

IV SEMINÁRIO IDN JOVEM

MARIANA ALBUQUERQUE, NATÁLIA DINIZ, BRUNA CARVALHO, CATARINA GONÇALVES, CLÁUDIA ARAÚJO, HENRIQUE GARCIA, MARIANA AKEMI TAKANO, BÁRBARA TELES, INÊS CASEIRO, HELOISE VIEIRA, JOÃO FRANCISCO LOPES, JORGE FÉLIX, PEDRO CONSTANTINO, RICARDO OLIVEIRA, JOÃO BARATA, RUI FLORÊNCIO, CARLOTA HOUART, MARIA SEABRA DE FREITAS, ALEXANDRA COELHO, MARGARIDA ROSA, MÉLANIE MENDES, LEONOR FERREIRA, PEDRO PIRES, LAURA CRISTO

IV Seminário IDN Jovem

Comentadores

Prof.^a Doutora Daniela Nascimento
Prof.^a Doutora Isabel Camisão
Prof. Doutor Pascoal Pereira
Prof.^a Doutora Licínia Simão
Prof.^a Doutora Carmen Mendes
Prof.^a Doutora Sofia José Santos
Prof.^a Doutora Maria Raquel Freire

Papers

Direitos Humanos e Migrações
Ameaças Transnacionais
Política Externa
Informação e Segurança no Ciberespaço
Alterações Climáticas e Defesa Nacional
O Mar Como Vetor Estratégico
Economia de Defesa Nacional

Coimbra, 22 e 23 de novembro de 2018

Instituto da Defesa Nacional

Os Cadernos do IDN resultam do trabalho de investigação residente e não residente promovido pelo Instituto da Defesa Nacional. Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre questões nacionais e internacionais.

As perspetivas são da responsabilidade dos autores não refletindo uma posição institucional do Instituto da Defesa Nacional sobre as mesmas.

Diretora

Helena Carreiras

Editor

Luís Cunha

Núcleo de Edições

António Baranita

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

PENTAEDRO, Lda.

Praceta da República, 13 – 2620-162 Póvoa de Santo Adrião – Portugal

Tel.: 218 444 340

Fax.: 218 492 061

E-mail: pentaedro@mail.telepac.pt

ISSN 1647-9068

ISBN: 978-972-27-1994-0

Depósito Legal 344513/12

Tiragem 150 exemplares

© Instituto da Defesa Nacional, 2019

Preâmbulo

Terminada a 4.^a edição da iniciativa “Seminário IDN Jovem”, que decorreu na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC), surge, agora, como corolário, a publicação dos trabalhos apresentados naquela ocasião pelos estudantes. Os artigos que se publicam no presente número dos Cadernos do IDN têm por base os *papers* apresentados no “IV Seminário IDN Jovem”, cujo objetivo foi, uma vez mais, o de proporcionar aos estudantes de licenciatura, pós-graduação, mestrado e doutoramento, um espaço de apresentação pública das suas reflexões e de debate científico sobre temáticas relacionadas com a segurança e defesa.

A segurança e a defesa estão intrinsecamente ligadas aos valores da liberdade e do bem-estar. A preservação destes valores, indissociáveis do modo de vida das sociedades democráticas, deve encontrar nos jovens o seu garante futuro e o seu principal ativo.

As Universidades, como plataformas geradoras de conhecimento, promotoras de reflexão crítica e responsáveis pela transmissão de conceitos, princípios e práticas de cidadania às gerações futuras, nas mais diversas áreas de atividade, contam com o Instituto da Defesa Nacional como um parceiro ativo para a consecução destes objetivos.

Depois do sucesso das anteriores três edições destes seminários (abril e novembro de 2017 e abril de 2018), o Instituto da Defesa Nacional, numa organização conjunta com diversos Núcleos de Estudantes de Ciência Política e de Relações Internacionais de Universidades Portuguesas, promoveu na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, de 22 a 23 de novembro de 2018, o “IV Seminário IDN Jovem”.

Este evento científico, para além da palestra de um *Keynote Speaker*, contou com a apresentação de 21 *papers* elaborados por estudantes de faculdades das regiões de Braga, Coimbra, Covilhã, Évora, Lisboa e Porto, enquadrados nos seguintes grupos temáticos: Ameaças Transnacionais; Política Externa; Segurança Energética e Economia; Migrações e Direitos Humanos; Mar como Vetor Estratégico; e Informação e Segurança no Ciberespaço.

A sessão de encerramento contou com a presença de Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional, Professor Doutor João Gomes Cravinho, que proferiu uma intervenção subordinada ao tema “As Forças Armadas e a Defesa Nacional”.

Este é um compromisso que o Instituto da Defesa Nacional se orgulha de manter com os estudantes do ensino superior, escutando, dando palco e, acima de tudo, ousando publicar as suas reflexões sobre temáticas de segurança e defesa que, através desta publicação, se procura contribuir para a promoção de um debate atual, participado e alargado às novas gerações.

Vítor Rodrigues Viana

Índice

Preâmbulo	3
<i>Vítor Rodrigues Viana</i>	

PAINEL 1 – DIREITOS HUMANOS E MIGRAÇÕES

Europa e Migrações: <i>Migrants, bienvenue au pays des droits de l’homme...</i>	35
<i>Mariana Marques de Albuquerque</i>	

O Gênero na Política de Defesa: uma Análise Comparada	47
<i>Natália Diniz Schwether</i>	

PAINEL 2 – AMEAÇAS TRANSNACIONAIS

Processo Eleitoral para a Presidência da Somália em Contexto Político Instável	61
<i>Bruna Soares de Carvalho</i>	

Social Movements and Democratization: The Arab Spring in Tunisia and Libya	73
<i>Catarina Milhais Ferreira Gonçalves</i>	

Securitização do Protesto na União Europeia: Entre Luta Contra o Terrorismo e Luta Contra a Austeridade	91
<i>Cláudia Araújo</i>	

A Omnipresença da Ameaça Terrorista e a Política de Contraterrorismo na Europa Ocidental	109
<i>Henrique Garcia</i>	

Energia como Recurso Estratégico: Análise Contextual da União Europeia	123
<i>Mariana Akemi Takano</i>	

PAINEL 3 – POLÍTICA EXTERNA

A Rigidificação do Sistema Internacional pela Lente do Realismo: Portugal Perante o Sistema de Alianças do Final do Século XIX e a Bipolarização do Sistema Pós-1945	139
<i>Bárbara Magalhães Teles e Inês Barbosa Caseiro</i>	

Brazil and Argentina Trust-Building in the 1980s – Deeply Rooted Othering and Reimagination of Bilateral Arrangements	155
<i>Heloise Vieira</i>	
Defesa Nacional e Política Externa: Caso de Estudo <i>Belt and Road Initiative</i>	167
<i>João Francisco Adriano Silva Lopes</i>	
A Política de Segurança Energética Europeia Perante o Desafio da Cooperação Russa: o Caso do Acesso ao Gás Natural	185
<i>Jorge Augusto Costa Félix</i>	
Russian Foreign Policy: What Does Russia Want? How to Perceive the Ukrainian Crisis?	197
<i>Pedro Miguel Moreira Constantino</i>	
The Fifth Empire? Mapping the Lusophone Identity in the Portuguese Geopolitical Discourse	209
<i>Ricardo Miguel Palmela de Oliveira</i>	
PAINEL 4 – INFORMAÇÃO E SEGURANÇA NO CIBERESPAÇO	
A Constitucionalidade das Informações Militares nas Forças Armadas em Portugal	230
<i>João Barata</i>	
Encriptação: Estarão as Forças de Segurança a Ficar às Escuras ou a Olhar na Direção Errada?	249
<i>Rui Florêncio</i>	
PAINEL 5 – ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E DEFESA NACIONAL	
Alterações Climáticas, Migrações e Conflitos: uma Ameaça Transnacional à Segurança?	271
<i>Carlota Houart</i>	
O Despertar para um Estatuto Normativo: Refugiados Climáticos	291
<i>Maria Seabra de Freitas</i>	

PAINEL 6 – O MAR COMO VETOR ESTRATÉGICO

O Mar como Vetor Estratégico 311

Alexandra Coelho, Margarida Rosa, Mélanie Mendes e Leonor Ferreira

As Leis Navais e a Marinha do Almirante Alfred von Tirpitz 329

Pedro Alexandre Rodrigues Pires

PAINEL 7 – ECONOMIA DE DEFESA NACIONAL

Consumismo: o Indispensável Risco da Sociedade Pós-Moderna 353

Laura Filipa Barbosa de Cristo

IV Seminário IDN Jovem

Instituto da Defesa Nacional e Faculdade de Economia da
Universidade de Coimbra

Coimbra, 22 e 23 de novembro de 2018

Papers

Direitos Humanos e Migrações

Ameaças Transnacionais

Política Externa

Informação e Segurança no Ciberespaço

Alterações Climáticas e Defesa Nacional

O Mar Como Vetor Estratégico

Economia de Defesa Nacional

Papers do “IV Seminário IDN Jovem”

Quinta-feira, 22 de Novembro de 2018

1 – Direitos Humanos e Migrações (11H45 – 12H30)	Comentador: Prof.^a Doutora Daniela Nascimento
“Europa e Migrações: <i>Migrants, bienvenue au pays des droits de L’Homme...</i> ”	Mariana Marques de Albuquerque
“O Género na Política de Defesa: uma Análise Comparada”	Natália Diniz Schwether

2 – Ameaças Transnacionais (14H00 – 15H30)	Comentador: Prof.^a Doutora Isabel Camisão e Prof. Doutor Pascoal Pereira
“Processo Eleitoral para a Presidência da Somália em Contexto Político Instável”	Bruna de Carvalho
“Social Movements and Democratization: The Arab Spring in Tunisia and Libya”	Catarina Gonçalves
“Securitização do Protesto na União Europeia: Entre Luta Contra o Terrorismo e Luta Contra a Austeridade”	Cláudia Araújo
“A Omnipresença da Ameaça Terrorista e a Política de Contraterrorismo na Europa Ocidental”	Henrique Garcia
“Energia como Recurso Estratégico: Análise Contextual da União Europeia”	Mariana Akemi Takano

3 – Política Externa (14H00 – 15H30)	Comentador: Prof.^a Doutora Licínia Simão e Prof.^a Doutora Carmen Mendes
“A Rigidificação do Sistema Internacional pela Lente do Realismo: Portugal Perante o Sistema de Alianças do Final do Século XIX e a Bipolarização do Sistema Pós-1945”	Bárbara Teles e Inês Caseiro
“Brazil and Argentina Trust-Building in the 1980’s – Deeply Rooted Othering and Reimagination of Bilateral Arrangements”	Heloise Vieira
“Defesa Nacional e Política Externa: Caso de Estudo <i>Belt and Road Initiative</i> ”	João Francisco Lopes

“A Política de Segurança Energética Europeia Perante o Desafio da Cooperação Russa: o Caso do Acesso ao Gás Natural”	Jorge Félix
“Russian Foreign Policy: What Does Russia Want? How to Perceive the Ukrainian Crisis?”	Pedro Constantino
“The Fifth Empire? Mapping the Lusophone Identity in the Portuguese Geopolitical Discourse”	Ricardo Oliveira

4 – Informação e Segurança no Ciberespaço (15H45 - 17H15)	Comentador: Prof.^a Doutora Sofia José Santos
“A Constitucionalidade das Informações Militares nas Forças Armadas em Portugal”	João Barata
“Encriptação: Estarão as Forças de Segurança a Ficar às Escuras, ou a Olhar na Direção Errada?”	Rui Florêncio

5 – Alterações Climáticas e Defesa Nacional (15H45 – 17H15)	Comentador: Prof.^a Doutora Paula Duarte Lopes
“Alterações Climáticas, Migrações e Conflitos: uma Ameaça Transnacional à Segurança?”	Carlota Houart
“O Despertar para um Estatuto Normativo: os Refugiados Climáticos	Maria Seabra Freitas

Sexta-feira, 23 de Novembro de 2018

6 – O Mar Como Vetor Estratégico (09H00 – 10H30)	Comentador: Prof.^a Doutora Maria Raquel Freire
“O Mar como Vetor Estratégico”	Alexandra Coelho, Margarida Rosa, Mélanie Mendes, Leonor Ferreira
“As Leis Navais e a Marinha do Almirante Alfred von Tirpitz”	Pedro Pires

7 – Economia de Defesa Nacional (09H00 – 10H30)	Comentador: Prof.^a Doutora Maria Raquel Freire
“Consumismo: o Indispensável Risco da Sociedade Pós-Moderna”	Laura Cristo

Papers do
“IV Seminário IDN Jovem”

Sessão 1: Direitos Humanos e Migrações



Mariana Marques de Albuquerque

Aluna do Curso de História da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

Europa e Migrações: *Migrants, bienvenue au pays des droits de l’homme...*

RESUMO

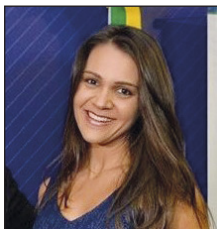
Questões relativas à imigração, ou aos refugiados, serão sempre complexas. Isto porque a inserção de uma população que transporte consigo valores, costumes, ideologias e hábitos, sobre outra, poderá causar, ou não, conflitos internos na sociedade.

A França foi o caso escolhido para o desenvolvimento do estudo, uma vez que este país, vivenciou, em diferentes épocas, desentendimentos que se traduziram em casos extremos de violência. Falamos por isso de um preconceito generalizado face aos chamados “cidadãos de segunda”, traduzido em racismo e xenofobia.

Exemplos como a tensão na metrópole durante a guerra pela independência da Argélia e a crise migratória atual, acompanhada pelos atentados terroristas, comprovam o mesmo tipo de sentimento e reações semelhantes, ainda que em situações diferentes.

Palavras-chave: União Europeia, Migrações, França.

Sessão 1: Direitos Humanos e Migrações



Natália Diniz Schwether

Doutoranda em Ciência Política no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa - Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)/Universidade Federal de Pernambuco.

O Género na Política de Defesa: uma Análise Comparada

RESUMO

Esse estudo ocupa-se das políticas de género no âmbito da defesa nos países da América do Sul. De forma exploratória analisa os documentos e diretrizes publicados pelos Ministérios da Defesa de cada um dos países e mapeia as políticas adotadas. A seguir, a revisão de literatura identifica três fatores que seriam responsáveis pela superação das barreiras impostas à temática de género e sua presença entre as políticas. Diante disso, observa em profundidade cada caso, a fim de verificar a presença ou não de tais fatores. Decorridos mais de vinte anos da entrada das mulheres nas forças armadas dos países da região sul-americana, faz-se pertinente entender o que garantiu que determinados países obtivessem maior sucesso na proposição de políticas de género e oportunidades iguais para mulheres e homens.

Palavras-chave: Política de Defesa, Género, Análise Qualitativa Comparada, América do Sul.

Sessão 2: Ameaças Transnacionais



Bruna Soares de Carvalho

Licenciada em Línguas e Relações Internacionais pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

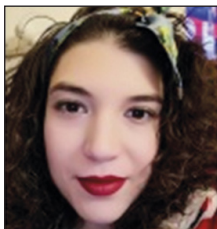
Processo Eleitoral para a Presidência da Somália em Contexto Político Instável

RESUMO

O artigo tem como objetivo principal analisar o processo eleitoral para a presidência da Somália, a partir de 2012, em um contexto político instável e incipiente. Com a identificação feita anteriormente da variável dependente observa-se que, as variáveis independentes, ou seja, os instrumentos de pesquisa que na investigação a sua utilização em relação à variável dependente geram resultados são três: (1) a observação da emergência da Somália no Sistema Internacional após o fim da Guerra Fria; (2) o relato da influência da Al-Shabab; (3) a análise do atual processo eleitoral para a presidência. A análise se inicia com o fim da Guerra Fria, que inaugura uma nova ordem mundial; a Somália, assim como outras nações que estavam sob o domínio das superpotências, tentam se instalar na nova lógica do Sistema Internacional.

Palavras-chave: Somália, Guerra Fria, Al-Shabab, Eleições.

Sessão 2: Ameaças Transnacionais



Catarina Milhais Ferreira Gonçalves

Doutoranda em Estudos da Globalização na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL). Bolseira da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT).

Social Movements and Democratization: The Arab Spring in Tunisia and Libya

RESUMO

Os movimentos designados por Primavera Árabe consistiram numa série de processos revolucionários com o objetivo de implementar regimes democráticos, pondo fim aos sistemas autoritários até então vigentes na região magrebina. Algumas das principais demandas dos manifestantes foram, justamente, um maior poder de participação na vida pública e a melhoria das condições de vida, verificando-se à data um aumento da taxa de desemprego. É, nesse sentido, que se torna pertinente uma análise das condições sociais e políticas dos países envolvidos, para perceber a caracterização dos seus movimentos revolucionários e o resultado a que chegaram, que sem dúvida serão subvertidos segundo o país a considerar. É interessante, portanto, nesta análise, observar dois países com desdobramentos diametralmente opostos, pelo menos até 2014: a Tunísia, uma democracia consolidada, e a Líbia, país em declínio, em constante perpetuação da guerra civil imposta pelo período pós-Primavera Árabe.

Palavras-chave: Primavera Árabe, Direitos Humanos, Magrebe.

Sessão 2: Ameaças Transnacionais



Cláudia Susana Rodrigues de Araújo

Doutoranda em Estudos da Globalização na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL).

