹⁴).

(¹²) O apoio dado pelo Chanceler Helmut Kohl e pelo Presidente François Mitterrand à instalação de mísseis Pershing II, desencadeou entre 1984 e 1985 uma enorme vaga de manifestações pacifistas na Europa.

(¹³) A capacidade de mobilização da opinião pública por parte do movimento sindicalista polaco Solidarnosc acabou por afectar a unidade do bloco comunista, tendo um verdadeiro efeito domínio sobre as orientações políticas dos restantes países da Europa Oriental.

(¹⁴) Em 1988 as tropas soviéticas retiravam-se do Afeganistão, com elevados custos políticos para o prestígio do Exército Vermelho.

Em 1989 estavam em curso as negociações sobre as forças de alcance intermédio na Europa, cuja conclusão culminou com a retirada de mísseis Lance de território alemão.

Entre 1980 e 1989⁽¹⁵⁾, um conjunto de alterações internacionais repercutia-se na arquitectura de segurança internacional. No domínio político assistia-se à definição de um quadro político de cooperação inteiramente novo, com o processo de democratização dos antigos regimes comunistas da Europa de Leste. No âmbito militar começava a desenhar-se alguma perda de coesão entre os parceiros da Aliança Atlântica, face à alteração do quadro político estratégico que lhe estivera na origem.

Na transição para os anos 90 as relações político-estratégicas entre estados sofreram directamente o impacto do fim do Pacto de Varsóvia, da retirada de forças das superpotências de países satélites e países amigos, da reunificação da Alemanha e da queda do Muro de Berlim.

A guerra fria que nascera na Alemanha, morria agora em Berlim,⁽¹⁶⁾ deixando antevers a possibilidade dos Estados europeus se moverem no sentido da plena integração política e económica, graças à prevalência de movimentos agregadoras reforçados pelo optimismo internacional e pela esperança de reabilitação de algumas organizações internacionais para a gestão de crises e resolução de conflitos.

5. O FIM DOS MITOS UNIFICADORES

No inicio de 1990 o clima de relacionamento internacional passou a pautar-se por duas ideias a de: uma «Casa Comum Europeia de Vancouver a Vladivostoque» e de uma «Nova Ordem Internacional» fruto de importantes alterações regionais que tiveram como palco principal a Europa.

A desintegração da URSS gerou o desaparecimento da rivalidade ideológica e geopolítica própria do sistema bipolar, diluindo o objecto imediato da estratégia de segurança dos EUA.

Ou seja a desintegração da URSS e o desaparecimento do Pacto de Varsóvia, mudaram a equação geopolítica subjacente à criação da

⁽¹⁵⁾ Cf. Hoffman, Stanley: «Crise de l'apprentissage ou apprentissage des crises ? —Un an de politique étrangère reaganienne», in: d'Encausse, Hélène Carrère e Rose, François «d'Après la Détente», Paris, Hachette, 1982, pp.551-552.

⁽¹⁶⁾ Colard, Daniel, «La société international à l'aube du XXI siècle» in: **Defense Nationale**, Avril 1995, 51e année, p.74.

Aliança, afectando-a nos seus propósitos e princípios básicos, contidos na ideia de uma ordem mundial garantida pelos EUA e baseada num conceito de segurança de dimensão imperial⁽¹⁷⁾.

O fim da Guerra Fria veio tornar injustificável a ideia de redução da política mundial a uma confrontação ideológica e bipolar entre democracias e ditaduras, enfraquecendo os argumentos a favor da manutenção da presença externa das superpotências e das obrigações de segurança a ela associadas.

Tal não significava que os EUA se deveriam abster de assegurar uma posição de liderança mundial, evitando o aparecimento de potências rivais e mantendo a continuidade da Aliança.

As posições das administrações Bush e Clinton em matéria de política externa e de defesa, embora orientadas pelos mesmos objectivos estruturais no que respeita aos imperativos da segurança norte-americana, distanciaram-se quanto à forma de sustentação externa dos seus interesses. Subscrevendo a ideia de uma nova ordem internacional, a administração Clinton viria inicialmente a atribuir-lhe um conteúdo idealista de cariz internacionalista, intervencionista e ético, tendo recuperado um discurso político assente na defesa dos direitos humanos, da democracia e do direito internacional.

O antagonismo que caracterizava os dois sistemas de ordem política durante a Guerra Fria, diluiu-se, tendo sido substituído por novos pressupostos dogmáticos em torno dos valores da democracia, da paz internacional, do liberalismo económico e dos direitos e liberdades fundamentais do homem.

A política de blocos esbatera-se perante a gradual afirmação de novas forças mobilizadoras na sequência do redimensionamento do conceito estratégico da Aliança, das suas estruturas operacionais e do desmembramento do Pacto de Varsóvia, o que havia condicionado até 1991 a rigidez do mapa da conflitualidade mundial.

A partir daqui configuraram-se duas consequências imediatas ao nível da conflitualidade: uma para a Europa e outra para o espaço extra-europeu.

(17) Layne, Christopher, «Sin Enimigos: La Nueva Hegeemonia Norte Americana», in: *Política Exterior*, vol. VIII, n.º 37, Fevereiro/Março 1994, p. 94

do cenário estratégico, veio condicionar amplamente as prioridades externas dos estados e as motivações para o seu envolvimento em conflitos externos.

6. A ERA DAS OITO CRISES

Do ponto de vista das relações internacionais, os anos 90 parecem demarcar-se de períodos anteriores pela configuração de oito crises⁽²¹⁾ que estão na génese das relações conflituais regionais: a crise dos paradigmas; a crise da identidade; a crise da identificação; a crise da funcionalidade; a crise do sentido; a crise do nacionalismo secular; a crise da liderança e a crise dos fundamentos do estado.

– A *crise dos paradigmas* relaciona-se com a crise dos modelos orientadores e integradores das relações entre estados e grupos da última metade do século XX ou seja com a dificuldade em encontrar um paradigma das relações internacionais alternativo à ideologia da confrontação bipolar. A componente ideológica que regulava as relações entre blocos durante a Guerra Fria ao perder a sua capacidade unificadora e mobilizadora, veio facilitar o desenvolvimento de outros valores de mobilização dos actores do sistema internacional, limitando-os simultaneamente nas suas capacidades para controlar novas forças desagregadoras.

– A *crise de identidade* tem haver com o esbatimento do valor da identidade nacional, face à diluição dos registos de identificação histórico-cultural, substituídos na sua função mobilizadora por valores transnacionais com uma certa acção redutora sobre aqueles que tradicionalmente garantem a unidade nacional. O seu efeito mobilizador tenderá a esbater-se à medida que os cenários da conflitualidade se globalizaram e as ameaças e riscos adquirirem uma natureza difusa e de efeitos que ultrapassam o domínio do estritamente nacional. Ou seja, a consequência última desta transformação sobre as sociedades tem-se

⁽²¹⁾ Qualquer um destes factores de crise será tratado na sua relação estrito com os vectores de desagregação e de conflitualidade regional, não sendo consideradas outras questões que deles possam decorrer ao nível das relações internas dos estados e das sociedades.

vindo a traduzir numa crescente procura de identificação dos estados e organizações com valores e modelos de orientação regional ou internacional, que regulem e identifiquem, no caso que nos interessa, o nível a que se estabelecem e resolvem as relações entre estados e grupos na guerra e na paz. Por esta razão tem-se verificado uma particular incidência das preocupações dos decisores políticos sobre a invocação de preocupações tidas como comuns: os direitos humanos, o direito de ingerência, o direito de intervenção, o equilíbrio ecológico, a gestão do património de recursos naturais, a igualdade de direitos e a democracia, entendidos como novos elementos constitutivos de uma suposta identidade transnacional.

– *A crise da identificação* decorre da crise das ideologias e da identidade e resulta da dificuldade em identificar inimigos e aliados e angariar solidariedades para a gestão e mobilização de esforços conducentes à resolução de crises internacionais.

– *A crise da funcionalidade* das instituições é uma consequência directa da presença de novos factores desagregadores, face aos quais as instituições políticas, militares e humanitárias têm evidenciado uma incapacidade funcional para conter e controlar, de onde resulta uma redução da confiança e da credibilidade⁽²²⁾ sobre as suas capacidades para concorrer para uma estabilização do sistema internacional.

– *A crise de sentido* encontra-se associada a uma perda por parte dos estados dos tradicionais valores de referência que orientavam e justificavam as suas políticas externas, com consequências ao nível do sentido da função do estado e das instituições e até da própria direcção das relações internacionais. Esta perda de sentido, a agravar-se, poderá gerar um sistema tendencialmente anárquico subordinado a uma lógica do poder mundializada⁽²³⁾.

– *A crise do nacionalismo secular* que afecta em particular o mundo extraeuropeu, encontra-se associada à não concretização das expectativas de liberdade política, igualdade económica e justiça social nas quais

⁽²²⁾ Mearsheimer, John J. «The False Promise of International Relations» in: *International Security*, vol.19, nº 3, Winter 1994/95, pp.549. A crise da funcionalidade das instituições assumiu contornos particulares no período que se seguiu à Guerra do Golfo, resultado de um estado de quebra de relações de solidariedade entre os principais actores do sistema internacional.

⁽²³⁾ Cf. Laidi, Zaki, *Le Monde privé de sens*, Fayard, Paris, 1994.

se baseia. A perda de confiança nos fundamentos do nacionalismo secular, tem vindo a proporcionar o ressurgimento e a reafirmação de identidades sustentadas por princípios étnicos e religiosos, o que configura um novo tipo de vector de conflitualidade, apesar de apoiado por uma fraca capacidade política e militar. Àqueles princípios encontram-se quase sempre associadas as ideias de luta religiosa ou de revolução política, cuja natureza mobilizadora satisfaz as necessidades de identidade colectiva, lealdade última e autoridade moral⁽²⁴⁾ inerentes à condição de estado. Daqui resultam novos factores de conflitualidade regional, que decorrem de uma radicalização do sentimento de pertença a identidades étnicas⁽²⁵⁾ e religiosas (caso da ex-Jugoslávia e Irlanda), como forma de afirmação da identidade nacional ou como expressão de um nacionalismo regional e separatista (País Basco, Catalunha, Córsega), com objectivos secessionistas.

Factores como a etnicidade, a religião, a cultura ou a classe, têm deste modo sido utilizados, não apenas como instrumentos mobilizadores de poder e de influência, com base numa dada capacidade de centralização, legitimação e de exercício da autoridade, mas também como vectores de agressão contra outras entidades em particular o estado-nação tradicional.

A conflitualidade regional com origem em formas de nacionalismo étnico, apoia-se na utilização de uma retórica política que apela ao sentimento nacionalista étnico e à sua expressão violenta justificada quase sempre em termos de etnicidade⁽²⁶⁾.

Quanto à questão da identidade religiosa como causa do conflito, em particular no que respeita às expressões radicais do islamismo, importa realçar a especificidade das suas manifestações regionais.

Na Europa a conflitualidade resultante da radicalização do integrismo islâmico, não resulta da exortação do Islão como religião, mas antes

⁽²⁴⁾ Juergensmeyer, Mark, «The New Cold War? Religious Nationalism Confronts the Secular State», Los Angeles, University of California Press, 1993, p.15.

⁽²⁵⁾ Gagnon, V.P., «Ethnic Nationalism and international Conflict: The case of Serbia» in: *Internacional Security*, Winter 1994/95, vol. 19, n.º 3.

⁽²⁶⁾ Neste caso os interesses de uma dada élite ou grupo étnico, religioso e cultural são apresentados como necessidade ou aspiração de toda uma comunidade, preenchendo uma condição mobilizadora através da qual os líderes nacionais ou comunitários exortam e concretizam políticas e estratégias de conquista de poder.

como valor de identificação de um grupo social de identidade muçulmana, que se considera vítima da exclusão social nos respectivos países de acolhimento.

Não se trata de uma comunidade religiosa, mas antes de um grupo de indivíduos socialmente marginalizados e cujo potencial para gerar instabilidade é crescentemente alimentado pela problemática da exclusão.

No mundo Oriental a manifestação violenta da identidade religiosa, de que a revolução iraniana foi a expressão máxima, deriva da rejeição das formas de organização política e social ocidental, baseadas na ideia de contrato social, substituindo-a por um modelo de organização orientado pelos princípios tradicionais da religião. O nacionalismo religioso apresenta-se neste modo às sociedades, mais como ideologia de ordem oposta ao nacionalismo secular ocidental e à modernidade que ele representa, do que como móbil de retórica generalizada, que apela à violência internacional⁽²⁷⁾.

A crise de liderança deriva da mutação das ideologias de ordem e da crise da centralidade do poder, a partir das quais se desenvolveu todo um conjunto de questões relacionados com a legitimidade, confiança e autoridade do estado para a resolução da conflitualidade. A crise da liderança tem vindo a afectar, quer a figura do homem de estado enquanto líder de um estado-nação, quer os estados com políticas externas orientadas para uma dimensão de liderança mundial, enquanto entidades reguladoras das relações de conflitualidade regional.