Securitização do Protesto na União Europeia: Entre Luta Contra o Terrorismo e Luta Contra a Austeridade

RESUMO

Este trabalho investiga a construção do protesto enquanto problema securitário na União Europeia, tanto a nível do discurso oficial das instituições e dos governos dos Estados-membros, como a nível das reações do poder executivo e seus representantes na esfera pública em que este se realiza. Parte do quadro teórico da securitização da Escola de Segurança de Copenhaga, aplicando-o ao fenómeno social da mobilização nas ruas das cidades europeias contra políticas da austeridade, impostas tanto a partir de instituições transnacionais (FMI, UE), como dos diferentes governos dos países membros, para testar a hipótese de que as políticas e práticas associadas à luta contra o terrorismo têm como efeito colateral a diminuição do espaço público disponível para o protesto. Considerando que este é uma forma de participação democrática, o estreitamento da esfera pública poderá constituir efetivamente uma limitação para a fruição da democracia na Europa, e conseqüentemente, uma diminuição do número de indivíduos a quem se reconhece legitimidade de participação democrática.

Palavras-chave: Securitização, Protesto, Austeridade, Esfera pública, União Europeia.

Sessão 2: Ameaças Transnacionais



Henrique Miguel Alves Garcia

Aluno do Mestrado em Estudos Europeus da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

A Omnipresença da Ameaça Terrorista e a Política de Contraterrorismo na Europa Ocidental

RESUMO

O terrorismo é ameaça transnacional à democracia e ao Estado de Direito. Desde os atentados do 11 de Setembro que a ameaça está mais difusa, multifacetada e imprevisível na Europa. Os países europeus têm contribuído nos esforços internacionais em contraterrorismo, mas a aplicação prática da legislação neste âmbito está ainda muito aquém do desejável uma vez que nem todos os Estados estão em sintonia quanto à sua aplicação prática. O artigo identifica os atores constituintes da arquitetura antiterrorista europeia. Refere algumas medidas centradas no combate ao financiamento do terrorismo, bem como na prevenção da radicalização e, por conseguinte, no combate ao recrutamento *online* e/ou em espaço público. Por último procuram-se esclarecer futuros cenários da ameaça significativa do Daesh, formulando por exemplo sugestões de combate à propaganda radical, ao recrutamento e como lidar com os combatentes estrangeiros. Trabalhar com empenho para criar uma união de segurança efetiva é o objetivo.

Palavras-chave: Europa; Estado Islâmico, Política Externa, Ameaça Terrorista (salafita-jihadista), (Des/Contra-) Radicalização, (Contra-) Terrorismo.

Sessão 2: Ameaças Transnacionais



Mariana Akemi Takano

Aluna do Mestrado de Economia da Universidade de Évora

Energia como Recurso Estratégico: Análise Contextual da União Europeia

RESUMO

A segurança do aprovisionamento energético consiste em uma das principais metas da política energética da União Europeia. Com vistas a isto, o artigo seguinte tem por objetivo a realização de uma análise acerca das questões estratégicas associadas à segurança energética e suas implicações no âmbito dos países que compõem a União Europeia. Neste contexto, foram apresentadas as metas traçadas pelo programa Europa 2020 no que diz respeito ao setor energético, e apontadas questões geopolíticas associadas a este recurso estratégico que, outrora, foi muito utilizado como demonstração de poder. Uma alternativa apontada para diminuir a dependência com relação aos países que possuem o domínio sobre as fontes primárias foi a progressiva caminhada em direção ao aumento do uso de energias renováveis, que além desta perspectiva estratégica, traz benefícios ambientais ao planeta e melhoria na qualidade de vida das pessoas. Também, foi mostrada a situação que UE se encontra neste panorama, com destaque aos pontos mais sensíveis da questão energética atual, e com vistas à importância do tema no âmbito da segurança nacional.

Palavras-chave: Energia, União Europeia, Geopolítica.

Sessão 3: Política Externa



Bárbara Magalhães Teles, Aluna do Curso de Ciência Política e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Nova de Lisboa (FCSH-UNL)

Inês Barbosa Caseiro, Aluna do Curso de Ciência Política e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL)

A Rigidificação do Sistema Internacional pela Lente do Realismo: Portugal Perante o Sistema de Alianças do Final do Século XIX e a Bipolarização do Sistema Pós-1945

RESUMO

O realismo clássico diz-nos que o poder é a palavra-chave do sistema internacional, sendo que este último molda a política externa dos Estados – principais atores do sistema internacional. A natureza do sistema é anárquica e os Estados interagem entre si, visando a maximização do seu poder, mas tentando manter sempre um equilíbrio. Esta lógica realista permite estabelecer uma conexão entre dois casos, distantes a nível cronológico, mas próximos no que concerne à bipolaridade: traduzida em alianças, a partir do final do século XIX e em blocos, após o final da Segunda Guerra Mundial. Como mencionado anteriormente, no final do século XIX o sistema internacional rigidificou-se em duas alianças – a Tríplice Aliança (1882) e a Entente Cordiale (1904). Tal facto sucedeu num paradigma de transição de poder no sistema internacional, com o declínio de potências hegemónicas tradicionais e a ascensão de novas potências, mas também de nacionalismos, imperialismo e as decorrentes disputas coloniais. Meio século depois, pela lente realista, é possível encontrar uma analogia com a bipolarização do mundo em dois blocos – comunista e capitalista. É pertinente, perante este quadro, analisar as opções portuguesas ao nível da política externa durante o Estado Novo, como garante da defesa nacional, bem como analisar as linhas de continuidade e rutura.

Palavras-chave: Realismo, Sistema Internacional, Portugal, Alianças.

Sessão 3: Política Externa



Heloise Guarise Vieira

Doutoranda em Política Internacional e Resolução de Conflitos na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC).

Brazil and Argentina Trust-Building in the 1980's – Deeply Rooted Othring and Reimagination of Bilateral Arrangements

RESUMO

Os processos de diferenciação de um potencial inimigo são, várias vezes, resultado de processos históricos de longo prazo que acabam por criar uma visão estereotipada de quem é o outro. A geopolítica crítica, entendendo que discursos e práticas são constituintes de um mesmo fenómeno, procura compreender como os Estados criam tais diferenças. A teoria também é responsável pela busca de soluções para esses processos de imaginação. Baseando-nos nessa conjectura, o presente artigo busca compreender como Brasil e Argentina construíram rivalidades ao longo de sua história e como o processo de aproximação, iniciado na década de 1980, conseguiu alterar os discursos de seus líderes. Os resultados mostram que tanto as mudanças internas quanto as readequações do sistema internacional uniram-se para uma nova interpretação dos Estados sobre si mesmos e sobre o vizinho em questão.

Palavras-chave: Geopolítica crítica, Brasil, Argentina.

Sessão 3: Política Externa



João Francisco Adriano Silva Lopes

Aluno do Curso de Relações Internacionais do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-UL).

Defesa Nacional e Política Externa: Caso de Estudo *Belt and Road Initiative*

RESUMO

Este artigo trata uma pesquisa que comporta a assunção de que o projeto *Belt and Road Initiative* (BRI) encontra-se perante uma natureza dual. Por um lado, não se sabe se o mesmo é uma “iniciativa” ou uma “estratégia”, o que, por conseguinte, irá contribuir para reverberações externas, uma vez que como qualquer empreendimento internacional desta escala, está suscetível à narrativa dada ao mesmo, na busca pela agregação de mais apoiantes e contribuidores. Não obstante, em conjunto, procura-se analisar e comparar a BRI enquanto projeto de política externa para uma efetiva defesa nacional, utilizando ferramentas e instrumentos quer económicos, quer políticos para esse efeito.

Palavras-chave: BRI, Política externa, Defesa nacional, Iniciativa, Estratégia.

Sessão 3: Política Externa



Jorge Augusto Costa Félix

Aluno do Mestrado em Relações Internacionais da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho.

A Política de Segurança Energética Europeia Perante o Desafio da Cooperação Russa: o Caso do Acesso ao Gás Natural

RESUMO

Este trabalho explora a forma como a União Europeia tem reformulado a sua política de segurança energética perante o desafio de cooperação apresentado pela Rússia. O enfoque do trabalho está na tentativa da UE garantir um abastecimento seguro e contínuo de gás natural, recurso energético este de que é extremamente dependente face à Rússia. Procura-se assim analisar como é que a UE tem desenvolvido a sua estratégia perante um país que assume uma posição de mercado dominante através da Gazprom, e que por sua vez utiliza o seu domínio do monopólio da infraestrutura energética como uma arma de manipulação política. Ao focar-se no período de 1999 a 2019, o trabalho explora as principais tendências que têm marcado o desenvolvimento da estratégia europeia, sendo que a análise vai dividir-se em três diferentes fases, abordando os projetos Nord Stream 1 e Nord Stream 2. A nosso ver, valor da inovação do trabalho reside na aplicação de um quadro teórico construtivista que, ao analisar os acontecimentos e as dinâmicas de interação entre ambos os atores, contribuirá para a identificação dos vários interesses e posições assumidas por estes ao longo do tempo. Por fim e não menos importante, o presente contributo aborda o diálogo transatlântico sobre os assuntos da energia que se tem apresentado como uma dinâmica recente no que toca à partilha de uma visão comum de segurança e sustentabilidade energética entre os EUA, UE e a Rússia, e a vizinhança partilhada entre as duas últimas.

Palavras-chave: Energia, Rússia, União Europeia, Cooperação, Gás Natural.

Sessão 3: Política Externa



Pedro Miguel Moreira Constantino

Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC).

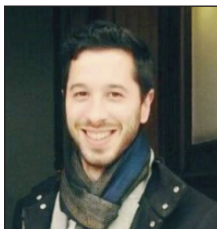
Russian Foreign Policy: What Does Russia Want? How to Perceive the Ukrainian Crisis?”

RESUMO

A Rússia tem uma agenda política europeia e a política russa tem sido a chave da segurança europeia. Demonstrou-o na Segunda Guerra Mundial, confirmou-o durante a Guerra Fria e desde o período pós-Guerra Fria, sempre que é necessário recorre à chave da segurança europeia com algum dramatismo, como foi o caso da anexação da Crimeia e o início da “guerra híbrida” na Ucrânia Ocidental. Por seu lado, a UE, com a sua diversidade política e institucional tem procurado construir a sua política de vizinhança a leste sem uma aparente carga geopolítica. A forma como ambos os lados constroem mapas mentais carece de alguma concetualização teórica. Narrativas geopolíticas, códigos, geopolítica cognitiva ou representação geográfica são alguns dos termos utilizados, sem, no entanto, muitas vezes sabermos explicar como são construídos. A fricção entre os dois blocos é tão complexa que a recorrência ao imaginário da espacialidade é incontornável quando não existe a perceção direta e a experiência indireta se torna inevitável. A memória, as imagens e os mapas passados acabam sempre por causar assombros. Neste artigo, argumento que os mapas mentais têm moldado a forma como a UE e a Federação Russa se têm percebido mutuamente e como isso tem tido implicações sérias na definição da ação da política externa e da forma ela tem sido assimilada com uma carga geopolítica intensa por ambos os lados.

Palavras-chave: União Europeia, Rússia, Mapas mentais, Geopolítica crítica.

Sessão 3: Política Externa



Ricardo Miguel Palmela de Oliveira

Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC).

The Fifth Empire? Mapping the Lusophone Identity in the Portuguese Geopolitical Discourse

RESUMO

Após a democratização e no contexto da descolonização, Portugal procurou redefinir o seu estatuto e lugar no mundo, tentando restabelecer e fortalecer relações com as suas ex-colónias. O presente artigo pretende mapear a construção do conceito de lusofonia enquanto parte integrante da identidade e política externa portuguesas no quadro do pós-25 de abril de 1974. Partindo de uma lente de geopolítica crítica, a análise será feita através dos discursos presentes nos Programas de Governo (1979-2015) e de investigação científica. As conclusões apontam para uma aposta da língua portuguesa enquanto vetor identitário comum entre Portugal e as ex-colónias sendo fator essencial para a sua projeção geopolítica na CPLP, Europa e mundo, embora incorporando elementos neocolonialistas.

Palavras-chave: Portugal, Geopolítica, Alianças, Cooperação.

Sessão 4: Informação e Segurança no Ciberespaço



João André Coelho Barata

Doutorando em Direito e Segurança na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (FDUNL).

A Constitucionalidade das Informações Militares nas Forças Armadas em Portugal

RESUMO

As atividades de informações em Portugal decorrem muito antes do 25 de Abril de 1974. A posterior assunção portuguesa como Estado de Direito Democrático balizada pelo normativo legal e uma política renovada para as Forças Armadas na prossecução dos interesses nacionais político-estratégicos, ocorre desde então de forma não apenas unilateral militar, mas multilateral e de crescente intervenção civil. Importa compreender criticamente como se processa a transformação das informações militares para os serviços de informações da República Portuguesa e quais os aspetos de passível melhoria na orgânica militar, tendo em vista a necessidade de prossecução dos atuais desígnios Nacionais de Segurança e Defesa Externas que se assumem agora essencialmente em questões ao nível estratégico militar.

Palavras-chave: Informações Militares, Sistemas de Informações da República Portuguesa, Informações Estratégicas, Operacionais e Táticas.

Sessão 4: Informação e Segurança no Ciberespaço



Rui Filipe de Oliveira Florêncio

Aluno da Pós-Graduação em Gestão de Informações e Segurança da Nova Information Management School/Universidade Nova de Lisboa, em parceria com o SIRP e o IDN.

Encriptação: Estarão as Forças de Segurança a Ficar às Escuras, ou a Olhar na Direção Errada?

RESUMO

Na sequência de as empresas estarem cada vez mais a implementar encriptação nos seus produtos, as forças de segurança norte-americanas afirmam estar a ficar “às escuras” (*going dark*), isto é, que têm autoridade legal para interceptar e aceder a comunicações e informação na sequência de ordem judicial, mas não têm capacidade técnica para cumprir essas ordens. Este debate foi reavivado após o ataque de San Bernardino, quando o FBI obteve uma ordem judicial para obrigar a Apple a desbloquear o iPhone de um dos perpetradores. A Apple resistiu à ordem judicial, alegando que o que o FBI realmente pretendia era um *backdoor* e que a segurança de todos os utilizadores seria colocada em risco. De facto, os *backdoors* irão dar origem a um conjunto de riscos de segurança críticos. O presente artigo tem como objetivo avaliar como é que na ausência de *backdoors* as forças de segurança poderão ou não ficar totalmente “às escuras”.

Palavras-chave: Encriptação, Criptografia, *Going Dark*, *Backdoor*, Criptoguerra.

Sessão 5: Alterações Climáticas e Defesa Nacional



Marcela Carlota Silva Houart

Aluna do Mestrado em Relações Internacionais, Paz, Segurança e Estudos de Desenvolvimento da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Alterações Climáticas, Migrações e Conflitos: uma Ameaça Transnacional à Segurança?

RESUMO

Assumindo que o aquecimento global é o maior desafio que enfrentamos hoje, este artigo pretende explorar a dinâmica que envolve as alterações climáticas e os impactos que poderão ter sobre migrações e conflitos. Temos vindo a assistir a uma gradual securitização das alterações climáticas, perante a qual argumentamos que – embora constituam uma ameaça real à segurança humana transnacional – devem ser enfrentadas sobretudo como desafios humanitários e de desenvolvimento. Uma securitização do tema levará provavelmente a políticas mais severas e restritivas, como o encerramento de fronteiras, isolamento de regiões ou a criação de “mundos fortaleza”, pondo em causa os direitos e valores subjacentes às sociedades democráticas e aumentando o sofrimento humano. A partir de um quadro teórico assente na teoria da securitização, faremos uma análise crítica deste processo, sublinhando os desafios e efeitos nefastos que poderá ter sobre o bem-estar e a liberdade das populações mais vulneráveis.

Palavras-chave: Alterações climáticas, Migrações, Ameaças.

Sessão 5: Alterações Climáticas e Defesa Nacional



Maria Seabra Freitas

Aluna do Mestrado em Estratégia do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-UL).

O Despertar para um Estatuto Normativo: os Refugiados Climáticos

RESUMO

O clima está a mudar e com consequências cada vez mais visíveis. O seu efeito global questiona o equilíbrio natural da Terra e a segurança e sobrevivência de uma grande parte das comunidades. Surge uma nova ameaça ao bem-estar humano, com o tema das migrações ambientais forçadas a conquistar espaço na agenda política internacional e na discussão académica e científica. Fenómenos ambientais como a desertificação, a salinização, a erosão, ou mesmo o desaparecimento de rios e a subida do nível médio das águas dos mares têm criado fortes desafios às entidades governamentais, responsáveis pela proteção dos seus cidadãos. Com regiões no mundo de maior vulnerabilidade às alterações climáticas – a República do Kiribati, o Bangladesh, as Ilhas Carteret da Papua Nova Guiné, entre outras – é urgente o debate sobre a possível expansão da nomenclatura jurídico-legal de Refugiado, de forma a garantir a salvaguarda dos Direitos Humanos e a sobrevivência populacional.

Palavras-chave: Alterações climáticas, Refugiados, Direitos Humanos.

Sessão 6: O Mar Como Vetor Estratégico



Maria Alexandra Figueiredo Coelho, Aluna do Curso de Relações Internacionais do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-UL).

Margarida de Brito Rosa, Aluna do Curso de Relações Internacionais do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-UL).

Mélanie Serra Mendes, Aluna do Curso de Relações Internacionais do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-UL).

Leonor Alexandra de Oliveira Ferreira, Aluna do Curso de Relações Internacionais do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-UL).

O Mar como Vetor Estratégico

RESUMO

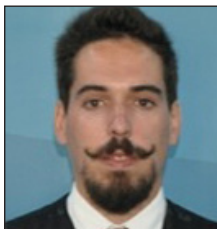
Num mundo cada vez mais globalizado, em que as culturas se misturam e os países precisam de sobressair de alguma forma, para assegurar a sua subsistência, o mar torna-se um fator de importância incalculável.