No primeiro caso, a crise de liderança que atinge a figura do homem de estado, afecta diferentemente o conjunto de estados que formavam o antigo bloco ocidental e aqueles que outrora compunham o bloco oriental. No caso do bloco ocidental tem-se assistido a uma crescente influência das opiniões públicas e da acção dos meios de comunicação na condução da actividade política, podendo ambos ter uma acção redutora sobre a figura do homem de estado no que respeita à feitura da guerra e da paz. Por outro lado, a crescente globalização e interdependência das relações externas entre estados, têm limitado a eficácia política e a capacidade dos governos para legitimarem soberanamente

⁽²⁷⁾ Tal é o caso da Jordânia, Arábia Saudita e Omã. Cf. Juergersmeyer, Mark, op. cit.

acções externas em situações que envolvam interesses que afectem mais do que um actor internacional.

No caso do antigo bloco oriental, a questão da crise da liderança como vector da conflitualidade, assume contornos específicos quando associada à presença de entidades étnicas em países afectados por convulsões políticas e sociais. Neste caso, a probabilidade de ocorrência de conflitos comunais resulta do exercício de uma acção de inibição da capacidade do poder central para legitimar decisões políticas, por parte daqueles que aspiram ao poder e que procuram apelar à afirmação de um estrato composto por entidades étnicas ou religiosas com capacidade para legitimar acções concertadas e obter apoios políticos internos e externos⁽²⁸⁾.

No caso dos estados com políticas externas orientadas para uma dimensão de liderança mundial⁽²⁹⁾, a crise de liderança que os afecta tem-se traduzido na tendência crescente para o carácter selectivo das escolhas⁽³⁰⁾, na razão proporcional da dimensão dos riscos, quando se trata de tomar decisões em matéria externa com implicações no domínio da defesa e da segurança. A posição dos EUA em relação à assunção de compromissos internacionais e ao envolvimento em conflitos regionais, em particular no período que se seguiu à Guerra do Golfo, parece ilustrar bem esta tendência. A sua estratégia de envolvimento regional passou de uma política de envolvimento directo e quase incondicional, para uma estratégia baseada num esforço de promoção de solidariedades internacionais, concertações diplomáticas e na exortação de uma «nova» retórica política de cariz idealista, apoiadas sempre pelo efeito dissuasor dos sistemas de forças norte americanos ou da Aliança Atlântica.

A *crise dos fundamentos do estado*: a soberania, a autoridade e a territorialidade tem condicionado a acção do mesmo na contenção e resolução da conflitualidade. O estado confronta-se hoje com uma crise de soberania e autoridade para legitimar acções internacionais relativas

(28) Nye, Joseph S., «Conflicts after the Cold War», in: **The Washington Quarterly**, Winter 1996, vol. 19, number 1.

(29) Neste caso a liderança de uma grande potência é importante como factor limitador da frequência e da capacidade destrutiva de conflitos regionais desencadeados por actores locais.

(30) Esta situação parece ter um grau de ocorrência positiva proporcional ao nível de democraticidade dos estados e ao seu grau de integração em *fora* de decisão internacional.

à resolução de crises e conflitos regionais, consequência de uma transferência para as organizações internacionais da autoridade de legitimar intervenções militares regionais. Daqui decorrem questões fundamentais para a soberania dos estados e respeito pela sua integridade territorial, se tivermos em linha de conta questões como: o direito/dever de ingerência, o direito de emprego multilateral da força militar em nome de interesses da comunidade internacional sem consentimento prévio das partes em litígio, o direito da legitima defesa colectiva⁽³¹⁾ e de ingerência por razões humanitárias⁽³²⁾. Estas constituem o suporte do paradigma político alternativo ao do confronto ideológico da Guerra Fria.

7 . AS «NOVAS» TEMÁTICAS DA CONFRONTAÇÃO REGIONAL

A conflitualidade dos anos 90 não se nos afigura como uma realidade de contornos inteiramente novos. De facto as denominadas «novas» temáticas da confrontação não têm tido outro papel senão o de preencher a ausência de temática geopolítica do actual quadro de confrontação regional, fruto do termo da oposição ideológica entre dois sistemas de alianças militares. Em termos práticos, o fim da confrontação ideológica bipolar associada às pressões das opiniões públicas, das prioridades das políticas internas, do agravamento dos problemas económicos e sociais das grandes potências, dos constrangimentos orçamentais gerais e da considerável alteração do padrão de equilíbrio das forças militares de dois sistemas antagónicos, obrigaram a uma limitação da presença externa das superpotências nas tradicionais áreas de influência.

Este conjunto de alterações proporcionou um maior protagonismo internacional de novos actores como é o caso das organizações internacionais de dimensão global e regional, das organizações não

⁽³¹⁾ Pureza, José Manuel, «Organizações Internacionais e Segurança Internacional» in: *Nação e Defesa*, Lisboa, IDN, n.º 77 – Jan-Março 96, pp.35-45.

⁽³²⁾ Diehl, Paul F., *International Peacekeeping*, John Hopkins University Press, London, 1993 Cf. «A Ingerência e o Direito internacional – XIV Jornadas IDN – CESEDEN», in: *Nação e Defesa*, Lisboa, IDN, n.º 10, Coleção Defesa Nacional – I Série, 1996.

governamentais, das solidariedades transnacionais e dos meios de comunicação.

A par da emergência de novos actores, os estados tradicionais responsáveis pelas grandes decisões internacionais têm procurado encontrar uma forma de preencher os vazios estratégicos deixados pela retirada de homens e dispositivos de forças. A lógica da confrontação e da separação, foi rapidamente substituída pela da cooperação e da integração, através da promoção geral de projectos de cooperação política regional e de segurança cooperativa.

Simultaneamente a temática da conflitualidade passou a fazer-se acompanhar de uma nova retórica política baseada num conjunto de preocupações assumidas como novas e comuns a todos os estados: a problemática do humanitarismo, os direitos do homem e das minorias, em particular das minorias étnicas; os crimes de guerra; a gestão mundial de recursos naturais; o desequilíbrio ecológico resultante da conflitualidade; a exclusão social com origem na má condução de políticas de integração, a criminalidade e o crime organizado; os efeitos negativos de certas solidariedades internacionais; o narcotráfico; a xenofobia; os integrismos religiosos; os nacionalismos exacerbados e o renascimento dos actos de terrorismo individual, de grupos ou de estados.

Os principais actores do sistema internacional encontraram naqueles factores de desintegração, os paradigmas alternativos que lhes permitem dar corpo a uma nova temática geopolítica da confrontação e também da cooperação, que assegure a continuidade da sua presença internacional, que promova a assunção de novas missões pelas forças armadas, que justifique a sustentação dos seus sistemas de forças e que proporcione novas oportunidades para o exercício de opções políticas em matéria de política extrema, de defesa e de segurança.

Em termos regionais assiste-se a uma multiplicação dos fenómenos de derivação e diluição das ameaças, confundindo-se os objectivos, as solidariedades, os inimigos e os aliados. Em termos globais geraram-se movimentos contraditórios: no domínio político verifica-se a presença de fenómenos de desintegração, exclusão e decomposição de unidades políticas, enquanto que no domínio económico se intensificam os fenómenos de agregação, integração e cooperação.

Pensar a conflitualidade regional e as suas consequências sobre o sistema internacional passa por entender a lógica de confrontação que lhe está subjacente, relacionada com lutas internas pela conquista do poder, onde predominam os nacionalismos secessionistas, os nacionalismos étnicos ou a exacerbação de variadas formas de integrismo.

A percepção das causas das «novas» motivações da conflitualidade, teve também repercussões ao nível da selecção de meios para fazer face às crises e conflitos regionais que afectam o equilíbrio do sistema internacional. A tendência geral parece revelar uma recorrência crescente dos estados ao emprego de meios multinacionais na prevenção e gestão de crises e conflitos, sob os auspícios de organizações internacionais⁽³³⁾.

A segurança e a defesa deixaram de se equacionar no quadro estrito do nacional ou das organizações militares, revestindo-se hoje em dia de contornos transnacionais mais vastos de cariz sócio-cultural e religioso, com consequências ao nível económico, financeiro e ambiental⁽³⁴⁾. Por este motivo afigura-se aos estados e organizações a dificuldade em adaptarem as suas doutrinas e sistemas de forças a conflitos regionais cujas causas ultrapassem a tradicional área da confrontação ideológica.

A deficiente percepção das causas históricas, culturais e sociais subjacentes à confrontação regional, parece ser hoje capaz de comprometer e condicionar a acção de forças apoiadas em sofisticados sistemas de armas, de que a intervenção norte americana na Somália ou o conflito na ex-Jugoslávia são exemplo.

Não chega considerar novos conceitos estratégicos comuns que permitam o concerto de acções ou a constituição de novos princípios doutrinadores, novas formulas de unidade de comando, controlo e comunicações, novos sistemas de apoio logístico e interoperabilidade se não se compreenderam as especificidades regionais de cada novo cenário da confrontação.

⁽³³⁾ Cf. Aspin, Hon Les, «Forces and Alliances for a New Era», in: *Adelphi Paper*, n.º 285, IISS/Brassey's, Londres, Fevereiro 1994. Mackinley, John, «Improving Multifunctional Forces», in: *Survival*, vol.36, n.º 3, Outubro 1994, Palin, Roger H., «Multinational Military Forces: Problems and Prospects», in: *Adelphi Paper*, n.º 294, IISS/Brassey's, Londres, 1994.

⁽³⁴⁾ Cf.... Et Alia, «Non-military aspects of international security», Paris, UNESCO, 1995.

As organizações regionais poderão vir a substituir a entidade do estado-nação na gestão de crises e conflitos regionais, assim como os sistemas de alianças alargados poderão vir a ser relegados para um segundo plano em benefício de acordos bilaterais, regionais e da cooperação sub-regional.

No quadro estritamente regional, composto por um leque alargado de unidades políticas, que partilham de uma mesma especificidade civilizacional e em muitos casos se confrontam com a mesma ordem de problemas, será preciso dotar as organizações com os meios adequados à prossecução de tarefas conducentes à manutenção da estabilidade regional e à resolução de crises e conflitos regionais levando-as a desenvolver os mecanismos de solidariedade regional próprios.

Isabel Ferreira Nunes

BIBLIOGRAFIA

- BENTHEM, G. Van e Bergh, Van Den – «Limited Wars» in: Pauling, Linus; **World Encyclopedia of Peace**, Oxford, Pergamon Press, 1986, vol. 1, pp. 545-549.
- BERTRAM, Christoph – «Multilateral Diplomacy and Conflict Resolution» – in: **Survival**, vol.37, nº4, Winter 1995-96, pp. 65-82.
- BINNENDIJK, Hans e Clawson, Patrick – «New Strategic Priorities» in: **Washington Quarterly**, 18:2, Spring 1995, pp. 545-549.
- CARLE, Christophe – «Le sud éclaté – Conflits et prolifération après la Guerre Froide» – in: **Cahiers Français – Les Tiers Mondes**, nº 270, Mars-Avril 1995, pp. 65-82.
- CHALIAND, Gérard; Rageau, Jean Pierre – **Atlas Stratégique – Geopolitique des rapports des forces dans le monde**, Paris, Fayard, 1983, pp. 216-217.
- CHALIAND, Gérard; Mince, Juliette – **État de Crise**, Paris, Éditions du Seull, 1993

- CHASE, Robert S.; Hill, Emile B; Kennedy, Paul – «Pivotal States and the U.S. Strategy», in: **Foreign Affairs**, vol.75, n.º 1, pp. 65-82.
- COLARD, David – «La Société internationale à l'aube du XXI siècle», in: **Defense Nationale**, Avril 1995, 51 année, pp. 65-82.
- DEFARGES, Philipe Moreau – «Le facteur religieux dans les relations internationales», in: **Cahiers Français – Religions et société**, n.º 273, Octobre-Décembre 1995, pp.80-88.
- GAGNON, V. P., – «Ethnic Nationalism and International Conflict: The Case of Serbia», in: **International Security**, vol. 19, n.º 3, Winter 1994/95, pp.134-140.
- HOFFMAN, Stanley – «Crise de l'apprentissage ou l'apprentissage des crises ? – Un an de politique étrangère reaganienne», in: D'Encausse, Hélène Carrère; Rose, François, **Après la Détente**, Paris, Hachette, 1982, pp.551-552.
- HUNTINGTON, Samuel P. – «The Clash of Civilizations», in: **Foreign Affairs**, vol. 72, n.º 3, 1993, pp. 22-49.
- JUERGENSMAYER, Mark – **The New cold War? Religious Nationalism Confronts the Secular State**, Los Angeles, University of California Press, 1993.
- JOFFE, Josef – «The New Europe: Yesterday's Ghosts», in: **Foreign Affairs** – 1993, pp. 29-43.
- LAYNE, Christopher – «Sin Enimigos: La Nueva Hegemonia Norte Americana», in: **Política Exterior**, vol. VIII, n.º 37, Fevereiro/Março 1994.
- LAIDI, Zaki, **Le monde privé de sens**, Fayard, Paris, 1994.
- MEARSHEIMER, John J. – «The False Promise of International Institutions», in: **International Security**, vol. 19, n.º 3, Winter 1994/95, pp.5-49.
- NYE, Joseph S. – «Conflicts after the Cold War», in: **The Washington Quarterly**, vol. 19, number 1, Winter 1996, pp. 5-24.
- PORTER, Bruce D. – **War and the Rise of the State – The Military Foundations of Modern Politics**, New York, Free Press, 1994.

Pureza, José Manuel – «Organizações Internacionais e a Segurança Internacional», in: **Nação e Defesa**, n.º 77, Janeiro-Março 96, pp.35-45.

ROY, Olivier – «Religion et politique dans le monde islamique», in: **Cahiers Français – Religions et Société**, n.º 273, Octobre-Décembre 1995, pp. 46-53.

RUIZ, Rosa; Serrano, Andrés S. – «Nuevo TNP: el precio de la non proliferation», in: **Revista Española de Defensa**, Año 8, n.º 85, Marzo 1995, pp.50-55.

TINCQ, Henri – «La montée des extrémismes religieux dans le monde», in: **Cahiers Français – Religions et Société**, n.º 273 Octobre-Décembre 1995, pp. 19-24.

s.a. – «The tribalism revisited», in: **The Economist**, 21 de Dezembro 1991-3 de Janeiro de 1992.

s.a. – «Defence in the 21st Century», in: **The Economist**, 5 de Setembro 1991, pp. 3-20.

A regionalização, o desenvolvimento regional e a coesão nacional

Vitorino Vieira Dias

1. INTRODUÇÃO

A adesão de Portugal à União Europeia, concretizada em 1986, constituiu o acontecimento mais importante da história nacional dos anos 80, e foi também seguramente o mais determinante na evolução recente das regiões portuguesas.

Todavia, o seu significado sócio-político deve também ser entendido tendo em conta as transformações ocorridas na sociedade portuguesa nas décadas anteriores: a intensificação da emigração portuguesa para a Europa Ocidental e a eclosão da Guerra Colonial em África nos anos 60; a crise política de 1974/1975 subsequente ao movimento militar que derrubou a ditadura política; finalmente, a implantação de um regime de democracia política.

A evolução da sociedade portuguesa nos últimos anos tem sido claramente marcada pela dinâmica da integração europeia.

Ora, o processo social da integração europeia tem vindo a ser predominantemente configurado numa óptica de modernização da actividade económica, quando é mais pertinente escolhermos como termo de referência o desenvolvimento, visto que tem em conta as especificidades e as vantagens comparativas das regiões portuguesas.

A integração de Portugal no espaço comunitário exigiu abertura, adaptação e globalização.

No entanto, constata-se actualmente numa disfunção entre os níveis de internacionalização das actividades económicas e mundialização da informação, por um lado, e as organizações administrativas, políticas e sócio-culturais, por outro.

Noutros termos, urge criar numa nova relação entre o modelo institucional e o processo de desenvolvimento das regiões portuguesas.

Com efeito, o actual quadro da estrutura institucional começa a revelar-se ineficaz para dar solução aos problemas de base territorial que se colocam à sociedade portuguesa. O actual grau de desconcentração e descentralização da Administração Pública Central é insuficiente para dar resposta adequada à complexidade e exigência dos problemas concretos que reclamam uma visão mais integrada, capacidade de decisão e competência técnica mais próxima do campo de intervenção.

Constata-se que o quadro de atribuições e competências do nível municipal e a capacidade técnica dos seus recursos humanos revelam-se insuficientes para fazer face à natureza e complexidade das questões, que assumem cada vez mais um carácter supramunicipal. Aliás, a Europa das Regiões afirma-se crescentemente no panorama da construção comunitária. Esta maior consagração das regiões deve-se ao maior protagonismo social e político das regiões no quadro europeu. Estamos, de facto, a assistir à emergência de um novo regionalismo, bem diverso do regionalismo tradicional.

As regiões surgem hoje naturalmente, no contexto europeu, como o contrapeso e o reverso da unificação política. O moderno regionalismo surge também como necessidade de enraizamento cultural, e como nova forma de participação e de legitimação política, porque permite a aproximação da administração regional à vida quotidiana dos cidadãos.

Neste sentido, um processo de regionalização administrativa só pode contribuir para o reforço da coesão nacional.

Há indícios de que Portugal está a despontar para este moderno regionalismo. Esse regionalismo manifesta-se, em primeiro lugar, através do crescimento do associativismo regional, nomeadamente do associativismo socioeconómico, de que as associações para o desenvolvimento regional serão porventura as expressões mais relevantes. Outra demonstração do mesmo regionalismo é dada pelo associativismo empresarial. Por último, esse moderno regionalismo exprime-se também politicamente quando algumas regiões portuguesas estabelecem ligações com outras regiões europeias, para concertar posições e articular interesses comuns a nível transnacional, fora do controlo da capital. Esta

actuação transnacional é, por vezes, uma resultante da implementação de projectos aprovados no âmbito de programas de iniciativa comunitária.

Nos casos mencionados, os agentes de desenvolvimento evitam a centralização do poder, e reivindicam e conseguem para a região uma capacidade de influência e de intervenção, tanto local como internacional, correspondente as exigências do seu desenvolvimento.

Este regionalismo anda ligado à europeização e às exigências da integração europeia, o que confirma a ideia da compatibilização entre os níveis regional, nacional e europeu, não só em termos de estruturação do poder, como em termos de identificação sócio-cultural.

Na actual conjuntura nacional e europeia, impõe-se, pois, relançar o debate sobre a regionalização administrativa, como condição necessária de um desenvolvimento scioeconómico integrado e sustentado das regiões portuguesas, bem como de uma coesão nacional reforçada.

Por isso, pareceu-me importante e oportuno analisar o tema «a Regionalização, o Desenvolvimento Regional e a Coesão Nacional» no contexto do curso de Defesa Nacional/1995.

2. A CONSTRUÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA NUMA EUROPA EM TRANSIÇÃO

A Europa é um continente de contrastes, que não se apresenta como uma individualidade continental autónoma, facilmente identificável como outros continentes.

É um continente pequeno, com um clima temperado mas variado.

O domínio humano da geografia europeia acentuou-se com os fenómenos da urbanização e da industrialização, tendo esta distribuído o poder económico no espaço europeu.

A contribuição da geografia para a compreensão da Europa é importante, mas, dado o carácter mutante das fronteiras, há que reconhecer o primado da história e da cultura na sua definição.

É um facto que não existe um povo europeu, portador de uma tal história e cultura, nem um verdadeiro Estado europeu. Nenhuma nação na Europa é etnicamente pura. Todas são historicamente resultantes de sucessivas ondas migratórias. Os estados étnicos não são mais do que

fantasias políticas geradoras de conflitos, devendo a ideia de uma nação étnica ser combatida por todos os povos civilizados.

A Europa apresenta múltiplos contrastes nas áreas linguística, religiosa e política, diferentes níveis de desenvolvimento e de graus de urbanização. Existe uma Europa católica, outra protestante, outra ortodoxa, outra muçulmana. Uma latina, outra germânica, outra eslava. Uma Europa marítima e uma continental. Uma Europa mediterrânea e outra atlântica, uma desenvolvida e demopluralista, outra subdesenvolvida recentemente saída de uma experiência comunista.

No entanto, «esta diversidade, se for bem compreendida a sua origem e bem considerados o seu valor e significado, não pode deixar de enriquecer quer a cultura da Europa, quer a sua tradição religiosa» (João Paulo II, Carta Encíclica «*Slavorum Apostoli*, 25»).

A unidade possível para a Europa é relativa. Apesar do seu carácter mutante, a história europeia baliza-se por certos parâmetros e comporta elementos constantes. É uma «comunidade de destino», na expressão de Edgar Morin. A Europa constitui uma procura de equilíbrio e síntese através de várias influências, etapas e pólos. Para Eduardo Lourenço, «a Europa será cristã ou não será».

Mas a Europa, mais do que um dado natural, é um projecto político. A identidade europeia é forjada na diversidade. Como dizia Jacques Maritain, noutro contexto, é a «unidade na diversidade».

Com a queda do Muro de Berlim, em Novembro de 1989, a geografia política da Europa Central e Oriental alterou-se a um ritmo vertiginoso, por acção conjugada de João Paulo II («o Papa que veio do Leste»), de Lech Valesa na Polónia, e da «perestroika» de Gorbachev na ex-URSS.

A grande ruptura de 1989 criou uma situação nova no sistema de relações internacionais, um novo enquadramento, novos problemas a exigir novas respostas, em que o Tratado da União Europeia (Maastricht) é um ponto de partida e não de chegada. É um tempo de profunda aceleração da História que marca o fim do Século XX e o dealbar do Século XXI.

É o tempo da implosão dos regimes comunistas da Europa (a Leste tudo recomeça de novo), da unificação alemã, da desagregação do Império Soviético (agora Comunidade dos Estados Independentes –

CEI), criou-se um novo quadro geográfico na região europeia, a ordem mundial bipolar, característica da guerra fria, deu lugar a uma nova ordem mundial multipolar.

Emerge uma nova ordem económica internacional, o símbolo 92 do Mercado Interno Europeu é assumido no planeamento estratégico das grandes empresas europeias, consolidam-se os três grandes blocos económicos – Estados Unidos da América, União Europeia e Japão, a Organização Mundial de Comércio afirma-se na economia mundial, bem como a Associação das Nações do Sueste Asiático.

Estamos, pois, numa Europa em transição, num mundo em profunda evolução.

É neste contexto mundial que a ideia da Europa e da unidade europeia vão progredindo, apesar do renascimento dos nacionalismos e dos fundamentalismos.

A União Europeia, que acolheu as jovens democracias portuguesa e espanhola em 1985, tem vindo a ser olhada como uma espécie de modelo para a transformação política à escala europeia, e mesmo planetária.

Com efeito, quarenta anos após a criação da Comunidade Europeia, 12 Estados membros assinaram, em Maastricht, em meados de Fevereiro de 1992, o Tratado da União Europeia. O processo de ratificação só foi concluído em Outubro de 1993, tendo a sua entrada em vigor ocorrido no dia 1 de Novembro de 1993.

Desde 1 de Janeiro de 1995 três novos Estados partilham a aventura da construção comunitária: a Áustria, a Suécia e a Finlândia.

3. A DIVERSIDADE DAS FORMAS ESTADUAIS: O ESTADO UNITÁRIO E O ESTADO FEDERAL

A arquitectura constitucional tradicional dos Estados europeus consagrou duas formas e estruturas estaduais: O Estado unitário e o Estado federal.

Actualmente são Estados unitários: a França, o Reino Unido, os Países Escandinavos, a Grécia, a Irlanda, Portugal e as antigas democracias populares da Europa Central e Oriental. Em contrapartida, existem

apenas cinco Estados federais na Europa: a Alemanha, a Áustria, a Bélgica, a Rússia e a Suíça.

No entanto, quer o modelo federal, quer o modelo unitário, evoluíram nalguns casos para uma categoria intermédia, de que são exemplos o Estado «regional» italiano e o Estado espanhol «das autonomias».

Assim, a Europa caracteriza-se actualmente por uma diversidade crescente de formas estaduais.

Paralelamente à reflexão sobre a natureza e as estruturas estaduais, a ideia federal, subjacente ao pragmatismo de Jean Monnet, continua associada, para alguns europeístas, à defesa da ideia europeia.

Por outro lado, a grande ruptura histórica de 1989 inscreveu na agenda política internacional a questão prioritária da organização do continente europeu em termos de segurança. Este objectivo global tem de harmonizar-se com o ressurgimento do «Estado-nação» e com os estatutos das diversas minorias.

PRINCÍPIOS DO ESTADO FEDERAL

A teoria do federalismo considera que a realização de uma ordem jurídica federal implica o respeito de três princípios: autonomia, participação e cooperação.

O princípio da autonomia pressupõe que os Estados que integram o Estado federal têm a liberdade de fixar o seu próprio estatuto, definir as políticas, e determinar o seu modo de organização e funcionamento.

O federalismo postula, pois, a diversidade.

O respeito do princípio da autonomia implica a realização de três condições: a existência de um poder de auto-organização das entidades federadas, a repartição de competências na Constituição e dos consequentes poderes legislativos, e a existência de um poder de arbitragem entre a ordem jurídica federal e as ordens jurídicas das entidades federadas (um sistema independente de resolução de conflitos).