Portugal sempre foi um país com uma grande ligação ao oceano, e apesar do seu afastamento do mesmo desde a adesão à União Europeia, continua a ser um fator caracterizante do nosso país. Neste sentido, nos últimos anos tem sido feito um esforço para desenvolver e criar diversos setores ligados ao mar, de forma a que o país reencontre uma posição vantajosa.

Assim sendo, devemos centrar-nos nas estratégias política, militar, económica e energética, o que está a ser desenvolvido em cada uma, e o que poderá ser melhorado para um melhor aproveitamento do mar.

Palavras-chave: Mar, Recursos, Estratégia.

Sessão 6: O Mar Como Vetor Estratégico



Pedro Alexandre Rodrigues Pires

Aluno do Mestrado de História Contemporânea da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

As Leis Navais e a Marinha do Almirante Alfred von Tirpitz

RESUMO

Após a unificação alemã em 1871, depois da Guerra Franco-Alemã, a política alemã é alterada. Em 1890, o afastamento de Bismarck leva à mudança de política.

A 6 de dezembro de 1897, o ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, Bernhard von Bulow, profere um discurso no qual defende que a Alemanha deve embarcar numa política de *Weltpolitik*, contrariando a política de *Europapolitik* de Bismarck, pretendendo assim expandir o poder e prestígio do Império Alemão.

Para atingir este fim, o imperador e o *Reichstag*, aprovaram uma série de leis navais que atribuem à marinha alemã a missão de realizar a visão da *Weltpolitik*.

Na Alemanha vão ser publicadas duas leis navais, mais três emendas, isto no período entre 1898 e 1912.

Estas leis terão por objetivo a construção de uma frota de mar alto capaz de rivalizar com a Royal Navy. Apercebendo-se que ultrapassar a Royal Navy será um plano demasiado ambicioso, a ideia central destas leis será criar uma Marinha que obrigue a Royal Navy a calcular os riscos de baixas num confronto direto e que esse confronto seja demasiado pesado para a Royal Navy, mesmo que esta saia vitoriosa.

Um dos principais promotores desta ideia será o almirante Alfred von Tirpitz. Este almirante, a par do próprio *kaiser* e do ministro dos Negócios Estrangeiros Bernhard von Bulow, será o principal promotor desse plano.

O Império Alemão enquadra-se no que os teóricos realistas chamam de um “Estado Revisionista”, ou seja, um Estado que não está satisfeito com o seu estatuto no pódio do sistema internacional.

Palavras-chave: Marinha, Estratégia, Leis Navais, Alemanha, Grã-Bretanha.

Sessão 7: Economia de Defesa Nacional



Laura Filipa Barbosa de Cristo

Pós-Graduação em Corporate Diplomacy pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-UL).

Consumismo: o Indispensável Risco da Sociedade Pós-Moderna

RESUMO

Cada vez mais o isolamento económico afigura-se como risco à economia e bem-estar social globais, mas e o grande estimulante da oferta? Focando-se no fenómeno antropogénico do consumismo, este artigo reflete de que forma essa prática, indispensável à sociedade (pós-) moderna, se afigura como um impulsor de riscos. Parte-se da posição cética de alguns autores, que perspetivam estes como construções científicas que monopolizam o papel da inovação enquanto solução, induzindo, porém, ainda mais ao consumismo. Para o demonstrar analisaram-se os resultados do *Special Report on 1.5°C* do IPCC, que responsabilizam a ação humana pelas assimetrias no desenvolvimento sustentável, ambiental e societal. Por fim, extrapolam-se as conclusões da investigação para um estudo de caso, passível de ser uma realidade portuguesa, sobre a exploração do lítio, para dar resposta à tendência consumista global da mobilidade elétrica.

Palavras-chave: Consumismo, Risco, Alterações Climáticas, Direitos Humanos.

Painel 1

DIREITOS HUMANOS E MIGRAÇÕES

Europa e Migrações: *Migrants, bienvenue au pays des droits de l'homme...*

Mariana Marques de Albuquerque

Introdução

O objetivo do presente trabalho reside no entendimento sobre as fórmulas como a sociedade francesa lidou com impulsos migratórios de elevada expressão em dois momentos históricos distintos, destacando as vulnerabilidades da recepção a grupos étnicos e ou religiosos, em contextos temporais anteriores ou atuais, quer se encontrem integrados, quer procurem inserir-se ativamente nas sociedades de acolhimento. Os dois casos abordados dão a conhecer ao leitor um paralelismo existente entre duas situações, que ocorreu e ainda ocorrem na mesma sociedade – a francesa –, num período separado por seis décadas. Em qualquer das situações, assistimos a um crescimento da extrema-direita, inspirada pela defesa da segurança, identidade e soberania francesas face aos imigrantes e refugiados. E observamos também, nos dois casos, sentimentos comuns de racismo e xenofobia.

A primeira parte analisa a questão argelina, nos anos de 1950, durante a guerra pela independência da Argélia. O nosso estudo contempla os cenários da frente de guerra no Norte de África, bem como a projeção do conflito em Paris; nesta dimensão, privilegiamos os argelinos refugiados da guerra e os filhos de imigrantes, residentes na mesma cidade, indutores de sentimentos xenófobos da população francesa. Na segunda parte, o nosso foco de interesse centra-se na crise migratória atual, já em pleno século XXI, propiciada, entre outros fatores, pelos conflitos armados na Síria, no Iraque e no Afeganistão, geradores de um grande fluxo migratório, com impacto na radicalização crescente de militantes do Daesh, também denominado ao Estado Islâmico (E.I.). Neste contexto, a França foi palco de diversos atentados, ocorridos em vários dos seus espaços urbanos nos últimos anos.

Atendendo ao objeto de análise, consideramos pertinente uma avaliação preliminar do conceito de herança cultural. Esse legado parte de um conjunto de elementos que permite a um grupo identificar-se como portador de uma identidade própria. Pode passar pela “língua materna e família a que esta pertença; pelo património material e imaterial; pelos costumes e tradições; pelos condicionamentos, adaptações e morfologias impostos pela História, pela Geografia, pelo clima” (Moura, 2013, p. 38). Como observaremos, a herança cultural projeta-se de múltiplas formas nas estruturas institucionais, políticas, económicas, sócias e culturais das comunidades. O desenvolvimento do tema é com-

plexo, sensível e atual, conforme se verifica diariamente na travessia do Mar Mediterrâneo e Mar Egeu. Certamente consta, para além de sedimentado na memória coletiva, de “valores sociais, marcas e vestígios das gerações passadas e da sua luta pela emancipação e por uma vida melhor” (Moura, 2013, p. 39).

A Questão Argelina no Panorama Social Francês: Anos de 1950

A História, por vezes, não encontra um ponto de partida sem que este esteja desprovido de qualquer associação a si feita anteriormente, isto é, à luz daquilo que em Filosofia se apelida de “cadeia causal” – sucessão de factos e acontecimentos que, relacionados entre si, produzem uma associação de causa e efeito. Como tal, e para retratar este tópico na íntegra, precisaríamos de nos “deslocar” até ao início da colonização europeia, e talvez explicar as relações que, desde então, se impuseram entre colonizadores e colonos. É certo que nem todos os países o fizeram da mesma forma, usando os mesmos métodos; no entanto a superioridade racial sempre foi um fator evidente e unânime em todas as sociedades europeias caracterizadas por serem cidades/países-metrópole.

Circunscrevendo-nos ao caso da Argélia – território ultramarino francês no Norte de África, localizado entre Marrocos e a Tunísia – será importante referir a relevância da emigração ocorrido no período entre as duas guerras mundiais. Falamos por isso dos anos de 1920 e inícios de 1930. Esta procura pela metrópole francesa, por parte de uma grande massa de população argelina, deveu-se ao facto de partirem em busca de terras férteis para cultivar e às transformações nas estruturas agrárias tradicionais que facilitaram a produção da terra. Em suma, partem para um país industrializado (Hamon e Rotman, 1979, p. 32), capaz de lhes proporcionar um estilo de vida superior àquele que tinham no seu país de origem. Uma das consequências deste movimento reflete-se no sentimento gerado na própria comunidade argelina de desenraizamento, afetado pela discriminação racial e exploração económica, que naturalmente contribuirá para que novos nacionalistas argelinos despontem (Hamon e Rotman, 1979, p. 32). Este processo cresceu em finais de 1940 e na década de 50, em virtude da guerra pela independência da Argélia.

Existem alguns fatores que nos ajudam a perceber o ensejo pela emancipação daquele território ultramarino face à metrópole. Essencialmente, no palco político e social, evidencia-se a influência do movimento emancipatório vietnamita, atendendo à necessidade de romper com o sistema colonial. No caso da Argélia, esta manifestação de vontade acentua-se particularmente por se tratar de um povo caracterizado por uma consciência aguda das características identitárias suportadas pela sua cultura e pela sua fé; referimo-nos a uma sociedade árabe-bárbara de confissão islâmica enraizada em África (Lacouture, 1985, pp. 5-6), ou seja, diferenciada dos cânones políticos e sociais franceses. Neste contexto, seria urgente acentuar as diferenças religiosas, culturais e dar cumprimento à rejeição radical à autoridade metropolitana (Lacouture, 1985, p. 6). A guerra pela independência seria apenas uma questão de tempo até ser iniciada, não só por estes fatores, mas também por uma certa pressão internacional do pós-guerra (1939-1945) na libertação das colónias para que não houvesse num futuro imediato mais disputa pela supremacia territorial internacional.

François Mitterrand é uma figura chave. Antes da agitação se tornar algo indomável pelo Estado francês até ao início da guerra em 1954, Mitterrand revelava-se conhecedor da realidade colonial francesa, resultante de um périplo efetuado por vontade própria, sem qualquer compromisso de Estado. Conotado ideologicamente com a esquerda, não alijava o conservadorismo. Esta sua dualidade persistia no decurso de todas as tentativas de negociações entre a França e as suas colónias. Para Mitterrand, importava atender a reformas políticas capazes de quebrar o velho imperialismo francês e de ajudar à evolução de vários sectores públicos e industriais argelinos. No postulado do futuro presidente da república francesa, estes sectores poderiam insurgir-se contra a França caso essa transição fosse feita sem a colaboração da própria França (Giesbert, 1977, pp. 112 e 117).

O parlamento francês aprovava uma assembleia argelina, constituída por dois colégios, o primeiro formado por europeus e uma elite assimilada de muçulmanos, e um segundo que representaria o resto da população. Esta situação reforçaria ainda mais a ideia que Charles-André Julien – socialista – defenderia de que “oito milhões de indígenas não poderiam definitivamente ser abandonados à mercê de um milhão de não-muçulmanos que consideravam os outros como inimigos e cidadãos diminutivos” (Hamon e Rotman, 1979, pp. 23-24). Esta perceção política que culmina com a visão de Julien, e a solidariedade das classes trabalhadoras francesas, na sua maioria anticolonialistas e defensoras dos Direitos do Homem (Hamon e Rotman, 1979, p. 23), são causas evidentes de um princípio de revolta, não só na Argélia, como também na própria metrópole.

“L’Algérie, c’est la France”... são estas as palavras de Mitterrand, em 1954, já eleito ministro do Interior por René Coty, aquando do início da guerra. O necessário e ideal seria suprimir a violência instaurada nas ruas argelinas, então já com 618 agressões e 42 mortes registadas em conflitos entre muçulmanos (Hamon e Rotman, 1979, p. 84), entre os meses de janeiro e setembro de 1956. A única forma de instaurar a ordem seria o recurso à repressão e violência exercida por soldados franceses e polícias locais sobre os rebeldes argelinos (Becker, 2000, p. 67) – e a partir daquele momento a tortura passou a vigorar durante o período de toda a guerra, tanto na Argélia como em França, com a perseguição à população de raiz árabe. Isto porque, nas palavras de Mitterrand, “da Flandres ao Congo (...) a lei sobre tudo se impõe e essa lei, é a lei francesa (...)” (Giesbert, 1977, p. 135), e tendo dito isto decide avançar contra os colonos que os muçulmanos teriam incorporado no seu plano para a reivindicação nacionalista.

A federação de pequenos partidos que deram origem à Frente de Libertação Nacional (F.L.N.) “transportou” a guerra para França. Tratava-se de um movimento de resistência à guerra (Hamon e Rotman, 1979, p. 15), fundado em Paris, no ano de 1955, sendo apoiado por indivíduos não só de ascendência argelina como franceses anticolonialistas e comunistas. Em parte, estes elementos ajudavam a F.L.N. através de recursos monetários, posteriormente enviados para a frente na Argélia; da propaganda na sociedade francesa, denunciando os horrores sofridos pela população argelina às mãos do exército francês; e também provocavam instabilidade e o terror nas ruas de Paris. Explosões e incêndios em vários locais do território nacional exigiam medidas de segurança urgentes (Hamon e Rotman, 1979, p. 115).

A 3 de setembro de 1958, a prefeitura da polícia recomendava vivamente aos norte-africanos para não circularem entre as 21h30 e às 5h30 da manhã. Para 200 mil argelinos da região parisiense isto significava a imposição da hora do recolher obrigatório. Na primeira semana de setembro ocorreram 39 detenções (Hamon e Rotman, 1979, pp. 115-116). O grande objetivo do F.L.N. seria implementar o pânico na população francesa, ou seja, criar um clima de insegurança, o que “obrigava” os gauleses a viverem numa constante psicose de atentado (Hamon e Rotman, 1979, p. 116). Isto tornaria óbvia uma mudança radical de relação entre a população francesa e argelina.

A polícia age. Os exemplos de maior violência física passam pela perseguição a quaisquer pessoas que fossem identificadas como ajudantes da F.L.N. (Hamon e Rotman, 1979, pp. 134-135). Existiram relatos de episódios em que os argelinos seriam lançados ao rio Sena (Simon, 2009, p. 27), resultante de atitudes policiais sobre as multidões enquanto protestavam e exigiam o fim da “guetização” que muitos sofriam na França metropolitana (McAuley, 2017). O estado de emergência, tendo por alvo a comunidade árabe-islâmica, permitia às autoridades a interceção de insurreições revolucionárias proibir argelinos suspeitos de se aglomerarem em público (McAuley, 2017).

Muitas destas mortes foram instigadas por Maurice Papon, o então chefe da polícia parisiense (McAuley, 2017). O uso da violência psicológica também seria um método, embora não tão “eficaz” e menos usado por parte das forças policiais que se encarregavam de prender e torturar; seria mais associado à população que contraia o ódio aos rebeldes; expressa-se através de insultos, rixas, discriminação racial e religiosa.

Nem todos os argelinos seriam a favor da independência e nem todos seriam rebeldes. As coincidências e semelhanças no quotidiano seriam o suficiente para acusar alguém de que “vocês são todos os mesmos!” (Hamon e Rotman, 1979) sem conhecer pelo menos a vida e o indivíduo por detrás da máscara que é a associação cultural.

Neste período, a extrema-direita conhece uma afirmação política, através de um conjunto de fatores que lhe deram essa força. O essencial, que de uma certa forma resume o pretendido, baseia-se num sentimento de uma profunda mutação da sociedade, que se caracteriza pela percepção de um recuo de valores tradicionais e a entrada num país moderno, técnico e urbano (Schor, 1996, p. 241).

Estes fatores centram-se, em primeiro lugar, na política migratória e no entendimento da crise económica e social. Neste ponto, a extrema-direita não admitia a anemia demográfica da França nem a associação entre as necessidades da sua economia assentam na introdução de imigrantes no território nacional (Schor, 1996, p. 242). A isto interliga-se ainda a recusa do reconhecimento de que o contributo da mão-de-obra imigrante (trabalho barato) suporta a produção nacional, numa conjuntura em que os extremistas encorajavam a oposição à concorrência estrangeira e migratória, como forma de proteger os seus interesses económicos, e reivindicavam a sua indignação denunciando a incompetência e a desonestidade da população extranacional (Schor, 1996, p. 247).

O racismo era um tópico facilmente associado a períodos de crise social, atendendo à necessidade de contrair um sentimento de rejeição aos imigrantes, não tendo somente a ver com a questão de defesa da etnia “dominante”, mas também à hipotética superioridade

dade racial, neste caso dos franceses para com os argelinos. A questão da raça afigurava-se bastante importante, assente na convicção de os povos se relacionavam em função do estatuto inerente a cada comunidade, ditada pelos indicadores civilizacionais estanques, logo insuperáveis (Schor, 1996, pp. 252-253).

Não só os argelinos, como todos os magrebinos, eram, por isso, considerados como um símbolo de uma invasão em curso no espaço francês, acentuadamente a partir do pós-guerra, ainda que muitas destas visões se tenham construído nos anos 1930.

A opinião dos presidentes franceses também revela divergências.

O atual presidente, Emmanuel Macron reconheceu que o passado colonial francês constituiu um “crime contra a humanidade”; mais, este passado deveria ainda ser enfrentado com “coragem e lucidez”, sancionando deste modo a tortura causada pela França (Chrisafis, 2018).

François Hollande, ex-presidente francês, admite que a guerra pela independência foi “brutal” e injusta. Reconhecia o sofrimento que o sistema colonial causou, mas evitou pedir desculpa ao povo argelino pelo passado histórico.

Nicolas Sarkozy, antecessor de Hollande, também reconheceu os factos. No entanto, recusou mesmo o pedido de desculpas, alegando que a população francesa se encontrava mais interessada em olhar para o futuro do que atender ao passado. No entanto, o ato de reconhecimento das atrocidades constituiria uma “noção religiosa” que não teria lugar na relação entre dois Estados (Reuters, 2007).

Os Imigrantes na Sociedade Francesa Atual

A crise migratória que a União Europeia tem vindo a enfrentar nos últimos anos confronta-se com uma “obrigação moral e legal” dos países europeus em acolher refugiados e imigrantes; simultaneamente, depara-se com os efeitos dispersos da violência, traduzida em atentados terroristas, realizados na sua maioria por filhos de imigrantes, e até mesmo de islâmicos fanáticos que se se fazem passar por refugiados quando pedem asilo nas fronteiras da Europa.