Por sua vez, o princípio da participação implica que os Estados federados podem participar na formação da vontade federal, principalmente através da sua representação nas instituições da Fe-

deração (segunda Câmara), e nos processos de revisão constitucional.

Por último, a prática dos Estados federais tem vindo a consagrar um terceiro princípio: a cooperação. As formas de cooperação são diversificadas. De salientar a consagração do princípio da «lealdade federal» em algumas Constituições.

Neste contexto, é interessante observar as reacções dos «Lander» da Alemanha aquando da ratificação do Tratado de Maastricht. Assim, reclamaram e conseguiram a inserção do princípio da subsidiariedade e a criação do Comité das Regiões.

A EVOLUÇÃO DO ESTADO UNITÁRIO

Actualmente nenhum Estado europeu corresponde à visão clássica do Estado unitário de que a França napoleónica foi o símbolo.

A centralização e a uniformização, favorecidas pelo desenvolvimento do «Welfare State», foram postas em causa pela crise económica dos últimos anos.

Assiste-se a um movimento de reforço da autonomia local que, sem pôr em causa o carácter unitário do Estado, afecta as estruturas estaduais tradicionais, no sentido da aproximação dos poderes de decisão aos cidadãos.

O Estado unitário clássico revela-se incapaz de fazer face a certas situações particulares, como são os casos da Bélgica, Itália e Espanha, em que estamos aparentemente perante uma nova categoria de Estado – o «Estado autonómico».

A Constituição portuguesa constitui um bom exemplo da coexistência de uma organização descentralizada, ainda que incompleta, e de laços institucionais próximos do federalismo. Com efeito, os Açores e a Madeira possuem um estatuto adoptado pela Assembleia da República, mas que é elaborado pelas Assembleias Legislativas Regionais (art.º 288.º CRP). Acresce que o art.º 229.º confere às Regiões Autónomas, dentro de certos limites, um verdadeiro poder legislativo. São elas que exercem a tutela sobre as colectividades locais, e participam nas negociações de tratados e acordos internacionais que lhes digam respeito.

Outrora símbolo de rigidez e uniformidade, reduzido a dois modelos teóricos simples, o Estado europeu contemporâneo está hoje no centro das transformações da sociedade europeia. De modelador da sociedade, o Estado passou a ser modelado pela sociedade. Existe uma preocupação constante da adaptação das instituições à realidade diferenciada dos diversos países, que se traduz num movimento de autonomia e descentralização do poder, em que se privilegiam fórmulas de cooperação e de participação aos vários níveis e centros de poder.

4. TIPOLOGIA DOS PODERES LOCAIS E REGIONAIS

A emergência de poderes locais e regionais constitui um fenómeno institucional característico da evolução política contemporânea da Europa.

Esta tendência pode ser explicada por numerosos factores organizacionais, tais como a complexidade crescente das actividades das autoridades públicas, que impossibilita a manutenção da gestão centralizada do conjunto das funções estaduais, ou políticas, e o desejo crescente dos cidadãos de se associarem à gestão da «res publica».

Deste modo, as diferentes legislações nacionais estabeleceram as regras de repartição do poder no Estado democrático. Por outro lado, a Carta europeia da autonomia local, elaborada pelo Conselho da Europa e ratificada por 15 Estados europeus, entre os quais Portugal, codificou também um conjunto de regras. O princípio director desta distribuição do poder é o princípio da subsidiariedade. No entanto, a descentralização, a autonomia e a regionalização do poder também introduziram novos limites na gestão racional da «res publica».

OS MUNICÍPIOS E AS REGIÕES DO ESPAÇO COMUNITÁRIO

Na Europa Ocidental, as regiões surgiram no período do pós-guerra em países com uma tradição de administração central forte e com um poder local frágil. Na maior parte destes países, os municípios têm uma autonomia reduzida, e uma pequena dimensão territorial. É o caso da Bélgica com 589 municípios, a França com 36 257 e a Itália com 8001 municípios. A necessidade de descentralizar funções das administrações centrais, e de aproximar a administração dos cidadãos, terá justificado

a criação de autarquias intermédias – as regiões –, aptas a prosseguir funções que competiam ao Estado, e a coordenar as dos municípios.

Quanto à situação dos municípios portugueses face aos municípios dos países europeus que já se regionalizaram, é de salientar que o municipalismo português é o mais antigo da Europa e, por outro lado, o sentimento de autonomia local é muito forte, estando o poder local sujeito a uma tutela de mera legalidade. No contexto europeu, Portugal é o país da Europa Ocidental com maior número relativo de municípios visto que os municípios portugueses são os de maior dimensão territorial. Por outro lado, a institucionalização da Associação de Municípios permitiu aos municípios portugueses reforçar a sua capacidade de intervenção.

No que respeita à regionalização, não existe um modelo único de regionalização no espaço comunitário. Com efeito, as regiões europeias têm dimensões, significados e formas de autonomia muito diversificadas.

Assim, a Bélgica tem 3 regiões, a França 22 e a Itália 20 regiões.

Por sua vez, o conceito de região é utilizado num sentido político, económico, turístico, administrativo e até linguístico.

A força da identidade regional é muito forte, chegando a gerar fenómenos de violência como acontece no vizinho País Basco, na Córsega e na Irlanda do Norte. Tal identidade pode ultrapassar as fronteiras de um Estado, como acontece com a Flandres e com o Luxemburgo. Curiosamente alguns dos países fundadores da Europa são oriundos de regiões fronteiriças.

Muitas regiões europeias já têm escritórios de representação em Bruxelas e constituíram *lobbies*.

A União Europeia respeita obviamente a realidade regional de cada Estado membro, ou, em alternativa, utiliza noções «ad hoc» de região (siderúrgica, turística, etc). Verifica-se, no entanto, uma tendência para a valorização do nível regional de intervenção, decisão e participação, tal como a progressiva valorização das regiões administrativas.

O DESENVOLVIMENTO DA AUTONOMIA LOCAL E REGIONAL

Nos últimos 20 anos, os Estados unitários europeus implementaram legislações tendentes a aumentar a autonomia das colectividades descentralizadas.

Constituem exemplos, as reformas francesas de 1982-1985, os casos do Luxemburgo (lei municipal de 13 de Dezembro de 1988), de Portugal (1984-1991), da Grécia (1986-1990), da Dinamarca (nova lei sobre o Governo local de 31 de Maio de 1988), da Suécia (nova lei sobre o Governo local de 1 de Janeiro de 1992), da Noruega (lei geral n.º 107, de 25 de Setembro de 1992 sobre as municipalidades e os conselhos dos condados), e da Holanda (novas leis municipal e provincial de 1 de Janeiro de 1994).

Esta evolução revela que está em constituição um direito comum da autonomia local na Europa. Aliás já está consagrada a Convenção do Conselho de Europa sobre a autonomia local e regional, de 15 de Outubro de 1985, assinada por 23 países.

Esta Convenção já influenciou a definição de novas instituições na Europa Central e Oriental. Quatro antigos países comunistas já assinaram a Carta: a Estónia, a Hungria, a Polónia e a Roménia. Todos manifestaram a intenção de conformar as suas Constituições e respectivas legislações àquela Convenção europeia.

Das linhas de força da evolução dos Estados unitários, destacarei:

- a adopção de sistemas de repartição de competências pela lei (França);
- a transformação dos procedimentos de tutela em sistemas de controlo jurisdicional (França, Portugal, Suécia), ou escavando, em parte, aos representantes do poder central (Dinamarca, Polónia);
- a tendência para a redução do número de domínios em que as autoridades centrais podem exercer um controlo de oportunidade (Dinamarca, Finlândia, Noruega, Polónia).

Paradoxalmente, a autonomia local é frequentemente melhor protegida nos Estados unitários do que nos Estados federais. Com efeito, embora a descentralização traduza um grau de autonomia inferior ao federalismo, é melhor garantida nos Estados unitários do que nos Estados federados ou autonómicos, no tocante às condições de exercício das competências e à situação financeira.

CONCORRÊNCIA E COOPERAÇÃO ENTRE AS COLECTIVIDADES TERRITORIAIS DA UNIÃO EUROPEIA

As colectividades territoriais da União Europeia actuam obviamente na esfera nacional. Por isso, encontram-se frequentemente numa situação de concorrência ou articuladas num processo de cooperação.

Um dos domínios da concorrência é a necessidade de captar recursos financeiros. Todos os Estados europeus autorizam as suas colectividades locais, nos termos da Carta Europeia da Autonomia Local, a cobrar certos impostos. Assim pode criar-se uma verdadeira competição entre colectividades do mesmo nível, que procuram atrair ao seu território agentes económicos, propondo-lhes condições fiscais mais favoráveis para os investimentos do que as colectividades vizinhas.

Uma outra forma de aquisição de recursos financeiros é a transferência de fundos públicos, nacionais ou comunitários, estes últimos no âmbito dos quadros comunitários de apoio. Todos os anos, um certo número de projectos importantes são co-financiados pelo Estado e pela colectividade, ou por uma região. Por exemplo, a localização da construção de um aeroporto ou a escolha do trajecto de uma linha TGV colocam as colectividades numa situação concorrencial.

Finalmente, um outro domínio de concorrência releva do fornecimento de serviços. Por exemplo, na Noruega e no Reino Unido, as colectividades locais podem concorrer aos concursos públicos lançados por outras colectividades.

Todavia, as formas de cooperação entre colectividades territoriais sobrepõem-se à concorrência.

Podemos distinguir entre cooperação voluntária e cooperação instituída obrigatoriamente por lei; cooperação com um fim único e com múltiplos objectivos; cooperação baseada no direito público e no direito privado; finalmente, cooperação entre colectividades do mesmo nível e vários tipos de colectividades.

Em Portugal, a Associação de Municípios Portugueses é uma associação de poderes locais, constituída segundo o direito privado, embora o Governo, nos termos da lei, seja obrigado a consultá-la sobre certas matérias. Aliás, as associações nacionais de poderes locais e regionais da União Europeia organizam-se segundo os mecanismos do direito privado.

Durante muito tempo, as relações internacionais públicas foram consideradas um domínio reservado do Estado-Nação. Actualmente, na Europa, é prática corrente entre as colectividades territoriais defenderem os seus interesses na cena europeia e internacional.

Existem instituições europeias que proporcionam às colectividades territoriais mecanismos de representação, participação e financiamento, sem a intermediação habitual do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Estado-Nação.

As associações internacionais de poderes locais e regionais também têm estatutos de direito privado. De facto, como não existe um estatuto de associação privada de direito internacional, estas associações têm necessariamente de se constituir segundo o direito privado nacional.

Há actualmente três associações na cena europeia:

- o Conselho dos Municípios e Regiões da Europa, com sede em Genebra, que tem 100 000 membros, agrupados em associações nacionais de 25 países europeus; em 1992, esta associação aderiu a associação mundial de poderes locais – International Union of Local Authorities – e tornou-se o seu ramo europeu;
- A Federação Mundial das Cidades Geminadas que representa os interesses das colectividades enquanto parceiros na geminação;
- a Assembleia das Regiões da Europa, criada em 1985, com sede em Estrasburgo, tem como membros, além das Regiões, alguns organismos resultantes da cooperação transfronteiriça.

Método antigo de cooperação, a geminação traduz um compromisso de cooperação de boa fé, um acordo de tipo político.

Por último, vejamos como se processa a representação das colectividades locais e regionais nas Instituições Europeias, paralelamente à representação dos Estados nacionais.

Desde 1957, existe no seio do Conselho da Europa a Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa, que foi substituída, a partir de 31 de Janeiro de 1993, pelo Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa. O Congresso tem 2 Câmaras: uma representante dos poderes locais e outra dos poderes regionais.

Quanto à União Europeia, só a partir da adopção do Tratado de Maastricht é que a estrutura comunitária passou a incluir um Comité das Regiões.

O COMITÉ DAS REGIÕES

O Comité das Regiões, instituído pelo Tratado da União Europeia, modificou a arquitectura comunitária, e penso que pode vir a desempenhar um papel decisivo na construção da Europa das Regiões e das Autarquias.

Este Órgão consultivo comunitário é o porta-voz do conjunto das regiões europeias e colectividades locais. Será obrigatoriamente consultado sobre cinco políticas comunitárias, entre as quais a coesão económica e social, e poderá emitir pareceres por iniciativa própria sobre outras políticas. Os seus membros, na maioria eleitos a nível regional e local, estão, por esse facto, em condições de tornar a construção europeia mais transparente e participada pelos cidadãos.

A criação de Comité das Regiões consagra o reconhecimento do lugar das colectividades territoriais no sistema institucional comunitário. O Comité será a expressão da situação regional e local. Os seus pareceres reflectirão o ponto de vista geral das colectividades territoriais junto da Comissão e do Conselho de Ministros aquando da preparação das decisões comunitárias. As regiões estão doravante associadas aos Estados membros na concepção e execução das acções regionais da União Europeia.

Este Comité reflete a vontade, expressa no preâmbulo do Tratado de agir para «uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas no nível mais próximo possível dos cidadãos». É a consagração do princípio da subsidiariedade.

Deste modo, paralelamente aos poderes acrescidos do Parlamento Europeu, a acção do Comité das Regiões pode contribuir para melhorar o funcionamento democrático das Instituições Comunitárias. Portugal tem 12 representantes no Comité.

5. A REGIONALIZAÇÃO E O FEDERALISMO NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO COMUNITÁRIA

A nova conjuntura europeia coloca com acuidade o papel da regionalização e do federalismo na arquitectura da Comunidade. Não se trata apenas da legitimação democrática dos decisores, mas também de uma nova distribuição das relações de poder entre as instituições nacionais e comunitárias. A descentralização dos processos de decisão europeus seria certamente uma das inovações políticas que deveria acompanhar o reforço das competências comunitárias na via da união política.

Na Carta Comunitária da Regionalização, o Parlamento Europeu reivindica que as regiões tenham competências apropriadas para a organização das suas próprias instituições, bem como para a promoção e orientação do desenvolvimento económico regional, com a autonomia e as dotações financeiras adequadas a tais tarefas.

As tradições administrativas regionais serão respeitadas na União Europeia, permitindo às regiões lutar contra as desvantagens decorrentes da localização, e aproveitar da melhor forma as vantagens locais.

Por outro lado, há que garantir que os esforços empreendidos pelas próprias regiões, e as medidas adoptadas pelos Estados membros em prol das regiões, em vez de se anularem reciprocamente, sejam complementares e se reforcem mutuamente.

Assim, por exemplo, o desenvolvimento dos transportes de uma região fronteiriça nunca se poderá realizar nas condições ideais se do outro lado da fronteira não se verificar também a construção de novas vias. A criação de novos centros de desenvolvimento em regiões menos desenvolvidas é mais prometedora quando tem consequências positivas para as regiões vizinhas. Do mesmo modo, as consequências negativas, como, por exemplo, os efeitos ambientais dos grandes projectos de investimento, também se verificam do outro lado das fronteiras, entre regiões ou entre Estados membros. As decisões de planeamento referentes a tais tipos de projectos deveriam, pois, ser concertadas com os interessados do outro lado da fronteira. Esta filosofia de acção deveria presidir a todos os projectos de investimento nas regiões fronteiriças portuguesas e espanholas. Assim, por exemplo, dada a importância estratégica da gestão da água, os planos hidrológicos português e

espanhol deveriam ser previamente concertados no que diz respeito aos rios internacionais (Douro, Tejo e Guadiana).

Consequentemente, as regiões devem estar profundamente envolvidas na definição e na transformação do ordenamento territorial europeu, isto é, na globalização das informações técnicas dos processos e das decisões, bem como na coordenação das diversas decisões, tendo em conta o contexto geral. Ora, uma política comunitária de ordenamento territorial é algo que existe apenas em termos de projecto. Por isso, numa primeira fase, dever-se-iam aproveitar os fundos estruturais da Comunidade para promover estudos que constituam pontos de partida para um ordenamento territorial comum.

No entanto, mesmo que exista um ordenamento territorial eficiente, isso não quer dizer que os princípios federalistas sejam transpostos para a prática europeia, pois isso levanta enormes e outro tipo de problemas, visto que se trataria de organizar na Comunidade dos Quinze a colaboração entre mais de 160 regiões.

6. A POLÍTICA REGIONAL COMUNITÁRIA

A política regional comunitária explica-se pela existência de grandes disparidades no espaço comunitário e pela necessidade de corrigir essas disparidades, já que as políticas regionais nacionais se limitam aos espaços geográficos de cada país, e são ineficazes para fazer face aos problemas das regiões com grande atraso de desenvolvimento, e das regiões onde predominam as actividades industriais em declínio. É o legado da história, da geografia e da política europeias.

O objectivo fundamental da política regional comunitária consiste em reduzir os desequilíbrios regionais a nível da União Europeia, contribuindo, deste modo, para o estabelecimento da união económica e monetária, a realização do mercado interno e o fortalecimento da coesão económica e social.

Para alcançar este objectivo, a Comunidade tem-se empenhado em coordenar as políticas regionais nacionais entre elas e com as políticas comunitárias, em desenvolver um sistema de ajudas e empréstimos, utilizando elevados meios financeiros.

Todavia, a concepção e execução de uma política regional comunitária pressupõe uma classificação das regiões comunitárias.

Ora, são diversos os critérios de classificação das regiões, conforme se toma por referência um ou outro elemento de base. Assim, temos regiões urbanas e regiões rurais, regiões industriais e regiões agrícolas, regiões desenvolvidas e regiões em atraso de desenvolvimento, regiões centrais, regiões periféricas, regiões fronteiriças, regiões insulares e regiões de montanha.

Uma classificação deve obedecer a critérios operacionais de base, que façam de cada tipo um conjunto homogéneo e se revistam de finalidade prática. Daí que os serviços da Comissão Europeia, com base nos indicadores que identificam a intensidade dos problemas regionais, tenham enumerado os seguintes tipos de regiões que exigem maior intervenção das instâncias e dos instrumentos da política regional comunitária: regiões em atraso de desenvolvimento, regiões agrícolas, regiões industriais em declínio, regiões de concentração urbana, regiões fronteiriças e regiões insulares. E daí também que o Instituto de Geografia da Universidade de Cambridge, tendo sido solicitado pela Comissão Europeia para realizar um estudo sobre a evolução do potencial das regiões da Comunidade, classificou as regiões comunitárias em periféricas, intermédias e centrais.

A identificação destes tipos de regiões obedece a critérios diferentes. Por isso, a mesma região pode pertencer a diversos tipos. Por exemplo, uma região pode ser simultaneamente fronteiriça, agrícola, periférica, e evidenciar um grande atraso de desenvolvimento.

No entanto, apesar da complexidade da tipologia das regiões, o estudo socioeconómico das regiões implica uma definição concreta da região, por forma a obter o máximo de informações sobre os problemas regionais susceptíveis de serem comparados a nível da União Europeia. Daí que, entre os diferentes conceitos de regiões (regiões homogéneas, regiões funcionais, regiões administrativas), os técnicos da Comissão Europeia tenham optado pelo conceito de regiões administrativas, por razões de ordem política e estatística. Sendo a política regional implementada por órgãos nacionais e regionais em unidades administrativas, e sendo os dados estatísticos recolhidos, na maior parte dos casos, a nível das regiões administrativas, era lógico que a Comissão Europeia

elegesse as regiões administrativas para fazer a análise comparativa do desenvolvimento regional.

Baseando-se na «Nomenclature of Territorial Units of Statistics» (NUTS) e no Eurostat (Estatísticas de Base da Comunidade Europeia), os técnicos da Comissão identificaram três níveis de agrupamentos regionais, assim denominados:

- Regiões da Comunidade Europeia (a que corresponde o Agrupamento das CCR's);
- Regiões Administrativas de base (a que correspondem as CCR's (Comissões de Coordenação Regional);
- Subdivisões das Regiões de nível II (a que correspondem os nossos agrupamentos de concelhos).

A nível da União Europeia, Portugal é considerado globalmente como uma única região, embora seja reconhecida a existência de sete regiões de desenvolvimento do nível II das NUTS – Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Madeira e Açores. Todavia, no espaço geográfico português existem enormes desigualdades de desenvolvimento económico e social, tanto entre as regiões de nível II das NUTS como entre as áreas geográficas de nível III, que correspondem à divisão actualmente existente - aos distritos.

A análise dos níveis de desenvolvimento de cada uma das unidades regionais tomadas em consideração (áreas de coordenação regional e regiões autónomas ou distritos) implica o recurso a vários indicadores estatísticos de ordem económica, social e cultural, nem sempre disponíveis ou actualizados.

A situação geográfica e as características económicas e sociais de Portugal fazem do nosso país uma região periférica da União Europeia, com grande atraso de desenvolvimento, baixo índice de industrialização, e elevada percentagem de população activa ocupada na agricultura, sendo relativamente baixa a produtividade por pessoa ocupada neste sector de actividade. Por outro lado, são bastante acentuadas as assimetrias do nível de desenvolvimento das regiões de coordenação e autónomas, e das actuais unidades administrativas (os distritos) do país. Torna-se necessário implementar, por consequência, o desenvolvimento regional,

aproveitando cabal e eficazmente os recursos financeiros dos Fundos Estruturais postos à disposição de Portugal até ao final do Século XX, para desenvolver harmoniosamente o país, e recuperar o atraso em relação à média da Comunidade.

7. OS FUNDOS ESTRUTURAIS COMUNITÁRIOS

Em 20 de Julho de 1993, o Conselho de Ministros adoptou seis regulamentos⁽¹⁾ relativos aos Fundos Estruturais da União Europeia, para o período compreendido entre 1994/1999. Dotados de 141 biliões de ecus para este período de seis anos, ou seja um terço do orçamento global da comunidade, os Fundos estruturais constituem o instrumento privilegiado da política de coesão económica e social. A eficácia dos Fundos comunitários depende, doravante sobretudo da qualidade e oportunidade das acções projectadas, bem como da capacidade de execução dos Estados membros, das regiões e dos outros beneficiários potenciais.

As modificações introduzidas na reforma dos Fundos estruturais de 1988 não são significativas. Com efeito, mantêm-se ou reforçam-se os grandes princípios adoptados em 1988: concentração, partenariado, programação e adicionalidade. No entanto, há aspectos inovadores na nova regulamentação comunitária que não podem ser subestimados. São abrangidas novas regiões, ajustam-se as regras de programação, e podem ser co-financiados novos tipos de acções pela Comunidade.

A reforma dos Fundos estruturais de 1993 surge na sequência da aprovação do Tratado da União Europeia e do segundo pacote Delors. Tem como princípio orientador a programação plurianual das acções a co-financiar pela UE, dentro de uma estratégia e de objectivos de desenvolvimento, com vista a reforçar a coesão económica e social dos Estados membros. Institui a contratualização entre o Estado membro e a Comissão Europeia como o meio privilegiado para a aplicação dos

⁽¹⁾ Regulamentos (CEE) n.º 2080/93 a 2085/93, de 20/07/93 (JOCE, n.º L 193/1 a 47, de 31/07/93).

Fundos estruturais, constituindo os quadros comunitários de apoio e os programas operacionais, os contratos-base para a intervenção comunitária.

8. O SEGUNDO PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO 1994-1999 E A COESÃO NACIONAL

O PDR 1994-1999, apresentado pelo Governo português à Comissão Europeia em 9 de Junho de 1993, mantém os dois objectivos de fundo que já nortearam o PDR anterior, e que balizam o espaço de desenvolvimento português a médio e longo prazo:

- aproximar a economia e sociedade portuguesa dos níveis e padrões de vida médios comunitários, designadamente crescendo mais rapidamente do que os nossos parceiros (convergência real);
- reduzir progressivamente as disparidades regionais no interior do país (convergência regional).

Tendo em conta a situação actual da economia portuguesa, e as grandes tendências internacionais até ao final do século, tais objectivos serão concretizados através dos seguintes grandes eixos prioritários de actuação:

- qualificar os recursos humanos e o emprego;
- reforçar os factores de competitividade da economia;
- promover a qualidade de vida e a coesão social;
- fortalecer a base económica regional.

Para implementar a estratégia preconizada, o PDR previa um investimento total co-financiado pelos três Fundos estruturais (FEDER, FSE e FEOGA), pelo IFOP e pelo Fundo de Coesão, entre 1994 e 1999, de 6580 milhões de contos, o que representa 28% do investimento total previsto na economia portuguesa durante esse período. Para poder assegurar esse esforço de investimento, o Governo português solicitou um

co-financiamento comunitário de 3500 milhões de contos a fundo perdido, a que se juntariam ainda cerca de 1300 milhões de contos de empréstimos do BEI, cerca de 500 milhões de contos do Fundo de Coesão, e ainda o montante dos programas de Iniciativa Comunitária (+ 6000 milhões de contos).

No que respeita aos domínios a apoiar, surgem financeiramente reforçados os sectores do Ambiente, da Renovação Urbana, da Saúde, da exclusão social e as intervenções em favor do mundo rural.

Quanto às acções a desenvolver, duas orientações devem ser sublinhadas:

- no sector produtivo, o facto de nos incentivos ao investimento privado ser reduzida a componente de subsídio a fundo perdido, em favor de novos instrumentos de engenharia financeira como, por exemplo, o capital de risco;
- na área do investimento municipal, o estabelecimento de um limiar mínimo de 50 mil contos de investimento para o acesso ao co-financiamento comunitário, e a aposta clara no investimento inter e supramunicipal, de maior escala e impacte regional.

Após a apresentação do PDR à Comissão Europeia, seguiu-se, de acordo com os regulamentos em vigor, um período de negociação com vista à adopção do QCA 1994-1999.