Os motivos deste fluxo migratório prendem-se, essencialmente, com questões de procura pela segurança face à política, pobreza e guerra nos países de origem, pela expectativa de melhores condições de vida, como uma oportunidade de trabalho e acesso à educação. Entre 2015 e 2016, estima-se que o número de imigrantes e refugiados rondou um milhão de indivíduos (Comissão Europeia, 2017).

A União Europeia atua em determinados campos fundamentais para uma maior estabilização e controlo da agitação em torno da crise migratória, como por exemplo, abastecimento de água, saneamento básico e abrigo; recorre aos apoios financeiros para pressionar alguns países das áreas fronteiras da Europa em prol da criação de centros de apoio específicos e de registo. A declaração da UE-Turquia (março de 2016) tem como objetivo reduzir o fluxo migratório a partir do Mar Egeu, à qual se assistiu a uma efetividade de 98%. Em 2015 ainda, e face a uma forte pressão internacional, foi criado um mecanismo de recolocação de emergência, tendo em conta os países destinatários/preferenciais elencados nos pedidos de asilo; por seu turno, os Estados-membros da UE

teriam de redistribuir entre si os migrantes e refugiados concentrados na Grécia e na Itália (Comissão Europeia, 2017). A União Europeia também atua como um dos principais intervenientes financeiros de ajuda à causa humanitária, e à crise síria, disponibilizando do seu orçamento – entre 2015 e 2017 –, 17,7 mil milhões de euros (Comissão Europeia, 2017).

A crise síria constituiu um dos pontos de partida que deu início ao grande fluxo migratório para a Europa; no entanto, a proeza do velho continente em ceder asilo, só fez com que se experienciasse medo e insegurança no dia-a-dia, algo que, no contexto francês, é bem visível e que serve de exemplo para o tema a seguir apresentado.

No século XX, as relações entre a França e a Síria remontam ao fim da Primeira Guerra Mundial, após a Conferência de San Remo (Junho de 1920) ter colocado a Síria-Líbano sob mandato francês (BBC News, 2018). Em 1941, o general Charles de Gaulle promete acabar com o mandato e, em 1943, Shukri al-Kuwatli era eleito primeiro Presidente da Síria, levando à sua independência três anos depois; entretanto o Líbano já tinha sido separado pelos franceses (BBC News, 2018). Desde 1970, com Hafez al-Assad – promotor de uma posição antissoviética (Luce, 2017) – a tomar o lugar de Nur al-Din al-Atasi como presidente, que a Síria não conhece outro tipo de governo nem chefe de Estado. A participação na guerra ao lado do Irão contra o Iraque; a intervenção do exército sírio para a manutenção do *status quo* no Líbano; a guerra do Golfo Pérsico; contribuiu para um acusamento de assassinatos em massa e de um “patrocinador-estatal de terrorismo” (Luce, 2017). Em 2000, depois da morte do pai, sucede à presidência Bashar al-Assad. A partir de 2011, os conflitos internos levaram Bashar a usar a força militar para impor a sua posição, o que originou uma frente interna de oposição. A Liga Árabe, por seu turno, suspendia a Síria por não implementar o plano de paz (BBC News, 2018). Entre todo este tumulto no território sírio, militantes do Estado Islâmico do Iraque e da Síria declaram o “califado” no território, desde Aleppo até à província Diyala, no Iraque (BBC News, 2018).

A França participa neste contexto, pois é um dos membros que contribui militarmente para o combate contra o Daesh (Estado Islâmico). Apela também a uma mudança de governo, capaz de adotar constituição diferente, e que, com a ajuda da comunidade internacional, cesse as hostilidades. Manter o regime sírio significava recusar a abertura do país, o encorajamento continuado de conflitos e a radicalização da oposição. Temia, por outro lado, uma destabilização da Europa e da região no Médio Oriente e o combate eficaz ao terrorismo (France Diplomatie, 2017). A França apoiou a perspectiva de uma Síria democrática, unida e estável, disponibilizando 243 mil milhões de euros de assistência à crise síria (France Diplomatie, 2017).

Desta forma, e pelos laços históricos entre a Síria e a França, o povo sírio sente uma aproximação e consequente proteção do Estado francês face ao terror que vive dentro do seu país. A França continua a lutar contra o terrorismo, grupos terroristas do Daesh sofrem derrotas militares, e assegura que territórios recentemente libertos continuem livres; a França está empenhada em proteger a população civil, a situação humanitária é uma prioridade, atendendo que metade da população síria deixou as suas casas em busca de asilo; a

França está empenhada em lutar contra todos os crimes de guerra; para a potência europeia, os ataques devem ser tidos em conta e deve-se identificar aqueles que são responsáveis, bem como o uso de armas químicas não pode continuar impune, pelo que constitui uma violação da lei internacional da Convenção de Armas Químicas (1993), subscrita pela Síria 2013 (France Diplomatie, 2017). Por isso, o grande fluxo migratório coincidia temporalmente com a política francesa empenhada em prol da população civil síria.

No entanto, e mais uma vez na história da França, acolher imigrantes e refugiados poderia significar um retorno do ódio, racismo, xenofobia e insegurança. Esta situação ganhou nova visibilidade a partir dos atentados que assombraram Paris no ano de 2015, conduzindo a uma mudança substantiva da opinião pública francesa quanto à crise migratória.

A pergunta amplamente formulada, hoje em dia, é o porquê de a França ser alvo de ataques terroristas. Numa primeira explicação, os ataques aéreos provocados pela coligação dos Estados Unidos da América e seus aliados na causa, como é o caso da França, faz com que o Daesh – outra designação do autoproclamado “Estado Islâmico” – a considere como um inimigo, pedindo ainda aos simpatizantes do grupo islâmico, ou aos militantes, que procedam a ataques no Ocidente (Burke, 2016) a fim de ferir o país e tudo aquilo que ele representa: um liberalismo secular.

Para o autoproclamado “Estado Islâmico”, a França é vista como uma potência atesta, defensora dos ideais ocidentais bem como dos Direitos do Homem, o discurso livre e a democracia, o que aos olhos dos radicais islamitas é tido como uma tentativa de imposição ao mundo islâmico. Os ataques ocorridos na capital e em Nice pretendiam atingir os valores franceses. O primeiro ataque data de 7 de janeiro de 2015 ao jornal *Charlie Hebdo*, pela sua capa satírica mostrando o profeta Maomé sendo insultado por muçulmanos, matando 17 pessoas. O segundo grande ocorreu em Novembro de 2015 com atentados no estádio de futebol Stade de France, no Bataclan e em outros bares, que para o Daesh representam um ataque ao modo de vida da França. O terceiro ataque, em Nice, que acabou por captar a atenção internacional, registou-se no dia da Bastilha (dia nacional da França), a 14 de Julho, tendo como alvo do grupo islâmico um ataque à história da França e aos seus valores (Burke, 2016).

A França, contudo, apresenta uma grande percentagem de população muçulmana, franja em que Daesh revelou capacidade de recrutamento. A prova disso é que a grande maioria dos terroristas que causaram os atentados nasceram em território europeu, em França ou na Bélgica, e são jovens que, por não se enquadrarem na sociedade, facilmente são recrutados por estes grupos radicais (Burke, 2016).

Estes extremistas, que causaram os ataques em Paris e em Nice, entraram na Europa através das fronteiras da Hungria, fazendo-se passar por imigrantes e refugiados sírios, possuindo um passaporte falso e aproveitando o fluxo migratório causado pela crise síria (Rothwell, 2016). A rota balcânica também seria utilizada para infiltrar militantes do autoproclamado “Estado Islâmico” treinados e prontos para o combate (Rothwell, 2016).

Aquilo que esta radicalização idealiza é o uso da violência com o intuito de destabilizar o Estado-nação. Alguns especialistas afirmam que se tivesse acontecido mais um ou

dois atentados, o país mergulharia num conflito entre os defensores de direita e os extremistas islâmicos (Burke, 2016).

O racismo e a violência continuam a crescer cada vez mais nas ruas de Paris, cidade onde vários milhares de imigrantes e refugiados residem. Muitos dizem ter experienciado abusos verbais xenófobos e racistas por partes dos gauleses, como: “não podem estar aqui. (...) Este lugar já está cheio de vocês e estamos chateados” (Townsend, 2018). As pessoas procuram refúgios, porque estão mais vulneráveis, e faz com que fiquem mais abertas a essa radicalização que pode acontecer pela internet, na comunidade ou numa tentativa de propagar uma determinada religião (Pimentel, 2016).

Não seria algo imprevisível este tipo de comportamento, visto o passado da sociedade francesa na sua abertura a comunidades islâmicas, como é o relatado na primeira parte do trabalho.

A comissão parlamentar de inquérito responsável por avaliar o comportamento dos serviços de informações franceses nos atentados de 2015 apresentou um relatório que confirma o que muitos em França já sabiam: os seus órgãos de combate ao terrorismo estão datados, são disfuncionais, demasiado complexos, mal coordenados e partilham pouca informação entre si (Ribeiro, 2016).

A França tem hoje seis agências diferentes de combate ao terrorismo. Algumas estão sob ordens do Ministério do Interior, outras obedecem à Defesa, Economia ou Alfândega, e aqui residem muitos dos defeitos conhecidos na máquina francesa de combate ao terrorismo: as diferentes lideranças estão muitas vezes em confronto, as suas jurisdições sobrepõem-se e a informação cai frequentemente pelas fendas que separam os diferentes organismos – foi graças a isto que os irmãos Kouachi conseguiram escapar de Paris depois do ataque ao *Charlie Hebdo* (Ribeiro, 2016).

François Hollande, dois dias depois dos atentados de novembro de 2015, prolongou o estado de emergência para três meses, com algumas reformas na segurança do Estado. Na reunião extraordinária em Versailles, apresentou um discurso sobre uma mudança constitucional, que permitiu administrar o “estado de crise”; apelos à ONU, NATO e à Europa; a intensificação dos bombardeamentos na Síria; criação de mais postos para as forças de segurança e da justiça; o melhoramento no controlo de fronteiras europeias; e por fim, a vigilância mais apertada de todos os franceses que vêm de países como a Síria e o Iraque (Le Monde, 2015).

As políticas de Hollande surtiram efeito, pelo que passou a ser permitido que a polícia entrasse armada em casas de família, em horas noturnas; proibições de manifestações; e o controlo de comunicações de milhões de pessoas (Walt, 2016). Os indivíduos mais afetados são os muçulmanos mais conservadores, os que mais evidenciam os traços culturais, isto é, homens com longa barba ou mulheres com longos vestidos e cabeça coberta – considerados nas ruas como potenciais jihadistas.

Neste contexto, a extrema-direita aparece sob a forma de um partido político, fundado nos anos 1970, por Jean-Marie Le Pen, que, em 2015 cresceu em número de votos. Partido que nos últimos anos é liderado pela sua filha, Marine Le Pen.

As questões referentes à imigração fazem as pessoas votarem mais facilmente na

Frente Nacional (Eltchaninoff, 2017). Marine Le Pen ainda colocava o Islão como principal tema a debater e combater simultaneamente, uma vez que comparava os islâmicos a nazis, no sentido em que estes ocupam o território, sendo ela a cara da resistência (Eltchaninoff, 2017). A sua opção face à naturalização tornava-se severa, pois para Le Pen “ser francês é uma fonte de orgulho, e não um direito!” (Eltchaninoff, 2017). Existem casos de regiões que, pelo seu passado eleitoral histórico, elegiam governadores de esquerda/comunistas e que se sentem frustrados, não só pela imigração islâmica e suas repercussões no território francês, mas também por um sentimento de esquecimento (Lee e Sergent, 2017). A população das áreas mais afetadas pela recessão económica ensejam um regresso àquilo que a França outrora foi como grande potência industrial.

Macron tenta estabelecer um “Islão da França”.

O seu relatório, que foi divulgado e publicado pelo Institut Montaigne, pede o desenvolvimento de um “Islão francês” – um ramo da fé autónomo, centrado na França, que responderia à lei francesa (Young, 2018).

Governos sucessivos desde os anos 80 tentaram criar uma marca do Islão em França, com o duplo objetivo de integrar a minoria muçulmana do país e combater o extremismo islâmico. O objetivo tem sido criar um Islão que se adapte aos valores nacionais, especialmente o secularismo, e seja imune às interpretações radicais que ganharam terreno em certas partes do mundo muçulmano (Piser, 2018).

Nesse sentido, seria necessário combater o uso de redes sociais onde grande parte da população muçulmana se informa sobre a religião.

No entanto, a aplicação de um programa nacional de treinamento para combater a radicalização pressupõe que os imãs que pregam o ódio são, de fato, estrangeiros. Isso dificilmente é o caso; correntes como o salafismo ganharam força na França. É ilógico dizer que isso se deve a um islamismo do Magreb ou de outro lugar, precisamos reconhecer que, na França, há um islamismo salafista francês. Alguns dos imãs mais perigosos são franceses e pregam em francês (Piser, 2018).

A ideia de que tais enclaves geram ideologias radicais e, em última análise, o terrorismo era uma ideia central da campanha presidencial de Marine Le Pen em 2017, que pedia um policiamento mais forte das mesquitas e expulsava da França suspeitos simpatizantes do terrorismo com dupla nacionalidade. Agora Macron estabeleceu o desafio de reformar o Islão. A sua iniciativa coincide com o período que antecede as campanhas das eleições para o Parlamento Europeu, quando o presidente enfrenta seu mais forte desafio de grupos conservadores e de extrema direita que pedem uma supervisão mais forte dos clérigos, mesquitas e escolas muçulmanas. Uma das críticas é que Macron não fez o suficiente para abordar as raízes do fundamentalismo islâmico (Young, 2018).

Mas Macron está seguindo os passos dos presidentes que tentaram, e falharam, estabelecer um “Islão da França”. Baseia-se no exemplo da “concordância” de 1808 de Napoleão Bonaparte com a comunidade judaica da França, que estabeleceu uma autoridade religiosa reconhecida pelo Estado. O ex-presidente francês Nicolas Sarkozy tentou, como ministro do Interior, um conselho representativo para os muçulmanos franceses. Mas esse grupo e seus sucessores não conseguiram ganhar força com a maioria dos fiéis,

em grande parte devido às divisões entre grupos muçulmanos de diferentes países (Young, 2018).

Um dos planos da Macron é romper com o financiamento estrangeiro, a fim de separar organizações muçulmanas na França de outros países. Outra proposta diz respeito à formação de Imãs. Enquanto os governos do passado, como o de Hollande, olhavam para aliados como Marrocos, Macron sugeriu formar Imãs em França. De acordo com o secularismo, essa formação incidiria sobre os valores culturais e não em textos religiosos, a fim de promover uma geração de Imãs “feitos na França” (Piser, 2018).

Uma rutura com o financiamento estrangeiro, pelo menos em parte, separaria as instituições muçulmanas dos interesses estrangeiros.

Conclusão

Ao efetuar a investigação do presente trabalho, observa-se de facto um paralelismo entre os dois casos que propõem ao leitor uma reflexão sobre a questão da imigração, e a forma como a crise migratória afeta a sociedade francesa.

Por um lado, abordámos a situação criada pela chegada de imigrantes a França nos anos de 1950 em virtude da guerra argelina. Importante saber ainda que a Argélia não era uma colónia francesa, mas sim um Departamento além-mar. Este estatuto não seria relevante para a opinião internacional visto que, independentemente do que se tinha estabelecido anteriormente, o sentimento de superioridade étnica e racial continuava presente na sociedade francesa.

O segundo ponto por nós abordado, apesar de separado por algumas décadas da questão argelina, reflete-se no panorama nacional francês, como no internacional, isto é, um ressurgimento dos medos do passado como a insegurança, a violência, a agitação. É um verdadeiro teste à capacidade de reação da França, que acolhe uma das maiores comunidades islâmicas da Europa.

E a finalizar, é interessante notar como determinados acontecimentos, em tudo muito semelhantes, podem vir a ocorrer em tempos históricos diferentes, embora como se diz sempre “a História nunca se repete”.

Bibliografia

- Associated Press in Algiers, 2012. François Hollande acknowledges Algerian suffering under French rule. *The Guardian* [em linha], 20 de dezembro. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2012/dec/20/francois-hollande-algerian-suffering-french> [acedido em 24 de outubro de 2018].
- BBC News, 2018. Syria profile – Timeline. *BBC News* [em linha]. Disponível em <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-14703995> [acedido em 18 de outubro de 2018].
- Becker, J., 2000. *Histoire politique de la France depuis 1945*, 7e éd. Paris: Armand Colin.
- Burke, J., 2016. Why does France keep getting attacked? *The Guardian* [em linha], 15 de julho. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/15/why-does-france-keep-getting-attacked> [acedido em 18 de outubro de 2018].