AS DECISÕES DA COMISSÃO EUROPEIA RELATIVAS AOS PROGRAMAS OPERACIONAIS SECTORIAIS E REGIONAIS

O QCA foi aprovado pela Comissão Europeia e assinado, em seu nome, pelo Comissário Bruce Millan, em Lisboa, no dia 28 de Fevereiro de 1994.

Simultaneamente foram assinadas as decisões financeiras relativas aos 14 programas operacionais previstos no QCA, permitindo a entrada em vigor efectiva, nesse mesmo dia, dos instrumentos de actuação neles contemplados, e viabilizando de imediato a transferência para Portugal dos primeiros fluxos financeiros.

O QCA, por imperativo dos regulamentos dos Fundos estruturais, não corresponde exactamente ao conteúdo do PDR português. Por exemplo, as Iniciativas Comunitárias não figuravam no QCA inicial, sendo integradas mais tarde, à medida que foram sendo aprovadas pela Comissão. Por outro lado, os montantes financeiros inscritos no QCA são, nesta fase, inferiores ao PDR, e os equilíbrios entre sectores e regiões constantes do QCA são distintos dos fixados no PDR.

Os objectivos globais estabelecidos no QCA para a economia portuguesa são os mesmos do PDR: obter uma convergência anual média do PIB *per capita* português para a média comunitária de 1% (dos quais 0,5% decorrentes directamente da implementação do QCA), e manter a redução dos desequilíbrios regionais no interior do país.

Para além destas, outras metas gerais foram estabelecidas: a produtividade do trabalho deve aumentar a ritmos superiores à média comunitária, o nível de instrução da população activa deve melhorar, com a consequente redução da taxa de analfabetismo, e deverão ser criados 100 mil novos empregos até 1999 directamente ligados às acções do QCA.

A estratégia de desenvolvimento proposta por Portugal mantém-se igualmente inalterada: a modernização do tecido produtivo, associada à valorização dos recursos humanos e à melhoria das infra-estruturas, constituem as grandes prioridades.

O montante do co-financiamento comunitário é de 3250 milhões de contos a fundo perdido, a que acrescem 1200 milhões de empréstimos do BEI e 510 milhões de contos, a título indicativo, do Fundo de Coesão (montante que pode ser ultrapassado em função da capacidade de Portugal apresentar bons projectos).

Os quatro sectores grandes beneficiários dos Fundos estruturais mantêm-se, por ordem decrescente, os seguintes (se se incluir o Fundo de Coesão): transportes, agricultura, indústria e ambiente.

Em contrapartida, a estrutura regional do investimento co-financiado pelos Fundos estruturais e pelo IFOP que foi possível regionalizar (95,3% do total) mostra que 30,7% do investimento se localizará na Região Norte, seguido da Região de Lisboa e Vale do Tejo com 28,8%, e da Região Centro com 19%.

OS EIXOS FUNDAMENTAIS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

EIXO 1 – Qualificar os recursos humanos e o emprego:

- Bases do conhecimento e da inovação, dirigido à melhoria dos sistemas educativo, científico e tecnológico;
- Formação Profissional e Emprego, orientado para a qualificação inicial e inserção no mercado de emprego, a melhoria do nível e qualidade do emprego, o apoio à formação e gestão dos recursos humanos e a formação na Administração Pública.

EIXO 2 – Reforçar os factores de competitividade da economia:

- Infra-estruturas de Apoio ao Desenvolvimento, dirigido à modernização e expansão das infra-estruturas de transportes, telecomunicações e energia;
- Modernização do tecido económico, visando o ajustamento estrutural e a melhoria da competitividade do tecido empresarial na agricultura, pescas, indústria, turismo e património cultural, comércio e serviços.

EIXO 3 – Promover a qualidade de vida e a coesão social:

- Ambiente e revitalização urbana, incluindo uma actuação integrada na área do ambiente e apoio a acções de renovação urbana;
- Saúde e Integração Social, destinado à melhoria do sistema de saúde e ao lançamento de acções de apoio à integração económica e social de grupos sociais desfavorecidos.

EIXO 4 – Fortalecer a base económica regional:

- Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional, que inclui o apoio ao desenvolvimento rural e local, um novo Sistema de Incentivos Regionais (SIR) vocacionados para o desenvolvimento endógeno das regiões menos desenvolvidas e

- acções específicas de reequilíbrio regional direcionadas em particular para a resolução de bloqueios estruturais da organização económica e social das regiões mais deprimidas, com o objectivo de lançamento das suas bases económicas;
- Sete Programas Operacionais Regionais dirigidos, respectivamente, ao Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira.

A LEGISLAÇÃO INTERNA RELATIVA AOS PROGRAMAS OPERACIONAIS

A regulamentação dos Programas Operacionais, sectoriais e regionais, exigiu a publicação de uma abundante legislação interna.

Destacarei apenas a legislação interna que diz respeito à estrutura orgânica da execução global do QCA.

A estrutura de implementação do QCA assenta, desde logo, nas Comissões de Acompanhamento, órgãos colegiais que envolvem as autoridades nacionais e os representantes dos serviços da Comissão Europeia e do BEI e que, em espírito de parceria, tomam as decisões de fundo relativas à execução do QCA e das intervenções operacionais que o compõem; tais decisões, no entanto, só são aplicáveis após ratificação pelo Governo e pela Comunidade Europeia. Por outro lado, existem Comissões de Acompanhamento ao nível dos Subprogramas.

Também com vista a assegurar uma simplificação dos procedimentos na aplicação dos fundos estruturais, o processo de reprogramação dos PO's foi aligeirado, mediante o reforço efectivo dos poderes das Comissões de Acompanhamento, o que permite encurtar prazos e reduzir atrasos nos fluxos financeiros.

As Unidades de Gestão, dotadas de órgãos de gestão, constituídos apenas por representantes de entidades e organismos nacionais, fazem a gestão diária dos programas, e seleccionam as acções e projectos a co-financiar pelos fundos estruturais.

Completam esta estrutura de implementação, os órgãos de controlo e avaliação, que envolvem as autoridades nacionais e os representantes dos serviços da Comissão Europeia.

9. AS 13 INICIATIVAS COMUNITÁRIAS

As Iniciativas Comunitárias são instrumentos específicos da política instrumental da União Europeia que a Comissão propõe aos Estados membros, por sua própria iniciativa, a fim de apoiar acções que contribuam para resolver os problemas com especial incidência a nível europeu.

Três elementos caracterizam as Iniciativas Comunitárias, e contribuem para a sua mais-valia relativamente às outras acções financiadas pelos Fundos estruturais comunitários:

- o apoio ao desenvolvimento de cooperações transnacionais, transfronteiriças e inter-regionais;
- o seu método específico de execução;
- a visibilidade no terreno que proporcionam à acção comunitária.

As 13 IC, actualmente em vigor, foram aprovadas por Comunicação da Comissão Europeia, de 1 de Julho de 1994, após parecer do Parlamento Europeu, do Comité das Regiões e do Comité de Gestão das IC. Em 1 de Novembro de 1994, terminou o prazo para a apresentação de programas no âmbito das IC. A Comissão Europeia aprova-os em concertação com os Estados membros.

Cada Estado membro designa as autoridades encarregadas da execução de cada iniciativa. É a estas autoridades que os autores dos projectos se devem dirigir – seja para conhecerem o avanço dos programas que lhes digam respeito, seja para solicitarem a integração nos mesmos das suas acções específicas.

Após a publicação das directrizes comunitárias, as IC contemplam 7 temas prioritários: cooperação e redes transfronteiriças, transnacionais e inter-regionais; desenvolvimento rural; regiões ultraperiféricas; emprego e desenvolvimento dos recursos humanos; gestão das mutações industriais; desenvolvimento das periferias urbanas em crise, e reestruturação da pesca.

Portugal será o único País a beneficiar de todas as IC agora lançadas: PESCA, URBAN, PME, TÊXTIL, RETEX, KONVER, RESIDER II, RECHAR II, ADAPT, EMPREGO E RECURSOS HUMANOS, REGIS II, LEADER II, e INTERREG II.

O Decreto-Lei nº. 99/94, de 19 de Abril, que define as grandes linhas da estrutura orgânica de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do Quadro Comunitário de Apoio 1994-1999 (QCA II), prevê que os gestores e as unidades de gestão das intervenções operacionais incluídas no QCA sejam assistidos por uma estrutura de apoio técnico. Foi assim criada, também, uma estrutura de apoio técnico para cada Intervenção Operacional de Iniciativa Comunitária.

A elaboração dos programas operacionais no âmbito das IC deverá ser especialmente articulada com as intervenções operacionais do QCA em vigor, de molde a potenciar acções que sejam inovadoras, e que contribuam simultaneamente para a consecução dos objectivos fixados pela União Europeia no tocante ao aumento da competitividade, ao crescimento e à criação de emprego, consagrados no Livro Branco respectivo.

Em síntese, podemos concluir que o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) e o subsequente II Quadro Comunitário de Apoio (QCA) constituem os dois mais relevantes instrumentos de programação do desenvolvimento regional e local em Portugal, no contexto comunitário, que nos levarão até no final do Século XX.

10. UMA PERSPECTIVA EUROPEIA DA REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL

Como vimos, a emergência de poderes locais e regionais constitui um fenómeno institucional característico da evolução política contemporânea da Europa. Esta observação é extensiva aos Estados unitários, federais e autonómicos.

Ora a experiência regional de varios Estados membros da União Europeia tem-se revelado positiva. É incontrovertido que a Alemanha com os «Lander» progrediu mais que a França com o seu centralismo napoleónico. Também a Espanha tem progredido mais do que Portugal, apesar dos riscos e alguns excessos das suas autonomias. Graças ao seu regionalismo, a Itália tem maximizado os benefícios da integração comunitária. Somente na Bélgica, a regionalização e o federalismo

extremados fazem perigar a coesão nacional, dada a divergência cultural entre flamengos e valões.

Penso, pois, poder começar por concluir que a tríade União Europeia, Estados membros e Regiões consagra vantagens comparativas em termos de programação e decisão, ao nível nacional e comunitário.

Em segundo lugar, só a regionalização administrativa garantirá um reordenamento do território nacional, susceptível de optimizar o impacto dos fundos estruturais comunitárias no desenvolvimento socioeconómico integrado do País.

Com efeito, Portugal não só integra o grupo de regiões mais desfavorecidas da União Europeia, como é também um dos Estados membros com maior desequilíbrio entre as suas próprias regiões. Desde logo, um desequilíbrio demográfico. Com efeito, um terço da população portuguesa vive nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Aliás, assistimos a um fenómeno de litoralização crescente do País e à desertificação consequente do interior. 85% da população portuguesa vive no litoral. O risco de polarização desenvolvimentista das regiões desfavorecidas do interior na Espanha é evidente.

«The last but not the least», os processos de regionalização e unificação da Europa constituem duas respostas à constatação de que o Estado unitário e soberano tradicional se tornou simultaneamente demasiado grande (com a consequente necessidade de instituir autoridades regionais mais próximas do cidadão e que respondam à realidade interna diversificada do Estado), e demasiado pequeno (com a consequente necessidade de novas instituições supranacionais e democráticas capazes de resolver eficazmente os problemas de fundo da sociedade europeia face aos quais a dimensão e os poderes dos Estados tradicionais são manifestamente insuficientes).

11. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A não criação das regiões administrativas, dezanove anos após a sua consagração na Constituição Portuguesa de 1976, é um facto significativo, merecedor de um debate público.

Com efeito, apesar de termos integrado a União Europeia há dez anos, em cujos Estados membros predomina a regionalização administrativa, tem prevalecido a posição daqueles que encaram o regionalismo como uma ameaça ao princípio da unidade da Nação.

Para estes, a criação das regiões representa um grave risco da fragmentação do Estado e de quebra da coesão nacional.

No entanto, a realidade é bem diferente. Não se pode confundir Estado centralizado e Nação. A regionalização vem pôr em causa uma estrutura centralista com séculos de História.

Por isso, é necessário clarificar o sentido político-administrativo de Região.

A região é uma pessoa colectiva territorial, dotada de um auto-governo («self-government»), resultante do sufrágio universal dos residentes na circunscrição regional.

No processo de regionalização, o Estado devolve poderes às Regiões. Não se trata de desconcentração regional, mas sim de uma modalidade de descentralização administrativa. Trata-se de criar regiões administrativas, e não regiões político-administrativas, do tipo Regiões Autónomas dos Açores e Madeira.

Contrariamente ao que pensam os defensores da centralização administrativa, a regionalização do poder administrativo pode constituir um factor de estabilização do sistema democrático. O Estado centralizado é mais vulnerável à tentação totalitária do que um Estado de Direito democrático, dotado de um sistema administrativo regionalizado.

Por outro lado, o desenvolvimento regional integrado, com pleno aproveitamento dos recursos endógenos e fixação das populações, é o único caminho que se depara à sociedade portuguesa para vencer os desequilíbrios estruturais e conjunturais da situação socioeconómica do País.