- Chrisafis, A., 2018. France admits systematic torture during Algeria war for first time. *The Guardian* [em linha], 13 de setembro. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/13/france-state-responsible-for-1957-death-of-dissident-maurice-audin-in-algeria-says-macron> [acedido em 24 de outubro de 2018].
- Comissão Europeia, 2017. *A UE e a Crise da Migração*. Publications Office of the European Union [em linha]. Disponível em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9465e4f-b2e4-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-en> [acedido em 18 de outubro de 2018].
- Eltchaninoff, M., 2017. *Inside the mind of Marine Le Pen*. Londres: Hurst & Company.
- France Diplomatie, 2017. France and Syria. *France Diplomatie* [em linha]. Disponível em: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/syria/france-and-syria> [acedido em 18 de outubro de 2018].
- Giesbert, F., 1977. *François Mitterrand ou la tentation de l'histoire*. Paris: Éditions du Seuil.
- Hamon, H. e Rotman P., 1979. *Les porteurs de valises. La résistance française à la guerre d'Algérie*. 6e éd.. Paris: Éditions Albin Michel.
- Lacouture, J., 1985. *Algerie, la guerre est finie*. Bruxelas: Complexe.
- Le Monde, 2015. Face au «terrorisme de guerre», Hollande prône un «autre regime constitutionnel». *Le Monde* [em linha], 16 de novembro. Disponível em: https://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2015/11/16/hollande-la-france-intensifiera-ses-operations-en-syrie_4811147_4809495.html [acedido em 24 de outubro de 2018].
- Lee, K., e Sergent, C., 2017. How Lefties Learned to Love Le Pen. *Foreign Policy* [em linha], 7 de fevereiro. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2017/02/07/how-the-left-learned-to-love-le-pen-national-front-france-communists> [acedido em 23 de outubro de 2018].
- Luce, J., 2017. *Kremlin-Assad relations: history and propaganda 1970-2016* [pdf]. Dissertação de mestrado em História Contemporânea. Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa, pp. 67. Disponível em Repositório da Universidade de Lisboa http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/30362/1/ulfl242140_tm.pdf [acedido em 26 de outubro de 2018].
- McAuley, J., 2017. In France, a 1961 massacre looms large behind a controversial new law. *The Washington Post* [em linha]. Disponível em https://www.washingtonpost.com/world/europe/in-france-a-1961-massacre-looms-large-behind-a-controversial-new-law/2017/10/20/82a95e7c-b334-11e7-9b93-b97043e57a22_story.html?utm_term=.c53767c9cfa5 [acedido em 24 de outubro de 2018].
- Moura, V., 2013. *A Identidade Cultural Europeia*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Pimentel, A., 2016. Porque é que a França se tornou no alvo preferido do Estado Islâmico? *Observador* [em linha], 16 de julho. Disponível em: <https://observador.pt/especiais/por-que-e-que-franca-se-tornou-no-alvo-preferido-do-estado-islamico> [acedido em 26 de outubro de 2018].
- Piser, K., 2018. A New Plan to Create an 'Islam of France'. *The Atlantic* [em linha], 29 de março. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/03/islam-france-macron/556604> [acedido em 26 de outubro de 2018].
- Reuters, 2007. Sarkozy tells Algeria: No apology for the past. *Reuters* [em linha], 10 de julho. Disponível em: <https://uk.reuters.com/article/uk-algeria-france-apology/sarkozy-tells-algeria-no-apology-for-the-past-idUKL1063873720070710> [acedido em 24 de outubro de 2018].

- Ribeiro, F., 2016. Em França, o combate ao terrorismo está datado e é disfuncional. *Público* [em linha], 5 de julho. Disponível em: <https://www.publico.pt/2016/07/05/mundo/noticia/franca-contempla-reformas-profundas-nos-seus-servicos-de-informacao-1737294> [acedido em 26 de outubro de 2018].
- Rothwell, J., 2016. Majority of Paris attackers used migration routes to enter Europe, reveals Hungarian counter-terror chief. *The Telegraph* [em linha], 2 de outubro. Disponível em <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/10/02/majority-of-paris-attackers-used-migration-routes-to-enter-europ> [acedido em 18 de outubro de 2018].
- Schor, R., 1996. L'extrême droite française et les immigrés en temps de crise. Annés trente-annés quatre vingts. *Revue Europeene des Migrations Internacionales*, 12(2), pp. 241-260.
- Simon, C., 2009. *Algérie, Les années Pieds-Rouges. Des Rêves de L'indépendance au désenchantement (1962-1969)*. Paris: La Découverte.
- Townsend, M., 2018. Migrants tell of abuse and violence on the streets of Paris. *The Guardian* [em linha], 17 de março. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/17/paris-uk-migrants-attacks-abuse-study> [acedido em 18 de outubro de 2018].
- Young, Z., 2018. Macron to review report calling for reform of Islam in France. *Politico* [em linha], 9 de outubro. Disponível em <https://www.politico.eu/article/macron-islam-france-muslim-review-report-calling-for-reform> [acedido em 26 de outubro de 2018].

O Gênero na Política de Defesa: uma Análise Comparada

Natália Diniz Schwether

Introdução

A defesa entendida como um bem público garantido à sociedade é uma atividade típica do Estado, indelegável ao setor privado, uma vez que sua realização somente é possível com a intervenção da força estatal. Do ponto de vista político, ela deve ser conduzida acima de simples rivalidades e com a participação ativa da sociedade. A política de defesa não se diferencia das demais políticas públicas, sendo o Estado democrático o seu provedor, em atenção aos objetivos politicamente determinados (Oliveira, 2006; Almeida, 2010; Nascimento, 2015).

Tratando-se de uma dimensão da política estatal, a defesa é condicionada por diversos fatores contextuais, tais como a história, a cultura, a ideologia, a geografia e o ambiente internacional (Bataglino, 2015). Por esse ângulo, tratados internacionais e convenções são instrumentos que fomentam a ação dos governos em uma determinada temática, bem como criam um espaço fértil para que demandas sejam pleiteadas.

De acordo com Afsharipour (1999) esse é o caso da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), a qual, embora enfrente dificuldades de implementação nos Estados, abriu um espaço para que as mulheres possam reivindicar, internacionalmente, o fim de toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo.

Nesse sentido, a partir da década de 1990, diversas conquistas foram atribuídas aos movimentos de mulheres, os quais conseguiram incorporar a questão de gênero nas agendas das mais diversas instituições transnacionais, tais como a ONU e o Banco Mundial. Esse processo foi cunhado como gendrificação (Friedman, 2003) e resultou em uma maior ocorrência da temática de gênero nas diretrizes e estratégias das grandes organizações.

Isto posto, esse estudo tem como primeiro objetivo identificar o tratamento que os setores de defesa dos países da América do Sul conferem à temática de gênero. Para tanto, a primeira estratégia empregada se trata de uma revisão qualitativa exploratória dos documentos e diretrizes publicados pelos Ministérios da Defesa de cada um dos países, com o objetivo de obter uma visão geral dos temas neles abordados e, fundamentalmente, do espaço ocupado pela temática de gênero (Flick, 2009).

Em sequência, diante da verificação de um cenário não homogêneo entre os países sul-americanos, embora geograficamente contíguos e com processos sociais e políticos

semelhantes, procede-se uma revisão da literatura a fim de buscar explicações teóricas para as divergências.

A partir da identificação de três mecanismos capazes de superar as barreiras e promoverem políticas de gênero para a defesa, passa-se a um estudo aprofundado de cada Estado com vistas a verificar se, de fato, eles estão presentes em cada caso, e qual o resultado obtido com a presença ou ausência dos mesmos.

Decorridos mais de vinte anos da entrada das mulheres nas forças armadas dos países que compõem a região sul-americana, faz-se pertinente verificar se as hipóteses levantadas para a viabilização desse processo correspondem à realidade. Outrossim, espera-se com isso compreender qual mecanismo deve receber maior atenção para a proposição de políticas que visem a eliminação de posicionamentos discriminatórios e garantam oportunidades iguais para homens e mulheres.

Ao mesmo tempo que, ao conferir um enfoque de gênero à defesa impulsiona-se a reflexão sobre a carência de estudos atentos a uma incorporação feminina de qualidade, que respeite particularidades, esteja atenta às necessidades e preconize a modernização institucional.

Contextualização

As forças armadas são recorrentemente consideradas uma instituição patriarcal, na qual reifica-se a posição dos homens como dominantes. O caráter assimilador da organização, faz com que as mulheres percam sua identidade de gênero e seja estabelecida uma relação de subordinação entre homens e mulheres militares. De acordo com Tickner (1992) a crença mundial assume que a arena das relações exteriores e a militar não são espaços apropriados para as mulheres, uma vez que esses âmbitos dependem de força, poder, autonomia, independência e racionalidade, todas características associadas ao domínio masculino.

Com isso, em situações de conflito o gênero masculino constitui o sujeito ativo, na forma de guerreiro, ao passo que, o gênero feminino é o ente passivo, confundido com a presa (Battistelli, 1999). Embora a presença feminina esteja registrada na história das forças armadas, elas, em sua maioria, eram restritas ao ambiente doméstico, onde exerciam papel de apoio. A exclusão das demais atividades era justificada principalmente por aspectos de ordem física (Chambouleyon e Resende, 2006).

Contudo, as mudanças políticas mundiais, o processo de democratização das sociedades e a expansão dos direitos de igualdade entre gêneros, acrescidos da ressignificação dos papéis da mulher na sociedade, decorrentes das transformações econômicas e sociais, bem como dos movimentos feministas, promoveram uma nova abordagem da questão feminina na instituição militar.

No âmbito internacional, a ONU estabeleceu, entre os anos de 1975 a 1985, a Década da Mulher. Nesse ínterim foram realizadas conferências em diferentes países ao redor do mundo para o fortalecimento da questão de gênero. O objetivo central era o empoderamento feminino, através da formulação de políticas públicas que atendessem às demandas das mulheres e estivessem pautadas nos Direitos Humanos.

Os resultados iniciais dessas discussões foram colhidos na década de 1980, com a implantação das primeiras políticas com recorte de gênero. As mulheres conquistaram direitos fundamentais, participação política e espaços no mercado de trabalho. Nesse cenário, as forças armadas não poderiam ficar alheias à mudança da mentalidade social, uma vez que estavam arriscadas a perder legitimidade social e aceitação (Martínez, 2009).

Foi nesse período, então, que a maioria dos países sul-americanos deu início ao processo de incorporação feminina. Os casos de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, estão inseridos em um mesmo cenário de fim das ditaduras e processo de democratização. Esse contexto fez com que a forte interferência castrense na política, fosse substituída por um controle civil, ainda que limitado, sobre as forças armadas, o que garantiu o respeito às regras do novo governo democrático e possibilitou a vocalização de novas demandas.

A redemocratização e a crescente luta por direitos políticos e sociais impulsionaram o processo de incorporação feminina nas forças, como nos aponta Escobar (2009, pp. 53-54): “Primeiro, a democracia, que cada vez mais exige igualdade para os cidadãos. Segundo, a mudança de concepção das novas guerras, avanços tecnológicos e administrativos. E terceiro, o fator psicossocial, consequência da percepção dos agentes sobre a função dos militares, onde se inclui o prestígio da profissão e a legitimidade castrense”.

Destaca-se, no entanto, que em países como Bolívia, Colômbia e Equador, o ingresso das mulheres não ocorreu de forma simultânea em todas as forças (exército, marinha e aeronáutica), demonstrando que a abertura não foi reflexo de uma diretriz política centralizada, mas seguiu conveniências institucionais (Escobar, 2009).

De acordo com Baquim (2007, p. 167), “o emprego das mulheres foi crescendo aos poucos, tanto dentro dos próprios países que já as incluíam, quanto nas fileiras de países que tradicionalmente condenavam tal opção, como é o caso de muitos países latino-americanos”.

Atualmente, as mulheres estão presentes nas forças armadas dos países sul-americanos, porém permanecem sem atingir uma equiparidade numérica. Além disso, as relações assimétricas de poder fazem com que elas sigam atuando, majoritariamente, em funções administrativas, e distantes dos postos de comando.

Nesse sentido, o principal desafio, hoje, não se trata do incremento numérico de mulheres, mas sim da implementação de políticas que promovam um melhor ambiente de trabalho, a revisão de estereótipos e uma atenção às demandas femininas, colocando fim aos atos de violência, condutas sexistas e discriminações.

É nesse locus que se insere o presente estudo, o qual possui como unidade de análise nove países da região sul-americana, dentre os quais figuram distintos estágios de integração feminina – cinco deles, de acordo com a verificação de seus documentos de defesa possuem uma política atenta às necessidades das mulheres, e quatro deles não fazem menção ao tema, conforme exposto no quadro abaixo (Quadro 1).

Quadro 1 – Mapeamento das Políticas

Países	Política
Argentina	<i>Equidad de Género y Defensa: una política en marcha</i>
Bolívia	<i>Plan de Género en el Sector Defensa</i>
Brasil	Não há registro
Chile	<i>Plan de Igualdad de Oportunidades</i>
Colômbia	<i>Política de Equidad de Género para la Fuerza Pública</i>
Equador	<i>Política de Género de las Fuerzas Armadas</i>
Paraguai	Não há registro
Peru	Não há registro
Uruguai	Não há registro

Fonte: elaborado pela autora, 2019.

Haja visto que os nove países estão imersos em um mesmo panorama geral, o estudo segue com intuito de identificar particularidades responsáveis pela discrepância nas condutas, ou seja, mecanismos que fizeram com que alguns países dedicassem atenção à temática de gênero, enquanto outros permaneceram sem abordar o assunto.

Revisão de Literatura

Ao compreender a defesa como um bem público garantido à sociedade, com efeitos na vida, valores e bem-estar da população, bem como sua relação com os direitos sociais, políticos, liberdades e qualidade da democracia, resta claro que essa não é uma questão exclusivamente militar. O debate de seus conteúdos, controle e avaliação são atribuições parlamentares, acadêmicas e do setor de ciência e tecnologia (Celi, 2000; Brandão, 2005).

Em contrapartida, em Estados patriarcais o imperativo da masculinidade hegemônica atua de maneira incisiva na escolha e adoção de políticas. De acordo com Enloe (2004) a primeira condição ao se tratar de políticas é silenciar as vozes femininas, em especial no domínio militar.

Historicamente dominada por homens, a agenda de políticas da instituição militar reflete interesses particulares, os quais comparados com as práticas de outras instituições estão carregados por mais estereótipos de gênero (Goldstein, 2001). Há uma naturalização das práticas, tornadas normas (Kronsell, 2006). Em uma tentativa de manter a instituição fiel aos seus valores, a ordem androcêntrica prevalece sobre o feminino (Janowitz, 1967; Baaz e Stern, 2009).

Nesse sentido, a literatura que versa sobre o assunto identifica algumas situações em que políticas de gênero para a defesa conseguem transpor as barreiras e emergir na agenda dos países. A primeira delas trata-se da influência exercida por mulheres quando em posições de chefes de Estado ou titulares da defesa. O empoderamento feminino estaria associado a uma maior atenção ao tema e vontade política para implementar mudanças (Escobar, 2011; Castrillon, 2013). De acordo com Escobar (2011, pp. 3), “O caminho para a equidade de gênero, segue sendo conduzido somente por mulheres. Por esse motivo, o percurso se torna lento e tedioso quando não existem mulheres em posições de liderança

que injetem a vontade política, que qualquer processo de mudança em matéria de gênero requer, mais ainda tratando-se de uma esfera de decisão, como é a de defesa e segurança, monopolizada historicamente pelo gênero masculino” (tradução nossa).

Reforçando o argumento, Castrillon (2013) realiza um estudo de dez países latino-americanos, por meio do qual constata que apenas Brasil, Peru e Venezuela não tiveram uma mulher no posto de ministra da Defesa, no que diz respeito à presidência da república três dos países estudados tiveram uma líder mulher. De acordo com a autora, mulheres em postos-chaves tendem a favorecer a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas no âmbito da defesa, ou seja, estariam preocupadas com a construção de relações mais equitativas, acabando com as desigualdades.

Em paralelo, e como segundo ponto identificado pela literatura, a presença de políticas atentas ao espectro feminino estaria associada a um ambiente externo favorável. Diante de uma agenda internacional que estimula ações no campo das mulheres, paz e segurança, em correspondência à Resolução 1325 proposta pela ONU¹, os Estados signatários ficariam impossibilitados de ignorá-la (Giannini, Lima e Pereira, 2016).

Nesse sentido, a elaboração de um Plano de Ação Nacional (PAN) – instrumento utilizado para implementação da Resolução 1325 – é vista como uma oportunidade para o estabelecimento de ações estratégicas, a identificação de prioridades e a alocação de recursos, bem como para determinar as responsabilidades e os prazos de execução (ONU, 2008 *apud* Fritz, 2010; Escobar, 2011). Logo, esse pode ser um mecanismo para promoção de políticas públicas que contribuam para a igualdade de gênero no setor de defesa (Giannini, 2016).

Pondera-se, ainda, a crescente profissionalização das forças armadas, processo que estaria embasado, entre outros, na abertura de postos para as mulheres nas carreiras militares e no fim da conscrição obrigatória, como mecanismo que contribuiu significativamente para uma maior igualdade de gênero na instituição militar. De acordo com levantamento realizado por Carreiras (2004) a respeito da representação feminina nas forças armadas dos países da NATO “os países mais integracionistas são aqueles onde predomina o serviço militar voluntário” (Carreiras, 2004, p. 85).

A argumentação da autora pauta-se, entre outras, na teoria proposta por Moskos (1978), a qual trata da alternância de um modelo institucional para um modelo ocupacional como modo de funcionamento da estrutura militar. Em decorrência das novas atribuições das forças armadas e do incremento tecnológico, modifica-se a lógica militar, que passa a se orientar de forma mais profissional. Destaca-se nesse processo, principalmente, a reestruturação do serviço militar e a valorização de aspectos técnicos, concomitante-

1 A Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, assinada em 2000, postula a importante participação de forma igualitária das mulheres na prevenção e solução dos conflitos, na construção e promoção da paz e da segurança. Entre seus objetivos estão: aprimorar a representação feminina, quantitativamente e qualitativamente, tanto nas operações da ONU, quanto nos processos de tomada de decisão nacionais, regionais e internacionais; solicitar aos Estados que adotem medidas de proteção às mulheres e crianças da violência de gênero, violações e abusos sexuais; demandar que os Estados e a ONU adotem em suas práticas operacionais uma perspectiva de gênero (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2000).

mente à abertura para a entrada feminina (Carreiras, 1995).

Assim sendo, a presença de líderes mulheres no Executivo, a assinatura da Resolução 1325 da ONU e, o serviço militar voluntário, são três mecanismos identificados pela literatura como impulsionadores dos Estados à produção de políticas de gênero no setor de defesa. Logo, a partir da observação dos contextos nacionais sul-americanos, a próxima sessão verificará se algum deles, todos ou nenhum se aplicam em cada país.

Discussão

No escopo dessa análise, dentre os nove países contemplados cinco deles possuem uma política de gênero para o setor de defesa, dentre os quais está a Argentina, único país em que os três mecanismos mencionados pela literatura estão presentes.

Em 2003, Cristina Kirchner assumiu a presidência, e logo as questões de gênero se tornaram prioritárias na agenda de defesa. Em conjunto com a ministra da Defesa Nilda Garré, elas foram responsáveis pela idealização de importantes projetos e por uma mudança de paradigma das forças armadas (Ministerio de la Defensa, 2014)

Diversos decretos foram publicados, os quais garantiram às mulheres militares um ambiente de trabalho mais igualitário, no que tange as estruturas físicas, uniformes e garantias de acesso e permanência (Bonifazzi, 2015). Questões como o assédio sexual também foram abordadas, em paralelo à maior atenção à saúde sexual, reprodutiva e ao combate à violência familiar (Escoffier e Muleiro, 2015).

Igualmente, foram criadas instituições aptas e exclusivas para tratar a temática de gênero e foi inserida uma seção dedicada às mulheres no documento base da política de defesa argentina, *Libro Branco de la Defensa*, publicado em 2015. No mesmo ano foi assinado o Plano Nacional de Ação, com referência à Resolução 1325 da ONU, tendo como foco o fortalecimento da inclusão feminina na política e a introdução da perspectiva de gênero em todos os aspectos da segurança (Security Women, s/d).

No que diz respeito a profissionalização das forças armadas, em 1994, o governo de Carlos Menem suspendeu o serviço militar obrigatório, ato que precedeu muitas outras nações ocidentais. O serviço militar voluntário foi instituído pela Lei n.º 24.429, a qual possibilitou que propostas anteriores fossem colocadas em prática, em especial no que tange às mulheres aprovou-se, à época, sua participação em missões complementares de apoio. Primeiro passo para se reconhecer a contribuição feminina em um espaço até então masculino (Badaró, 2015; Frederic, 2013). Tal ação foi crucial, também, para a eliminação do antigo conceito de forças armadas de massa e, um importante indicador da passagem de um militar moderno para um militar pós-moderno (Moskos, 2000).

No Chile o tema de gênero adentrou a política de defesa a partir dos anos 2000, em decorrência de dois principais fatores, o primeiro deles diz respeito ao estabelecimento em âmbito nacional do *Plan de Igualdade de Oportunidades*, o qual pretendia garantir melhores condições ao trabalho feminino, ademais, em 2002, Michelle Bachelet foi nomeada como a primeira ministra da Defesa mulher.

Acresce-se a isso, a adesão aos compromissos internacionais no tocante à igualdade de gênero, os quais ressaltaram a relevância da temática. Assim, em 2005, foi adicionado

um documento específico ao *Libro de la Defensa Nacional*, intitulado “Participación de las Mujeres en las Fuerzas Armadas”, configurando um avanço significativo para a área.

Desse modo, o país se tornou pioneiro na América Latina no estabelecimento de uma política de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, empreendendo uma integração pautada pela competência e por critérios profissionais (Castrillon, 2013). Igualmente, o país foi líder regional na realização de um Plano de Ação Nacional (PAN) para implementação da Resolução 1325 da ONU, no ano de 2009. Por meio do qual promoveu a incorporação da perspectiva de gênero nos processos de prevenção e solução de conflitos, bem como se propôs a criar condições para participação de mulheres nos processos de paz.

Institucionalmente, criou, em 2005, uma comissão no Ministério da Defesa para integração da mulher nas forças armadas. Acrescida, em 2014, por um Grupo de Trabalho Assessor sobre Políticas de Inclusão e Não Discriminação no Ministério da Defesa (Encina, 2015). No tocante ao documento de defesa, lançado em 2010, possui seção específica para tratar das mulheres nas forças armadas.

A Colômbia, embora, não tenha sido conduzida por nenhuma presidente do sexo feminino, teve, no período de 7 de agosto de 2002 a 7 de agosto de 2003, a primeira e única ministra da defesa mulher, Marta Lucía Ramirez. Já como Senadora da República a mesma foi responsável por propor o projeto de Lei n.º 319/09, com o objetivo de estabelecer o Sistema de Segurança e Defesa Nacional.

No que tange às políticas de gênero e às modificações institucionais para uma adequada incorporação das mulheres na carreira militar, elas foram impulsionadas, principalmente, quando da entrada das futuras oficiais de armas na Escola Militar de Cadetes, em 2009 (Zambrano, 2011). No ano de 2010, foi criado o Observatorio de Género, Seguridad y Fuerza Pública, segundo órgão com essa finalidade na América Latina, o qual participou da formulação da *Política de Equidad de Género para la Fuerza Pública*. Em junho de 2016, o Exército criou a primeira Oficina de Género del Ejército Nacional, por meio da qual foi possível articular as políticas da instituição com a agenda nacional e internacional sobre equidade de gênero, bem como fomentar a formulação de estratégias e políticas específicas (Dussán, 2017).

No Equador verifica-se um cenário semelhante com relação à ausência de mulheres na presidência, entretanto, o Ministério da Defesa já foi dirigido por três mulheres: Gualdupe Larriva, Lorena Escudero e Maria Fernanda Espinosa. Destaca-se negativamente, no entanto, as controvérsias que cercam a morte da ministra Larriva, e a divulgação de notícias equivocadas durante a gestão da ministra Espinosa.

Foi no ano de 2013, sob a administração da ministra Espinosa e em consonância com as diretrizes constitucionais, que a *Política de Género de las Fuerzas Armadas* foi lançada, por meio da qual foram definidos quatro objetivos e ações para o seu alcance.

Salienta-se ainda que nem a Colômbia e tampouco o Equador, até o ano de 2018, ratificaram a Resolução 1325 da ONU e, por consequência não possuem um Plano de Ação Nacional, bem como suas forças armadas permanecem sendo de conscrição obrigatória.

O caso da Bolívia, no entanto, é bastante representativo, uma vez que mesmo diante da ausência de líderes mulheres nos cargos de presidência ou ministra da defesa, não tendo assinado a Resolução 1325 da ONU e, as forças armadas permanecerem sendo de massa, com conscrição obrigatória, o Ministério da Defesa publicou, em 2016, o *Plan de Género en el Sector Defensa*.

Elaborado pela Direção Geral de Direitos Humanos e Interculturalidade das Forças Armadas, o plano de equidade de gênero boliviano é composto por sete sessões normativas, redigidas a partir do pressuposto da responsabilidade constitucional de construir instituições estatais equitativas e inclusivas. Busca o fim da violência por meio de instrumentos e mecanismos que preveem, por exemplo, atenção às vítimas de assédio sexual e de violência intrafamiliar (Ministerio de Defensa, 2016).

Integram o estudo outros quatro países, nos quais não foi localizada uma política com enfoque específico de gênero no setor de defesa. O primeiro deles se trata do Brasil, o qual mesmo obtendo avanços no trato das mulheres no meio militar, durante a presidência de Dilma Rousseff (2011-2016), no que diz respeito a eliminação da restrição à participação de mulheres grávidas na seleção dos postos da marinha, a aprovação da licença gestante e adotante (Ministério da Defesa, 2015) e a Lei n.º 12.705, de 2012, que permitiu a entrada de mulheres na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) na linha de ensino bélico², as ações não conformaram uma política de gênero específica, foram todas isoladas.

Ressalta-se, como positiva a criação, em 2014, da Comissão de Gênero do Ministério da Defesa, com o intuito de orientar a atuação do respectivo ministério e confeccionar um PAN (apresentado em março de 2017), o qual detalha os objetivos estratégicos e resultados esperados da maior participação de mulheres em zonas de conflito. Entretanto, essas práticas não conquistaram maior ressonância, haja vista a atualização, em 2016, do *Livro Branco de Defesa Nacional*, a qual veicula o mesmo conteúdo sobre mulheres da versão anterior, demonstrando o baixo interesse na temática.

No Paraguai, dentre os mecanismos listados verifica-se apenas a assinatura da Resolução 1325 e o lançamento do primeiro PAN em 2015, resultado de uma ação conjunta que envolveu o Ministério da Relações Exteriores, o Ministério das Mulheres, o Ministério da Defesa, o Ministério do Interior e o Comando Militar. O plano propõe a eliminação de barreiras internas que impedem a completa participação das mulheres na negociação e resolução dos conflitos, e em todos os aspectos da paz e da segurança, porém não designa nenhum orçamento específico para o setor, tampouco trata de assuntos sensíveis às mulheres como a violência armada (República del Paraguay, 2015).

No que tange o Peru, foi aprovada, em 2008, a Lei n.º 29248 perante a qual o serviço militar passou a ser voluntário, dentre os artigos da lei encontra-se o caráter pessoal da atividade, todos peruanos podem participar sem discriminação. Frisa-se, também, a criação, em 2017, de um Comitê para a Igualdade de Gênero no âmbito do Ministério da Defesa, com o objetivo de coordenar, articular e fiscalizar a incorporação do enfoque de

2 Limitadas aos cursos de Material Bélico e de Intendência.

gênero nas políticas (Andina, 2017), contudo, até o presente momento, não se observaram resultados práticos.

Finalmente, o Uruguai desperta particular atenção. O Ministério da Defesa uruguaio foi gerido, entre os anos de 2005 a 2008, por Azucena Berruti. Durante sua liderança empreenderam-se importantes mudanças, como, por exemplo, as primeiras prisões de militares responsáveis por torturas e desaparecimentos no período ditatorial. As forças armadas são voluntárias e estão altamente envolvidas em missões de paz. O Uruguai é o primeiro país na região e o maior contribuinte do mundo com capacetes azuis. No que concerne à participação feminina, o país contribui, sensivelmente, para elevar a média de mulheres em operações (Gilomén, 2015). Em contrapartida, a implementação da Resolução 1325, por meio do PAN, segue pendente.

O ingresso feminino nas forças armadas uruguaias é permitido em qualquer posto. No exército as mulheres atuam como oficiais combatentes em cargos de chefe de sessão, oficial executivo, comandante, instrutor, entre outros. Além disso, o pessoal feminino ingressa em qualquer curso obrigatório de capacitação e nas atividades voluntárias (Gilomén, 2015). Em paralelo, o país possui diversas políticas sociais com viés de gênero. No campo da defesa, em 2010, houve uma modernização e adequação do setor, que incorporou as mulheres nas Escolas de Formação de Oficiais da Marinha, Aeronáutica e Exército (Almeida, 2016).

A julgar pelo cenário apresentado, surpreende o fato de o setor de defesa uruguaio não possuir uma política de gênero, deixando o tema ausente. Gilomén (2015) afirma que o aspecto normativo é um desafio menor, ao se comparar com a necessidade da mudança cultural e na infraestrutura da instituição militar. Nesse sentido, as forças armadas foram impulsionadas a adequarem os uniformes e criarem regimes especiais para gravidez, amamentação e pós-parto, em correspondência com seu novo quadro de funcionários.

Em 2016, o Decreto 325/016 tratou das condições de ingresso e permanência nas Escolas de Formação de Oficiais, com especial atenção para as gestantes e o Decreto 84/016 uniformizou as licenças maternidade e paternidade, adoção e amamentação (Charquero, 2016). De mais a mais, acentua-se a aprovação do Protocolo de Atuação em caso de denúncias de abuso, exploração sexual e paternidade presumida, responsabilizando o envolvido e seus superiores de acordo com a natureza dos fatos.

Considerações Finais

O estudo origina-se com uma ambição exploratória do comportamento dos países da região sul-americana, no que diz respeito a temática de gênero na defesa. Uma vez sintetizado em um quadro as políticas e os países que as confeccionaram, buscou-se entender a partir de uma revisão da literatura, quais foram os mecanismos de impulsão dos Estados para superação das barreiras sociais impostas e a adoção das políticas.

Foram elencados então três mecanismos: a influência das mulheres em posições de chefe de Estado ou titulares da pasta nos ministérios (Escobar, 2011; Castrillon, 2013); a elaboração de PAN, como uma oportunidade para dar início às ações estratégicas (Fritz,

2010; Escobar, 2011); e, a profissionalização das forças armadas e o fim da conscrição obrigatória (Carreiras, 2004).

Amparado teoricamente, o estudo voltou novamente o olhar para cada um dos casos na tentativa de verificar se algum dos mecanismos propostos sobressaía na prática. E encontrou que Argentina, Chile, Colômbia e Equador, quatro dos cinco países que possuem uma política de gênero, tiveram entre seus representantes na presidência ou Ministério da Defesa ao menos uma mulher. Sendo esse o mecanismo que mais vezes se repetiu entre os casos de sucesso.

A assinatura da Resolução 1325 da ONU e a conseqüente proposição de um plano de ação nacional foi o segundo mecanismo que por mais vezes esteve presente, porém apenas em dois casos dos cinco que possuem uma política de gênero – Argentina e Chile. E o terceiro mecanismo, aquele com menor poder explicativo para os casos aqui estudados, trata-se da conscrição obrigatória, uma vez que apenas a Argentina possui forças armadas voluntárias.

Entretanto, pesquisas futuras são incentivadas no sentido de ampliar os mecanismos em debate, especialmente ao observar que a Bolívia não conta com nenhum dos mecanismos ora analisados e, mesmo assim, desenvolveu uma política de gênero. Aspectos como as pautas dos movimentos feministas, os atores e atrizes da política nacional e como se organizam, a produção acadêmica e o desenvolvimento de políticas de gênero em outros setores da sociedade, merecem atenção.

Finalmente, cabe ressaltar que foi verificado entre os casos analisados, uma atenção distinta às políticas de gênero. Cada país percorre seu próprio processo de desenvolvimento, porém todos ainda estão em consolidação e permanecem tendo pendências a serem tratadas. Embora, a presença feminina nas forças seja um elemento em comum, a estrutura androcêntrica, o culto à masculinidade e os estereótipos masculinos e femininos estão fortemente presentes no mundo militar, carecendo de ação política. Portanto, propor uma agenda específica de gênero, converte o tema de um aditivo às políticas existentes, a um real facilitador de revisões nos valores centrais à instituição.

Referências

- Afsharipour, A., 1999. Empowering Ourselves: The Role of Women's NGOs in the enforcement of the women's conventions. *Columbia Law Review*, 99(1), pp. 129-172.
- Almeida, C., 2010. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*, 16(1), pp. 220-250.
- Almeida, N., 2016. Análisis de la ley Marco Defensa Nacional como política pública. Los actores y su participación. *Observatorio de Defensa*, 2016.
- Andina, 2017. Ministerio de Defensa crea comité para la Igualdad de Género. *Andina*, 23 de agosto. Disponível em: <https://andina.pe/AGENCIA/ndina.com.pe/agencia/noticia-ministerio-defensa-crea-comite-para-igualdad-genero-679585.aspx> [acesso em setembro de 2018].
- Baaz, M. e Stern, M., 2009. Why do Soldiers Rape? Masculinity, Violence and Sexuality in the Armed Forces in the Congo. *International Studies Quarterly*, 53, pp. 495-518.

- Baquim, C. A., 2007. Mulher e piloto: o caso das pioneiras da aviação militar brasileira. Em *Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*, 1, São Carlos.
- Bataglino, J., 2015. Fundamentos Olvidados de la Política de Defensa: reflexiones a partir del caso argentino. *Rev. Brasileira de Estudos de Defesa*, 2(2), pp. 197-216.
- Battistelli, F., 1999. As Mulheres e o Militar entre Antigas Dificuldades e Novas Potencialidades. *Nação e Defesa*, 88, pp. 45-70.
- Bonifazzi, F., 2015. Mujeres pioneras en las Fuerzas Armadas: la gestión pública narrada desde sus protagonistas, em: Mazzota, C., ed. *Equidad de Género y Defensa: una política en marcha IX*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Carreiras, H., 2010. Gendered Culture in Peacekeeping Operations. *International Peacekeeping*, 17(4), pp. 471-485.
- Carreiras, H., 2004. Diversidade Social nas Forças Armadas: Gênero e Orientação Sexual em Perspectiva Comparada. *Nação e Defesa*, 107, pp. 61-88.
- Castrillon, L., 2013. Mujer y Fuerzas Armadas en el contexto sudamericano: una visión desde Chile. *Estudios de Seguridad y Defensa*, 2.
- Celi, P., 2000. Las funciones parlamentarias en seguridad y defensa. Em Cajina, R., Castro, G., e Tibiletti, L., coord., *Control Civil de las fuerzas armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria*. Buenos Aires: Ser, pp. 61-85.
- Chambouleyron, I. e Resende, E., 2006. Duque de Caxias e Maria Quitéria na mesma trincheira: o questionamento das representações do masculino e feminino pela mulher combatente. XXX *Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambú.
- Charquero, A., 2016. *Decreto sobre las condiciones de ingreso y permanencia en las escuelas de formación de oficiales armonización con las políticas de género en el ámbito de las fuerzas armadas*. Centro de Altos Estudios Nacionales/Observatorio de Defensa.
- Dussán, Y., 2017. Más Mujeres en fuerza pública de Colombia. *Diálogo Revista Militar Digital*, 6 de março. Disponível em: <https://dialogo-americas.com/es/articles/more-women-colombias-public-security-forces> [acesso em 21 de agosto de 2018].
- Encina, A., 2015. Mujer y FFAA: evolución y horizonte del proceso chileno. Em ESDEGUE-CEESEDEN, eds., *El rol de la mujer en las Fuerzas Armadas. Desde le óptica de los Colegios de Defensa de Iberoamérica*. Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra, pp. 113-137.
- Enloe, C., 2004. *The Curious Feminist: searching for women in a new age of empire*. Londres: University of California Press.
- Escobar, L., 2011. *Resoluciones 1325 y 1820, las brechas políticas entre la teoría a la práctica*. RESDAL.
- Escobar, L., 2009. Mulheres, forças armadas e missões de paz na região andina: Em Mathias, S. K., org., *Sob o signo de Atena: gênero na diplomacia e nas Forças Armadas*. São Paulo: Ed. UNESP, pp. 51-80.
- Escoffier, Ne e Muleiro, A., 2015. Resolución 93/2014: producción de indicadores y su vinculación con la transversalización de la perspectiva de género. Em Mazzota, C., ed., *Equidad de Género y Defensa: una política en marcha IX*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Flick, U., 2009. *Introdução à Pesquisa Qualitativa*. Porto Alegre: Artmed.
- Friedman, E., 2003. Gendering the Agenda: The impact of the transnational women's rights movement at the UN conferences of the 1990s. *Women's Studies International Forum*, 26(4), pp. 313-331.