Mas existe um problema regional em Portugal? De facto há um conjunto de questões económicas, sociais, culturais e políticas decorrentes da existência de desequilíbrios entre as diferentes parcelas do território nacional. Daí que o processo de regionalização se deva traduzir num exercício de equilíbrio administrativo, evitando os exemplos negativos.

O processo de regionalização deve andar associado ao processo de desenvolvimento do País e, por isso, o País poderá ser tanto mais regionalizado quanto mais desenvolvido fôr.

Por outro lado, há que salientar o primado do Município face à Região. Alexandre Herculano tinha razão ao considerar o municipalismo «... o mais poderoso instrumento de uma liberdade verdadeira». As regiões devem apenas ter as competências que transcendem as capacidades dos municípios isoladamente, ou que não estão ao alcance da cooperação intermunicipal.

Assim, as regiões devem ter prioritariamente funções de desenvolvimento económico-social, de ordenamento do território e de defesa e preservação do ambiente.

Não se omitem as dificuldades com que se defronta a regionalização em Portugal: histórico-culturais, políticas e socioeconómicas.

No entanto, os regionalistas debatem-se sobretudo com o problema de demarcação das regiões a instituir.

Ora, penso que as regiões administrativas devem garantir a solidariedade entre o «litoral rico» e o «interior pobre», ou seja, os limites das regiões devem ser linhas perpendiculares ao eixo do território nacional – horizontais – e não verticais que teriam efeitos perversos.

Acresce que as regiões devem ter um nível populacional, área territorial e recursos próprios suficientes para assegurar «massa crítica», base do desenvolvimento.

Os Municípios e os Distritos (estes porventura com reajustamentos pontuais) devem ser integrados globalmente nas regiões a instituir.

O processo de regionalização administrativa deve ser implementado com pragmatismo e bom senso, tendo em consideração as formas de associativismo municipal existentes.

Um ponto de partida possível será passar da fase de burocratização e governamentalização a uma nova fase de democratização das estruturas de coordenação e planificação existentes (CCR's).

A regionalização, sendo eminentemente uma questão cultural, não deixa de ser importante, necessária e inadiável.

A regionalização administrativa não pode ser tratada com ligeireza, simplismo ou modismo.

Como afirmou o Dr. Mário Soares na mensagem enviada ao Seminário sobre a Regionalização, promovida pela Associação Nacional de Municípios Portugueses no já longínquo ano de 1988, defendendo «...uma regionalização equilibrada, que respeite as atribuições e competências

dos órgãos do Poder local, traduza os anseios e interesses das populações locais, e contribua decisivamente para uma maior coesão nacional...»

Vitorino Vieira Dias

RESUMOS DOS ARTIGOS

***Globalização dos mercados, integração europeia
e soberania nacional***

Tópicos de leitura para a viragem do século

Ernâni Lopes

Resumo:

Pelo inter-relacionamento de três conceitos – globalização dos mercados, integração europeia e soberania nacional –, e consequentes efeitos, o artigo procura fazer-nos compreender a complexa realidade dos tempos de viragem do século, baseando-se em duas razões: o facto de os referidos conceitos constituirem expressões de elementos fundamentais (tecnológico-económico, resposta estratégica às condições da vida internacional e o político) e, permitirem tratar alguns dos problemas que se afirmam, com redobrada intensidade, numa época de mudança estrutural dos referenciais de análise e da própria vida corrente das sociedades.

Abstract:

By the interrelation of three concepts – global markets, european integration and national sovereignty –, and their consequent effects, this article gives us a better understanding of the complex reality in actual times, on the threshold of a new century, based in two reasons: those concepts are in fact the expression of essential elements (techno-economic, strategic answer to the international life standings and the political element) and, on the other hand, they make possible to deal with some problems emerging with high intensity, in a time of structural change of analysis references and social own real-life.

Résumé:

Par l'inter-relation des trois concepts – marché global, intégration européenne et souveraineté national – et ses effets résultants, cet article nous fait mieux comprendre la complexe réalité actuelle à la veille du nouveau siècle, par deux raisons: ces concepts représentent l'expression d'éléments essentiels (techno-économiques, réponse stratégique aux conditions de la vie internationale et la politique), et de l'autre part, permettent faire attention à certain problèmes qui émergent avec considérable intensité, dans un temps de changement structural des références d'analyse et de la propre vie social.

Globalização: visão do Atlântico Sul

Ronaldo Sardenberg

Resumo:

A importância estratégica do Atlântico Sul resultante da expansão liderada por Portugal, com início no Século XV, perdeu algum significado face ao Atlântico Norte durante as I e II Guerras Mundiais e no período da guerra fria. No entanto, terminado o processo de descolonização, o Atlântico Sul retoma o seu valor estratégico como área de paz e cooperação, enquadrado pelo conceito de globalização no sentido político, técnico e económico, próprio do actual ambiente das relações internacionais.

Abstract:

The South Atlantic strategic importance resulting from the maritime expansion started out by Portugal on the XV Century, lost part of its significance before the North Atlantic, during the I and II World Wars and also the cold war period. However, since colonialism is over, the South Atlantic regained its strategic value as an area of peace and cooperation, following the global concept in political and techno-economic terms, actually characteristic in international relations.

Résumé:

L'importance stratégique de l'Atlantique Sud conséquence de l'expansion maritime de l'iniciativa du Portugal au XVème Siècle, a perdu en partie son valeur devant l'Atlantic Nord pendant les deux dernières guerres mondiales et le période de la guerre froide. Cependant, lorsque le colonialism est terminé, l'Atlantique Sud reprend son poids stratégique, comme une region de paix et de coopération selon le concept de globalisation politique et techno-économique, actuellement en vigueur aux relations internationales.

Os recursos humanos da Defesa Nacional dos anos 2000

Manuel Gameiro

Resumo:

Analisa-se o papel dos recursos humanos na organização militar tradicional e caracterizam-se alguns dos seus aspectos sócio-culturais relevantes. Identificam-se as mudanças operadas no campo da acção dos militares, nos anos terminais do Século XX. Faz-se o confronto entre as exigências das novas missões e tecnologias de defesa com a organização militar tradicional. Conclui-se ser inevitável a reorganização, o redimensionamento e, em especial, a qualificação dos recursos humanos afectos à defesa, não só ao nível dos conhecimentos, mas também das atitudes e comportamentos.

Abstract:

The role of human resources in the traditional military organization is analysed and some of its relevant socio-cultural aspects are characterised. The changes that have been made in the field of military action, in the final years of the XX century are identified and the requirements for new defense missions and technologies are put against the traditional military organization. As a conclusion, it is considered inevitable to attain a reorganization, a resizing, and specially, a qualification of human resources in the defense field, not only concerning matters learnt but also attitudes and behaviour.

Résumé:

On analyse le rôle des ressources humaines dans l'organisation militaire traditionnel et on caractérise quelques de leurs aspects socio-culturels relevantes. On identifie les changements opérés dans le champ d'action des militaires, dans les dernières années du XXème siècle. On fait la comparaison entre les exigences des nouvelles missions et technologies de défense avec l'organisation militaire traditionnelle. On conclue être inévitable la reorganisation et, en spécial, la qualification de ressources humaines liés à la défense, non seulement au niveau des connaissances, mais aussi des attitudes et des comportements.

Acerca de Nações e de Nacionalismos

Raúl François Martins

Resumo:

A ideia central deste trabalho é a de que o nacionalismo é uma particular forma de expressão de uma necessidade mais geral, intrínseca à natureza do ser humano, que é a de se sentir parte significante de grupos organizados que reconheça e onde seja reconhecido. Esta particular forma de expressão tem, simultaneamente, aspectos positivos extremamente importantes, na base da diversidade cultural e da coesão social, assim como potencialidades negativas que podem desembocar quer no combate à diferença, quer na disruptão social e política. Constitui porém uma força que se não pode ignorar, na origem das principais dinâmicas que moldam a ordem internacional. Uma adequada consideração da essencialidade dos nacionalismos, proporcionando-lhes a expressão conveniente, poderá ser a solução para maximizar os seus aspectos positivos e minimizar os perigos ligados ao seu descontrole.

Abstract:

According the main idea developed in the present article, nationalism is a particular pattern of expression derived from a necessity in broad sense, inherent to the nature of a human being, having the feeling to be a significant part of organized groups which he recognizes and where he is accepted. This particular form of expression has positive aspects, extremely important, based in multicultural diversity and social cohesion, as well as potential negative factors which may lead both to the fight against inequality and social and political disruption. In the order to maximize their positive points of view and minimize the risks resulting from a loss of control, a solution may be met by means of taking in appropriate account the essence of nationalisms, and to provide them a suitable way of expression.

Résumé:

Selon l'idée central du présent article, le nationalisme représente une forme particulière d'expression d'une nécessité plus général, inhérent à la nature de l'être humain, qui se sent faire partir signifiante de groupes organisés qu'il reconnaît et où il est reconnu. Cette forme particulière d'expression a en soi des aspects positives extrêmement marquants, dans la base de la diversité culturelle et de la cohésion sociale, ainsi que des potentialités négatives, et il en peut résulter soit le combat à la différence soit la désagrégation sociale et politique. Afin de maximiser les aspects positives et minimiser les risques liés à défaut de son contrôle, une solution pourrait être trouvée au moyen d'une convenable considération de l'essence des nationalismes et leur faciliter une propre expression.

Tocqueville: democracia e guerra

Martins Barrento

Resumo:

Alexis de Tocqueville publicou o «*De la Démocratie en Amérique*» em 1835 e 1840 e nele dedica alguns capítulos à guerra e aos exércitos dos «tempos democráticos». Recordar, reflectir e comentar essas poucas páginas é um acto de justiça e uma necessidade. Acto de justiça, porque a obsolescência de alguns conceitos, função da modernidade da democracia e da (circunstância) de Tocqueville, não perturba a intemporalidade de outras ideias da sua magnífica construção filosófica e social. Uma necessidade, porque a democracia e a guerra evoluíram nestes últimos 160 anos, porque a democracia não atingiu a universalidade, porque a guerra continua a perturbar o nosso quotidiano. Releer Tocqueville não é, apenas, conhecer o seu pensamento: é, principalmente, meditar sobre o destino da Humanidade.

Abstract:

Alexis de Tocqueville published «*De la Démocratie en Amérique*» in 1835 and 1840, which includes some chapters about war and armies in the «age of democracy». To remember, reflect and comment on these few pages is an act of justice and a necessity. An act of justice, because the obsolescence of some concepts, due to the youth of democracy and Tocqueville's «circumstance» does not conflict with the agelessness of other ideas expressed in his extraordinary philosophical and social construction. Necessity, because democracy and war evolved in the last 160 years, because democracy has not became universal, because war continues to disturb our daily life. To re-read Tocqueville, is not just a matter of knowing his thoughts, it is above all to mediate on the destiny of Mankind.

Résumé:

Alexis de Tocqueville a publié «*De la Démocratie en Amérique*» en 1835 et 1840 où il a dédié quelques chapitres à la guerre et aux armées dans les «temps démocratiques». Rappeler, refléchir et commenter ces rares pages c'est un acte de justice et une nécessité. Acte de justice parce que l'obsolescence de quelques conceptions, fruit de la modernité de la démocratie et la «circonstance» de Tocqueville, ne contredit pas l'intemporalité d'autres idées de sa magnifique construction philosophique et sociale. Une nécessité car la démocratie et la guerre ont évoluées dans ces derniers 160 années, car la démocratie n'est pas arrivée à l'universalité, car la guerre continue à perturber notre quotidien. Relire Tocqueville n'est pas, seulement, connaître sa pensée, c'est, surtout, méditer sur le destin de l'Humanité.

Os conflitos regionais e a segurança internacional

Isabel Ferreira Nunes

Resumo:

A desestruturação de todo um sistema baseado na lógica bipolar da confrontação ideológica, no equilíbrio de terror e na dissuasão, deu lugar a um sistema de relações de cooperação e de conflito assente na desagregação daqueles que outrora foram os mitos mobilizadores de dois sistemas antagónicos. A libertação de forças geradoras de instabilidade e conflitualidade, que vieram ocupar os vazios estratégicos então criados, deu origem a uma «nova» temática da confrontação, baseada na problemática do humanitarismo, dos nacionalismos e dos integramentos, através da qual poderemos compreender as relações de conflitualidade regional do sistema actual.

Abstract:

The break up of an entire system based on the bipolar ideological confrontation, on the balance of terror and deterrence, gave place to a system of relations of cooperation and conflict, based on the end of those, which has been the unifying myths of two antagonistic systems. The new forces of instability and conflict that were set free occupied the strategic emptiness that was left, giving the opportunity for «new» motives of confrontation to emerge, based on the humanitarism, nationalisms and integraments, through which we can better understand the regional confrontation relations of nowadays system.