- Fritz, J. M., 2010. Mulheres, Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325 e a necessidade de planos nacionais. *Sociologias*, 23, pp. 340-353.
- George, A. e Bennet, A., 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University.
- Giannini, R., 2016. Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas. *Artigo Estratégico 19*, pp.1-19.
- Giannini, R., Lima, M., Pereira, P., 2016. Brazil and UN Security Council Resolution 1325: progress and Challenges of the Implementation Process. *PRISM*, 6(1), pp.179-197.
- Gilomén, C. S., 2015. El rol de la mujer en las Fuerzas Armadas de la República Oriental del Uruguay. Em ESDEGUE-CEESEDEN, eds., *El rol de la mujer en las Fuerzas Armadas*. Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Goldstein, J., 2001. *War and Gender: how gender shapes the war system and vice versa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Janowitz, M., 1967. *O Soldado Profissional: um estudo social e político*. Rio de Janeiro: Editora GRD.
- Kronsell, A., 2006. Methods for studying silences: gender analysis in institutions of hegemonic masculinity. Em Ackerly, B., Stern, M. e True, J., eds., *Feminist Methodologies for International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.108-128.
- Martínez, V. M., 2009. Las Mujeres em los ejércitos europeos y americanos. Em Escarda, M. e Munõz, I., eds., *Las mujeres militares en España (1988-2008)*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED).
- Ministerio de Defensa, 2016. *Plan de Género en el Sector Defensa*, Bolivia: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de la Defensa, 2014. *Equidad de Género y Defensa: Una Política en Marcha*, VIII. Buenos Aires: Ministerio de la Defensa.
- Moskos, C., 2000. *The Postmodern Military: Armed Forces After the Cold War*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Nascimento, A., 2015. A política de defesa como política pública no Brasil. *Fórum Administrativo Direito Público*, 15(177), pp.9-26.
- Oliveira, E., 2006. *Considerações políticas sobre a Defesa Nacional*. Disponível em: http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/defesa_nacional.htm [acesso em maio de 2018].
- República del Paraguay, 2015. *National Action Plan: Paraguay*. MP/UN/NY/SG/Nº 177/15, The Permanent Mission of Paraguay to the United Nations. Disponível em Peace Women [website] <https://www.peacewomen.org/sites/default/files/PARAGUAY-Action%20Plan.pdf> [acesso em setembro de 2018].
- Security Women, s/d. *UNSCR 1325 and National Action Plans (NAPs)*. Disponível em Security Women [website] <https://www.securitywomen.org/united-nations/unscr-1325-and-national-action-plans-nap>
- Tickner, J. A., 1992. *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Zambrano, C., 2011. Políticas de equidad de género en las Fuerzas Armadas. Impactos em la cultura institucional militar: el caso de la incorporación de cadetes femininas en la ESMIC. *Revista Científica "General José María Córdova"*, 9(9), pp. 69-93.

Painel 2

AMEAÇAS TRANSNACIONAIS

Processo Eleitoral para a Presidência da Somália em Contexto Político Instável

Bruna Soares de Carvalho

1. Introdução

A década de 1990 se caracterizou como um ponto de inflexão na história da Somália. O presente artigo faz uma contextualização da política da Somália após o fim da Guerra Fria em 1989, e a deposição do ditador Siad Barre em 1991. A ascensão do modelo da Democracia Liberal, na década de 1990, objetivava a intervenção mínima estatal na economia, em conjunto com o livre mercado. Francis Fukuyama e Samuel Huntington contribuem com duas perspectivas divergentes para a contextualização do Sistema Internacional na década de 1990. A partir dessa nova configuração mundial, nota-se que a Somália deixou de ser produto de interesse dos Estados Unidos e da União Soviética, devido à inexistência de um inimigo que os impulsionassem a prover assistência e a cooptar países classificados de Terceiro Mundo para a sua zona de influência. A guerra civil, iniciada em 1987 por grupos insurgentes do Norte da Somália pôs fim à ditadura de Siad Barre, levando o país a um vácuo de poder. As facções guerrilheiras passaram a rivalizar entre si, desintegrando as instituições políticas, econômicas e sociais do país e perpetuando a instabilidade.

“Como ocorre o atual processo eleitoral para a presidência da Somália em um contexto democrático instável e incipiente?” esta é a pergunta que norteia o artigo.

O conceito de “novas guerras” de Mary Kaldor, é o suporte para a análise da emergência dos conflitos internos e para a atuação do grupo terrorista Al-Shabab na Somália. O livro *The Third Wave* de Samuel Huntington é a base teórica do processo de transição democrática, tendo como ponto de início a *Constituição Provisória da Somália de 2012*. A *Constituição Provisória da República Federal da Somália* é destacada para esta análise, bem como o recém-criado Parlamento Somali, a instituição política que de forma indireta elege um candidato à presidência do país. Observam-se as duas únicas eleições via Parlamento Somali com Hassan Sheikh Mohamud ocupando a presidência em 2012 e Mohamed Abdullahi Mohamed em 2017. Nesse sentido, a estrutura social da Somália e o sistema de clãs ganha notoriedade, pois os membros do Parlamento, sob o arcabouço legal da *Constituição Provisória*, foram escolhidos por 135 anciãos tradicionais para representar os cidadãos somalis.

Por fim, introduz-se a concepção de “liberdade” de Rosseau e a de Hannah Arendt presente em seu livro *Entre o Passado e o Futuro*, em que a liberdade surge através do espaço possibilitado pela política.

2. A Emergência da Somália no Sistema Internacional Após o Fim da Guerra Fria

Para Francis Fukuyama, o expoente da corrente liberal das Relações Internacionais, o triunfo da democracia liberal ou do Ocidente, com o fim da Guerra Fria caracterizou o fim da história, atingindo o ponto máximo do progresso dos pensamentos políticos e ideológicos da humanidade. Sob uma perspectiva contínua, observa-se a noção de que a humanidade tem progredido através de uma série de estágios primitivos de consciência em seu caminho para o presente (Kanaan, 2005). Nessa perspectiva, a democracia liberal caracterizou-se como a melhor forma de governo, e é refletida como um imperativo categórico kantiano, no qual a produção da ação é autônoma, que advém de uma ideia que busca o bem coletivo, ao contrário da concepção de ação autocentrada, com base na reprodução de ideias alheias a qualquer menção de análise, como significa o imperativo hipotético. Logo, sob a perspectiva analítica da década de 1990, para Fukuyama houve a vitória econômica e política da democracia liberal em detrimento do padecimento do socialismo.

Em contraponto à visão Liberal, para Samuel Huntington, que partilha da perspectiva realista das Relações Internacionais, em seu artigo “The Lonely Superpower” acerca da reconfiguração da geopolítica mundial, o autor denota o conceito “uni-multipolar”, no qual ocorre a proeminência no cenário internacional da superpotência estadunidense em conjunto com potências regionais que ascenderam com o fim da Guerra Fria. Logo, a configuração mundial da década de 1990 “requires action by the single superpower but always with some combination of other major states” (Huntington, 1999, p. 2). Os Estados Unidos possuem proeminência em questões econômicas, militares, diplomáticas, culturais, ideológicas e tecnológicas com capacidade de promover seus interesses em todas as partes do mundo, representando a fração “uni” do conceito “uni-multipolar”. Já, a coalizão de várias potências regionais – capazes de promover seus interesses no âmbito regional – na tentativa de cooperar para a resolução de importantes questões internacionais e fazer prevalecer os seus interesses nos empasses políticos internacionais, representam a fração “multi” da terminologia. Nesse contexto, de reordenamento mundial, a Somália, recém-saída de uma ditadura de 22 anos, é assolada por um vácuo de poder que conduziu à guerra civil.

A República Federal da Somália – em somali *Jambhuuriyadda Federaalka Soomaaliya* – faz fronteira a noroeste com o Djibuti, a sudeste com o Quênia, a oeste com a Etiópia, a leste com o Oceano Índico e ao norte com o Golfo de Áden – região estrategicamente importante para a economia mundial por ser a via marítima da rota do petróleo proveniente do Golfo Pérsico, onde os principais portos são, além de Áden no Iêmen, Berbera e Bosaso na Somália (Wikiwand, s.d.). A religião oficial do país é o Islamismo e as leis promulgadas são subordinadas, primeiramente, à *Sharia* – conjunto de leis islâmicas baseadas no Alcorão¹, precedendo a *Constituição Provisória da Somália* em grau de hierarquia no que tange ao cumprimento por parte dos cidadãos.

1 Sobre o significado de *Sharia* consultar *Significados* [website].

A atual configuração territorial da Somália é decorrente da união do protetorado da Grã-Bretanha e da Itália. Em 1960, o país obteve a sua independência. Já em 1969, Mohamed Siad Barre instaurou uma ditadura socialista que perdurou até 1991 sob o seu comando. A guerra civil iniciada em 1987 no norte, antigo protetorado britânico que reivindicava maior autonomia, se disseminou e as milícias armadas adquiriram o controle de grande parte território, depondo Siad Barre em 1991 e dissolvendo o frágil Estado que já enfrentava dificuldades econômicas. A incipiente “infraestrutura industrial foi quase inteiramente destruída ou saqueada, e hoje o país sobrevive principalmente da criação de gado e camelos e da exportação de peixe, banana, carvão além de receber auxílio internacional” (Visentini & Equipe Cebrafrica, 2012, p. 182 *apud*, Cardoso, 2012). Caracterizado como um dos países mais corruptos do mundo e com altos índices de pobreza, a Somália passa por problemas relacionados à segurança alimentar e nutricional, devido à seca ocasionada pela falta de chuva na região semiárida.

Uma das causas internas da desintegração do país e a configuração da instabilidade que se observa até os dias de hoje, ocorre pelo fato de que “a Somália desde a sua formação territorial em 1960 não conseguiu desenvolver um Estado capaz em termos administrativos, de criar instituições políticas capazes de absorver os interesses de todos os clãs ou pelo menos da maioria, assim como não conseguiu criar um aparelho coercitivo eficiente” (Cardoso, 2002, pp. 81-82). Fator que em 2016 permitiria a incidência e consolidação na região do grupo terrorista Al-Shabab e das práticas de pirataria na região costeira, abrangendo uma grande parte do território da Somália e das águas internacionais. E sob o espectro internacional, um fator destacado para a desintegração do país ocorreu pelo desinteresse dos Estados Unidos e da URSS na região com o fim da Guerra Fria. Com a inexistência de um inimigo externo denotou-se o esforço desnecessário que seria cooptar, ou trazer a Somália para as suas respectivas zonas de influência e prover auxílio ao país.

3. A Influência da Al-Shabab no Atual Processo Eleitoral

Segundo o conceito de novas guerras de Mary Kaldor, observa-se o surgimento de um novo tipo de guerra na década de 90 após o fim da Guerra Fria, legado pelas ingerências das duas superpotências nos países periféricos africanos. Os conflitos armados que eram travados durante a Guerra Fria por grupos políticos domésticos – entre si ou contra o Estado – ganharam maior evidência com o fim da guerra sistêmica entre Estados Unidos e URSS. De uma perspectiva de mundo globalizado, as novas guerras de caráter essencialmente político – analisando o caso da Somália – violam os direitos humanos e estendem os seus danos à população. As novas guerras não se limitam ao território de origem, elas são internacionais, se estendem às regiões próximas e os Estados assumem um papel secundário quando comparamos com a danosa atuação dos grupos insurgentes (Valença, 2010). A análise das novas formas de violência a partir da globalização salienta a interconexão entre as nações e devido a isso, a autora destaca dois movimentos que têm contribuído para a perda de autonomia estatal e para a desintegração de alguns Estados (Lopes, 2002). O primeiro trata da transnacionalidade das forças militares e nota-se isso com as

intervenções das Forças Armadas dos Estados Unidos e Etiópia na Somália, com a finalidade de trazer estabilidade e paz sob o arcabouço legal da ONU e da União Africana. O segundo trata da expansão da violência, podendo ser relacionado inicialmente à atuação dos grupos guerrilheiros do Norte na década de 90 em oposição ao regime autoritário de Siad Barre, se radicalizando com as intervenções externas da vizinha Etiópia e dos Estados Unidos e *a posteriori* criando a Al-Shabab em 2006.

A partir de 1990, a segurança legada ao Sistema Internacional com o fim da Guerra Fria fez com que as guerras internas ganhassem maior evidência. Em 1994, a Assembleia Geral das Nações Unidas, na Declaração de Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional, tipificou pela primeira vez em uma resolução a definição de Terrorismo, como: “Criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes are in any circumstance unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or any other nature that may be invoked to justify them” (United Nations, 1994).

Após sucessivas ingerências externas na Somália pelos Estados Unidos na década de 1990, através das missões ONUSOM I – Operação das Nações Unidas na Somália –, UNITAF – Força Tarefa Unificada – e ONUSOM II visando estabilizar a região e prover ajuda humanitária, em 2000, na Conferência de Djibuti, foi instaurado o Governo Nacional de Transição (Silva *et al.*, 2016). O ex-Ministro das Finanças e do Interior de Siad Barre, Abdiqasim Salad Hassan se tornou o presidente em 2000, sendo sucedido em 2004 com o auxílio das negociações da Conferência de Nairobi por Abdullahi Yusuf Ahmed, dando início a uma nova fase na tentativa de incutir um modelo democrático de governo, iniciando o Governo Federal de Transição.

Com base no artigo “A Somália e o Al Shabab”, publicado pela revista *Observatório de Conflitos Internacionais* (Silva *et al.*, 2016), a Harakat al-Shabab al-Mujahideen – Movimento do Jovem Guerreiro – teve a sua origem ainda na União dos Tribunais Islâmicos (UTI) ou União das Cortes Islâmicas (UCI), a mesma que provia aparato legal à sociedade com base nas leis islâmicas com o vácuo de poder deixado com a queda de Siad Barre. Al-Shabab tem como principal objetivo “derrubar o Governo Federal de Transição (GFT), assim como os seus apoiadores e estabelecer uma versão mais radical da Sharia na Somália” (Monteiro, 2012, p. 156). Em 2006, com a invasão da Somália pela Etiópia houve a desintegração da União das Cortes Islâmicas (UCI) e o fragmento da UCI que resistiu utilizando táticas de guerrilha se radicalizou, originando a Al-Shabab. O grupo passou a se subsidiar através da cobrança de taxas nos portos e nos aeroportos e dos impostos sobre a produção interna e sobre os próprios membros do grupo. As principais nações opositoras ao grupo extremista são os Estados Unidos e a Etiópia – em contraponto ao apoio não declarado da Eritreia à Al-Shabab.

O apoio dos Estados Unidos ao GFT decorre da observação da relação entre o grupo jihadista de origem somali – a Al-Shabab – e a Al-Qaeda, que não só exerce influência ideológica como também provê recursos. Entretanto, “Both organizations appear to have benefited from this alignment, with al Sha-baab gaining increased legitimacy and resources and AQ core gaining a level of influence over the group” (Wise, 2011, p. 2).

Ambos os grupos objetivam também perpetuar a *jihad*² em oposição ao Ocidente e cessar as intervenções estrangeiras nos países islâmicos. Já a Etiópia se atenta para a transnacionalidade das práticas terroristas da Al-Shabab no chifre da África (International Crisis Group, 2006 *apud* Monteiro, 2012). Notadamente, ambos os países supracitados (Estados Unidos e Etiópia) apoiam o Governo Federal de Transição. Contudo, é a Al-Shabab que controla as maiores cidades do centro e do sul do país – com maior influência nas regiões rurais – deixando explícito o não reconhecimento e a descrença na legitimidade do governo somali.

A intervenção militar realizada pela Etiópia na Somália em dezembro de 2006, teve como finalidade salvar o Governo Federal de Transição em contraposição à União das Cortes Islâmicas. Contudo, a intervenção corroborou para a “Evolução da Al-Shabab, radicalizando o grupo e aumentando a sua base de recrutamento e financiamento, uma vez que pode passar a invocar o argumento nacionalista de luta contra os invasores. Adicionalmente, afastou algumas vozes mais moderadas que, no seio da UTI, amorteciam de certa forma as vozes mais radicais da Al-Shabab” (Pereira, 2013, p. 69).

Neste contexto, houve uma intensificação também do fluxo de insurgentes para as fileiras de combate da Al-Shabab, que percebem o GFT como um *daba dbilif*, ou seja, um “governo satélite”, devido ao apoio da Etiópia e dos Estados Unidos na construção do modelo de governança no território da Somália (Harper, 2012a, p. 177 *apud* Pereira, 2013). Com o fortalecimento do grupo terrorista e a guerra civil instaurada houve um fluxo migratório maior de refugiados para países como Etiópia e Quênia³.