Résumé:

La décomposition de tout un système fondé d'après la logique bipolaire de la confrontation idéologique, de l'équilibre de la terreur et de la dissuasion, a donné lieu à un système de relations de coopération et de conflit, assis sur le déchirement des anciens mythes qui étaient le soutien des deux systèmes en opposition. La libération des forces génératrices de l'instabilité et du conflit, qui ont occupé les résultats vides stratégiques, a créé un «nouveau» thème de confrontation, dont la base se trouvent les problèmes de l'humanitarisme, du nationalisme et de l'intégralisme, qui nous font comprendre les relations de conflitualité régional propre du système actuel.

A regionalização, o desenvolvimento regional e a coesão nacional

Vitorino Vieira Dias

Resumo:

O processo de integração de Portugal no espaço comunitário exigiu abertura, adaptação e globalização; no entanto, constata-se uma disfunção entre os níveis de internacionalização das actividades económicas e a mundialização da informação, por um lado, e as organizações administrativas, políticas e socio-culturais, por outro. Impõe-se relançar o debate sobre a moderna regionalização administrativa, como condição necessária de um desenvolvimento socioeconómico integrado e sustentado das regiões portuguesas, bem como de uma coesão nacional reforçada.

Abstract:

Since the integration process of Portugal in EC regional area took place, a certain kind of malfunction was perceived, among the international levels of the economic activities and global information, on one hand, and the administrative, political, social and cultural organizations, on the other hand. It became imperative to re-establish the debate about the modern administrative regionalism, as a requirement for an integrated and sustainable social and economic development of the portuguese regions, and to attain a stronger national cohesion.

Résumé:

Depuis que le procès d'intégration du Portugal dans l'espace régional de l'UE a pris place, on a aperçu d'une disfonction parmi les niveaux de l'internationalisation des activités écnomiques et la globalisation de l'information, d'une part, et les organisations administratives, politiques et socio-culturels, de l'autre part. Il faut reprendre le débat sur la moderne régionalisation administrative, comme condition nécessaire pour le développement socio-économique intégré et soutenable des régions portugaises, bien que de la cohésion national renforcée.

ACTIVIDADES PROMOVIDAS PELO IDN

1. CURSO DE DEFESA NACIONAL (CDN97)

O XIX Curso de Defesa Nacional iniciou as suas actividades académicas no IDN, em Lisboa e na delegação do Porto, com uma conferência intitulada *Conceitos Fundamentais de Ciência Política*, proferida pela Prof.^a Doutora Maria José Stock, em 21 e 10 de Outubro de 1996, respectivamente.

O CND97 é frequentado por 58 Auditores, contando com a participação de dois representantes das Forças Armadas de Angola, estando previsto o seu encerramento em 4 de Junho de 1997.

A Sessão Solene de Abertura, presidida por Sua Excelência o Presidente da República, teve lugar no IDN, em Lisboa, em 29 de Novembro de 1996, com o seguinte programa:

- Palavras de Abertura pelo Prof. Doutor Nuno Severiano Teixeira, Director do Instituto da Defesa Nacional.
- Conferência Inaugural pelo Prof. Doutor Ernâni Lopes sob o tema: *Globalização, Integração Europeia e Soberania Nacional*.
- Alocução por Sua Excelência o Presidente da República.
- Entrega de Diplomas aos Auditores do CDN96.

2 VISITAS DE ESTUDO

No âmbito dos programas de intercâmbio com Institutos congéneres, o Instituto da Defesa Nacional organizou e conduziu as seguintes visitas de estudo:

- Do 89.º Curso do Colégio de Defesa da NATO, em 15 de Outubro de 1996, salientando-se um «briefing» no qual foram desenvolvidos temas sobre as políticas externa, económica e de defesa de Portugal, por entidades representantes dos Ministérios da Defesa Nacional, dos Negócios Estrangeiros e das Finanças.

O Curso é frequentado por 53 militares e 11 civis, representantes de 22 países da Europa e da América.

- Do XXXV Curso Monográfico do CESEDEN – Centro Superior de Estudos de la Defensa Nacional –, que decorreu no período de 22 a 26 de Outubro do corrente ano, constando do programa três conferências sobre temas de política e defesa nacional, e visitas a Comandos e Unidades Operacionais dos três ramos das Forças Armadas.

A missão espanhola foi presidida pelo Director do ALEMI – Escola de Altos Estudos Militares –, Contra-Almirante D. Pablo Oliveri Sanchez, e incluía 25 Auditores, entre os quais, 12 altas personalidades civis (Deputados, Senadores) e 13 Oficiais Generais.

3. ESTUDOS MILITARES

O Instituto da Defesa Nacional fez-se representar no XII Encontro de Estudos Militares que teve lugar na Academia Militar, em Lisboa, no período de 26 a 28 de Novembro do corrente ano, e que contou com a colaboração do Assessor do IDN Coronel Rosas Leitão, na qualidade de membro da Comissão Executiva do Encontro.

Foram apresentados pelos participantes vários trabalhos subordinados aos seguintes temas:

- Pensamento Militar Face às Operações de Paz;
- Administração de Recursos;
- Organização e Sistemas de Informação.

4. INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS

O Instituto da Defesa Nacional fez-se representar nas duas seguintes Conferências organizadas por iniciativa do I.E.E.I.:

- O Futuro da Europa (ciclo de debates), que teve lugar no Grémio Literário, em 19 de Novembro de 1996, sobre o subtema «*O Terceiro Pilar e a Protecção dos Direiros dos Cidadãos*»;

– Conferência Internacional de Lisboa, que teve lugar na Fundação Calouste Gulbenkian, em 25, 26 e 27 de Novembro de 1996, subordinada ao tema «*A União Europeia e os Estados Unidos na Segurança da Europa*». Na Sessão de Abertura participaram o Secretário Geral da NATO Javier Solana, o Ministro da Defesa Nacional, Dr. António Vitorino, e outras altas entidades.

5. XLII SESSÃO ORDINÁRIA DA ASSEMBLEIA DA UEO

Teve lugar no período de 2 a 5 de Dezembro de 1996, em Paris, no Palácio d'Iéna (Conselho Económico e Social), a XLII Reunião Ordinária da Assembleia da UEO, na qual participou o Director do IDN Prof. Doutor Nuno Severiano Teixeira.

Foram apresentados relatórios e debatidos os respectivos temas, sobre questões políticas, de defesa, técnicas e aeroespaciais, orçamentais e administrativas, e de cooperação parlamentar, destacando-se os assuntos seguintes: *a dimensão oriental da segurança europeia; o papel futuro da UEO; a segurança na região mediterrânica; defesa e segurança de uma Europa alargada*.

Salientam-se, por fim, as intervenções do Presidente da República francesa Jacques Chirac, do Presidente da Assembleia, e do Secretário Geral da UEO, Embaixador Cutileiro.

A DEFESA NO MUNDO

1. ARMAS E SENORES

«NOTÍCIAS DA OTAN» (NATO), Julho/Setembro de 1996

Convenção de 1993 sobre Armas Químicas

A Convenção sobre as Armas Químicas, de 1993, é um acordo global único que proibirá todas as armas químicas, apoiado por mecanismos de verificação eficazes. A sua implementação começará após o número indispensável de ratificações pelos Estados signatários. Estamos num momento crítico, em que os protagonistas principais que ainda não ratificaram a convenção deveriam fazê-lo para assegurar o êxito desta nova atitude em relação à limitação dos armamentos e à não-proliferação.

Dada a complexidade da Convenção, o número de ratificações já atingido – 60 – deveria ser razão para o optimismo. Bastante animadora também é a composição qualitativa do grupo dos ratificantes que inclui Estados industriais importantes como a Alemanha, Japão, França, Reino Unido, Itália e Canadá, e uma representação geográfica alargada com países como a Argentina, Bielorrússia, Brasil, México, Marrocos, Argélia, África do Sul, Polónia, Nova Zelândia, Roménia, República Checa, Letónia, Eslováquia, Arménia, Geórgia, Turquemenistão, Tajiquistão, Omã e Sri Lanka. Muitos outros países, como Índia, Portugal, Camarões e Bélgica estão quase a concluir o seu processo de ratificação.

Os Estados signatários estão cada vez mais preocupados, por nem os Estados Unidos nem a Rússia – os dois principais possuidores de armas químicas – terem ainda ratificado a Convenção. Não há dúvida que a Convenção perderá grande parte da sua razão de ser se não houver uma adesão oportuna destes dois países.

«JANE'S NAVY INTERNATIONAL» (Reino Unido), Outubro 1996

Primeiro teste ao míssil supersónico MA-31

A McDonnel Douglas Aerospace e a sua associada Russa Zvezda-Strela concluíram com sucesso o primeiro teste de voo do míssil supersónico MA-31 construído com base no míssil russo Kh-31A. Este teste teve lugar em Point Mugu, Califórnia, tendo o míssil sido lançado de um avião a cerca de 300 metros de altitude. Atingiu a velocidade aproximada de 2,4 Mach e fez uma série de manobras laterais (10G) antes de ser intencionalmente destruído. A McDonnel Douglas Aerospace fez um acordo com o Governo Russo para se vender este míssil no mercado americano, sendo produzido pela companhia Zvezda-Strela.

Início das entregas do míssil navio-navio Kh-35

Iniciou-se a produção do novo míssil Kh-35 Uran, de acordo com informações prestadas pela companhia russa «Radar MMS». Pensa-se que já começaram as primeiras entregas à Marinha Russa. Desenvolvido pela Companhia Zvezda-Strela o míssil pesa 600 Kg e tem um alcance de 130 Km possuindo um radar com um alcance máximo de 20 Km. Algumas fragatas russas já estão preparadas para receber este míssil que é identificado pela NATO como SS-N-25 «Switchblade».

«JANE'S NAVY INTERNATIONAL» (Reino Unido), Julho/Agosto 1996

Nova tecnologia em submarinos russos

A nova geração de submarinos russos diesel-eléctricos da classe *Amur* (SSK) irá possuir um sistema de propulsão com base em tecnologia electro-química. O *Amur* é um submarino da quarta geração concebido no seguimento do submarino *Kilo*, pela «Rubin Central Marine» em S. Petersburgo. Os seus geradores electro-químicos com aproximadamente 8 metros de comprimento, aumentam o tamanho do submarino para cerca de 62 metros,

podendo variar a potência entre 100 e 250 Kw, dependendo do número de geradores.

Esta tecnologia é similar à desenvolvida pela Siemens para os submarinos alemães *U-212* que produzem energia eléctrica a partir do armazenamento de oxigénio e hidrogénio.

«JANES'S DEFENSE WEEKLY» (Reino Unido), 23 de Outubro 1996

A Coreia do Norte prepara testes com mísseis balísticos

A Coreia do Norte vai testar uma versão do seu míssil balístico de médio alcance *No-Dong1*. Satélites dos Estados Unidos detectaram movimentos inesperados na base móvel de lançamentos de mísseis *No-Dong1* o que indica a preparação de ensaios. Este míssil é um desenvolvimento do *Scud Mod.B* e *Mod.C* ambos baseado no *Scud B* soviético. Crê-se que o *No-Dong 1* terá um alcance de 1000 Km e esteve em estudo pelo menos durante 7 anos.

Além deste míssil, a Coreia do Norte está também a desenvolver mais dois mísseis *Taep'o-Dong1* com alcance de 1500/2000 Km e o *Taep'o-Dong2* com alcance de 2000/4000 Km. Uma delegação do Irão testemunhou o teste de Maio de 1993 durante o qual foram lançados quatro mísseis balísticos, dos quais pelo menos um, era do tipo *No-Dong1*.

A Alemanha assina acordo para desenvolvimento dos «Patriot»

A Alemanha quer substituir os seus actuais mísseis «Patriot» pela nova versão *Patriot System Pac-3* tendo por base a colaboração entre as empresas Daimler-Benz Aerospace LFK e Siemens AG sob licença da Lockheed Martin Vought Systems.

Esta companhia americana propôs ao Exército dos Estados Unidos a concepção de um chassis mais leve para base de lançamento – 16 300 Kg – comparada com 36 300 Kg do modelo corrente. Os Estados Unidos e a Alemanha poderão colaborar no desenvolvimento desta base de lançamento de baixo peso.

Futuros submarinos do Reino Unido poderão não ser nucleares

Futuros submarinos de ataque do Reino Unido serão desenhados tendo em vista um maior alcance da sua função operacional e poderão não ser propulsionados a energia nuclear. A propulsão eléctrica não será necessariamente baseada em energia nuclear, mas, possivelmente, em tecnologia electro-química ou outra igualmente inovadora.

EUROpress

Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da Repúblca • Lote A • Póvoa de Sta. Adrião
Tel. 936 73 17 / 938 74 53 / 938 71 90 / 938 71 80 • Fax 937 75 60
2675 ODIVELAS • LISBOA • PORTUGAL