4. O Processo Eleitoral para a Presidência

“Major political changes almost always involve violence. The third wave was no exception. Almost every democratization between 1974 and 1990 involved some violence, yet the overall level of violence was not high. Taking place as they did through compromise and elections, most third wave democratizations were relatively peaceful compared to other regime transitions” (Huntington, 1991, p.192).

A característica não violenta das transições democráticas após o fim da Guerra Fria como denotado por Huntington anteriormente, não abarca a realidade de alguns países africanos como o caso da Somália, pois “em meados de 1992 a ONU estima que 300 mil somalis morreram em consequência da fome e da guerra, enquanto 700 mil se refugiaram nos países vizinhos, particularmente no Quênia e na Etiópia” (Cardoso, 2012, p. 60). A análise do atual processo eleitoral tem por objetivo trazer à luz a instituição governamental e o conjunto de leis que norteiam e legitimam a ascensão de um candidato à presidência da Somália.

Sob a perspectiva de Huntington, é possível analisar a tentativa de transição democrática após 22 anos de um regime ditatorial, seguido por um vácuo de poder e a atuação de

2 Ver significado em Afsaruddin (2018).

3 Vide a situação do maior campo de refugiados do mundo, com 240 mil pessoas, maioria somali, localizado no Quênia e sobre a situação do campo de refugiados de Dadaab em Amnistia Internacional (2017).

grupos insurgentes. No livro *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, o teórico Samuel Huntington explicita o caráter legitimador do processo eleitoral, que também funciona como meio na transição do autoritarismo para a democracia. Huntington observa que as democracias devem ser instauradas através de métodos como negociações, compromissos e acordos, necessitando de transparência, campanhas, eleições e resolução de controvérsias de modo pacífico. O compromisso e a participação entre as elites políticas – reformadores e moderadores – nos acordos, são os elementos centrais no processo de democratização.

Dentre as formas existentes de estabelecer a democracia, algumas são elencadas por Huntington. Por vezes, nota-se: (1) a tentativa de um entendimento entre o governo e a oposição onde, normalmente, o primeiro processo eleitoral envolve acordos tácitos, ou seja, negociações entre as partes interessadas, as institucionais/governamentais que influenciam a sociedade, como militares, empresários, trabalhadores e igreja. Por sua vez, os acordos secretos, percebidos como mais eficientes quando envolvem um número reduzido de líderes, se tornam um problema quando o público toma conhecimento, pois quando os seguidores do líder que não compactuam com o acordo constatarem que o mesmo não os representou, acabam o vendo como um traidor. Já, (2) a chamada barganha democrática é a transição por incorporação dos princípios democráticos. Sem violência, a barganha permite que através da moderação sejam instituídas bases sociais, econômicas e políticas que propiciem eleições e/ou a instauração do Parlamento. Observando o caso da Somália, a saída do poder de Siad Barre em 1991 ocorreu através da sua deposição por grupos insurgentes, o que corroborou para o processo de corrosão do Estado somali. As três maiores fações insurgentes, o Congresso Somali Unido, o Movimento Nacional Somali e o Movimento Patriótico Somali, respetivamente, USC, SNM e SPM, passaram a rivalizar entre si pelo controle do país após alcançarem o objetivo comum. Com o fim da Guerra Fria, a violência foi mais extensiva onde havia conflito armado entre o governo e guerrilhas de oposição, como o caso da Somália, em que as mortes “were the result of the often brutal and indiscriminate application of violence by the security forces defending authoritarian governments in wars against insurgent movements attempting to overthrow those governments and establish Marxist-Leninist regimes” (Huntington, 1991, p. 193)

Dessa forma, para o entendimento da formação do órgão legislativo, o Parlamento Somali, é de fundamental importância que seja analisado também pelo presente artigo a estrutura social e política da Somália que se baseia no sistema de clãs e sub-clãs, pois foram eles os encarregados de indicarem representantes para compor o Parlamento.

A Somália é um dos poucos países em que há homogeneidade no que tange a “etnia” somali, a “cultura”, a “religião” islâmica – sem deixar de mencionar a continuidade dos ritos e cerimônias africanas praticadas em segredo – e a “língua” somali, em que os três principais dialetos podem ser agrupados como somali, somali costeiro e somali central. No que tange à origem, a etnia somali nasce de Hill e se divide em dois clãs, o Somale e o Sab. O primeiro clã se subdivide em Hawiye, Dir, Isaq, Darod sendo formado por pastores nômades que movimentam maior parte da economia do país através de expor-

tações e que formam 70% da população. Já o segundo clã se subdivide em Digil e Raha-wayn, são eles os agricultores da região sul compondo 20% da população e os outros 10% são formados por árabes e ex-escravos Bantus (Minionu 15 anos, s.d.). A diferença étnica e clânica não se constituem como o principal fator para os conflitos que assolam a região se nos atentarmos para o fato de que os opositores políticos são do mesmo clã. Um exemplo é o caso do ex-presidente Hassan Sheikh Mohamud eleito em 2012, e o atual, Mohamed Abdulai Mohamed, que concorreram no segundo turno das eleições de 2017, mesmo pertencendo ao mesmo clã, o Somale.

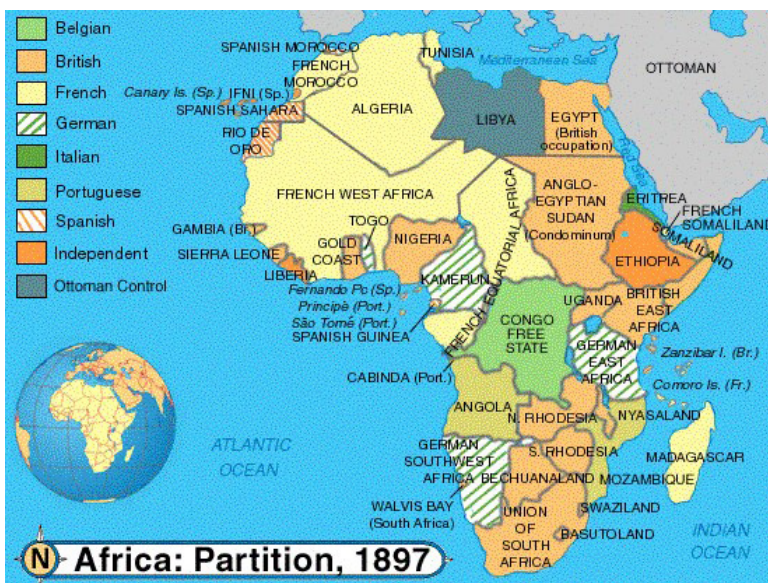
Figura 1 – Mapa da Grande Somália.



Fonte: retirado de “Historically ethnic Somali inhabited territory in East Africa roughly corresponding to Greater Somalia”, Wikipedia (s.d.).

Nota-se através do mapa da Figura 1 a área de concentração da etnia Somali que se expande para a Etiópia e o Quênia, denotando a Grande Somália. Entretanto, é importante ressaltar que essa divisão geopolítica do território que atualmente configura a Somália e não abrange a totalidade da etnia tem a sua origem na partilha da África ocorrida em 1885, na Conferência de Berlim.

Figura 2 – Partilha da África em 1897.



Fonte: retirado de “The Berlin Conference of 1884-85 (The General Act of the Berlin Conference)”, originalpeople.org (2014).

Desde o colapso do regime de Siad Barre, em 1991, as missões militares multinacionais, como ONUSOM I, UNITAF e ONUSOM II tentaram manter uma sucessão de governos fracos e curtos. Com o respaldo da *Constituição Provisória da República Federal da Somália de 2012*, segundo o Art.º 88.º, “Critério de elegibilidade para a posição de Presidente da República Federal da Somália”, é estabelecido que o candidato deve ser um cidadão somali e muçulmano, ter mais de quarenta anos de idade, conhecimento relevante ou experiência para o cargo, além de mente sã e não ter sido condenado por um tribunal devido a um crime grave (The Federal Republic of Somalia, 2012). A *Constituição Provisória*, carta magna que institui e limita poderes e funções de uma entidade política, criou a Casa do Povo ou Parlamento, constituído por 275 membros eleitos para um mandato de quatro anos. Os anciãos tradicionais da Somália, ou seja, os representantes dos clãs, nomearam os membros provisórios que em 2012 elegeram Hassan Sheikh Mohamud como presidente.

Em 2012, a aprovação da *Constituição Provisória* em Assembleia Nacional Constituinte na capital Mogadíscio visou estabelecer uma nova e representativa instituição política em prol da estabilidade e da instituição da paz, incorporando na carta magna a diversidade da sociedade somali devido ao sistema de clãs. Contudo, ressalta-se que o cargo de presidente da Somália foi criado com a proclamação da República no dia 1.º de julho de 1960, sendo inaugurado por Aden Abdullah Osman Daar que o ocupou de 1960 à 1967. O atual presidente, Mohamed Abdullahi Mohamed, chegou ao cargo em 8 de fevereiro de

2017 e seu mandato tem como data limite 8 de fevereiro de 2021. Abdullahi Mohamed foi eleito no segundo turno de votação, vencendo por 184 a 97, apesar de não ter alcançado 2/3, pois o candidato concorrente e ex-presidente eleito em 2012, Hassan Sheikh Mohamud, decidiu abandonar a disputa e não avançar para o terceiro turno, como preconiza a *Constituição Provisória*:

“If no candidate gains the necessary two-thirds (2/3) majority in the second round, a third round of voting shall be conducted between the two candidates with the greatest number of votes from the second round, and the candidate who gains the greatest number of votes in the third round shall be elected President of the Federal Republic of Somalia.” (The Federal Republic of Somalia, 2012, p. 28)

Em relação à votação indireta, o modo pelo qual os presidentes têm sido eleitos de forma recorrente e totalmente alheia à vontade popular, nos atentaremos ao que David Held destaca em seu livro *Modelos de Democracia* sobre a ideia de liberdade de Rousseau. A soberania além de se originar do povo, deve com ele ser mantida, sendo assim inalienável. Logo, os representantes do povo se caracterizam meramente como agentes. “O exercício do poder pelos cidadãos é a única forma legítima na qual a liberdade pode ser sustentada.” (O Contrato Social, pp. 60-61 *apud* Held, 2012, p. 69).

É possível observar, de acordo com o Index of Economic Freedom (2018) que a Somália se caracteriza como um dos seis países do mundo que não são possíveis de serem avaliados quanto a liberdade econômica “because of the unavailability of relevant comparable statistics on all facets of the economy [...] The central government controls only part of the country, and formal economic activity is largely restricted to urban areas like Mogadishu”. Destacando a falta do exercício da soberania sobre toda a extensão territorial pelo governo da Somália. Como também, não consta como avaliado em uma categoria extremamente relevante para este estudo, Index of Democracy 2017 (Freedom House, 2017). Sobre este ponto, entretanto, Huntington já havia sistematizado que “historically the first efforts to establish democracy in countries frequently fail; second efforts often succeed” (Huntington, 1991, p. 172).

Segundo Hannah Arendt, é possível perceber que a liberdade, em épocas de crise ou revolução, se torna um alvo direto da ação política. A liberdade na política se exprime pela capacidade do homem de agir, através do discurso e da ação. Ou seja, a liberdade se exprime no espaço possibilitado pela política. Essa noção surgiu no campo da filosofia, inicialmente atrelada à religião, como introduziu Santo Agostinho e o Apóstolo Paulo. Destarte, a autora destaca a retomada deste conceito na contemporaneidade baseado na ação coletiva e não individual, além de afirmar que:

“Obviamente, nem toda forma de inter-relacionamento humano e nem toda espécie de comunidade se caracteriza pela liberdade. Onde os homens convivem, mas não constituem um organismo político – como, por exemplo, nas sociedades tribais ou na intimidade do lar –, o fator que rege suas ações e sua conduta não é a liberdade, mas as necessidades da vida e a preocupação com sua preservação” (Arendt, 1997, pp.194-195).

No caso da Somália, observa-se a tentativa de implementação de um modelo de governo democrático representativo através de eleições indiretas, em consonância a uma

estrutura social própria, o sistema de clãs⁴. Sobre essa forma mista de governo, em que a democracia tenta se estabelecer a partir de 2012, ainda operam os interesses internacionais, a corrupção, e principalmente, a atuação do grupo terrorista Al-Shabab, que desestabiliza as estruturas políticas do país através da guerra civil e atentados.

David Held (1991, p. 256) mostra que “no Ocidente, a necessidade de democratizar as instituições políticas tem estado limitada, na maior parte das vezes, a questões de reforma no processo pelo qual os líderes partidários são selecionados ou a mudança nas regras eleitorais”. Nota-se assim, que apesar das tentativas de democratização das instituições políticas do Estado, não se mostra possível que as exigências da democracia sejam abarcadas e solucionadas, pois tais instituições, vide o parlamento somali, se encontram alheias às demandas da população.

5. Conclusão

É possível compreender que na década de 1990, fatores internos e externos, como o fim da Guerra Fria, a guerra civil iniciada em 1987 e a sua continuidade até os dias atuais, concomitante à atuação da Al-Shabab, fragmentaram as embrionárias instituições políticas e econômicas do país, que estavam em processo de estruturação, desestabilizando a sociedade e originando uma das maiores crises humanitárias. O período pós-Guerra Fria foi contextualizado com base no *Fim da História* de Fukuyama e *The Lonely Superpower* de Huntington, sendo possível perceber o legado da consolidação da democracia liberal estadunidense, em consonância ao momento de reordenamento dos países classificados de “terceiro mundo” no Sistema Internacional.

Conclui-se, a partir da perspectiva de Mary Kaldor sobre as novas guerras e a violência organizada – no contexto da globalização – que a Al-Shabab tenta criar um governo sob os preceitos da *sharia* que abranja toda a sociedade somali. A atuação do grupo terrorista desintegra o país e impossibilita a estabilidade do governo, legando à Somália uma guerra civil e uma crise humanitária que contabilizam em 2017, segundo a ONU News, 6,2 milhões de pessoas que necessitam de assistência para sobreviver.

É destacado que após o período autoritário não houve uma transição direta para a tentativa de implementação da democracia, mas um vácuo de poder. Observa-se a recorrência na forma indireta das eleições para a presidência, agravada pela consolidação dessa prerrogativa de exceção na *Constituição Provisória de 2012*. Ocorre a tentativa de implementação de um modelo democrático representativo entretanto, nota-se que a população de 11.391.961 de pessoas (PopulationPyramid.net, 2017) se encontra apática frente aos acontecimentos políticos, como o do dia 8 de fevereiro de 2017 em que houve a eleição para a presidência no aeroporto da capital do Mogadíscio – local mais seguro do país.

Assim, sobre o modo como são procedidas as eleições para a presidência, em meio às incipientes instituições do Estado, a sistematização das premissas somalis expressas através da *Constituição Provisória de 2012* se caracteriza como um passo significativo para a reestruturação das bases políticas do país. Tal processo carece de participação efetiva da população, transparência e maior representatividade.

4 Sobre o significado de clã consultar *Significados* [website].

Referências

- Afsaruddin, A., 2018. Jihad: Islam. *Encyclopaedia Britannica* [em linha]. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/jihad#accordion-article-history> [Consult. 19 de outubro de 2018].
- Amnistia Internacional, 2017. Refugiados do campo queniano de Dadaab coagidos a regressar à Somália enfrentam fome, seca extrema e insegurança. *Amnistia Internacional* [em linha], 21 de dezembro. Disponível em: <https://www.amnistia.pt/refugiados-do-campo-queniano-dadaab-coagidos-regressar-somalia-enfrentam-fome-seca-extrema-inseguranca/> [Consult. 19 de outubro de 2018].
- Arendt, H., 1997. *Entre o passado e o Futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- Cardoso, N., 2012. *Conflito Armado na Somália: Análise das causas da desintegração do país após 1991*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71689/000880118.pdf?sequence=1> [Consult. 30 de junho de 2018].
- Costa, P., 2012. *A Política como Liberdade em Hannah Arendt*. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: [Patricia%20de%20araujo%20Costa.pdf](http://www.puc-rio.br/revista/2012/07/01/patricia%20de%20araujo%20costa.pdf) [Consult. 2 de julho de 2018].
- Freedom House, 2017. Somalia. Political Rights, Electoral Process. *Freedom House* [em linha], Washington/Nova Iorque. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/somalia> [Consult. 30 de junho de 2018]
- Gentleman, J., 2017. Former Prime Minister Is Elected President of Struggling Somalia. *The New York Times* [em linha], 8 de fevereiro. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/02/08/world/africa/somalia-farmajo-mohamed-abdullahi-mohamed.html> [Consult. 30 de junho de 2018].
- Held, D., 1995. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Paidéia.
- Huntington, S., 1999. The Lonely Superpower. *Foreign Affairs* [em linha], 78(2). Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/54797/samuel-p-huntington/the-lonely-superpower>
- Huntington, S., 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Index of Economic Freedom, 2018. Somalia. *Index of Economic Freedom* [em linha], The Heritage Foundation, Washington. Disponível em: <https://www.heritage.org/index/country/somalia> [Consult. 30 de junho de 2018]
- Kanaan, H., 2005. O Fim da História e o Último Homem: Francis Fukuyama [pdf]. *Percursos* [em linha], 6(1), pp. 10. Disponível em: Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Centro de Ciências Humanas e da Educação [website] <http://www.periodicos.udesc.br/index.php/percursos/article/viewFile/1451/1224> [Consult. 1 de julho de 2018].
- Kant, I., 2008. *A Paz Perpétua. Um Projecto Filosófico* [pdf]. Trad. Artur Mourão. Covilhã: Universidade da Beira Interior. Disponível em: LusoSofia, Biblioteca On-Line de Filosofia e Cultura http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf [Consult. 2 de agosto de 2018].
- Lopes, L., 2002. Resenha: *New and Old wars: Organized Violence in a Global Era*, por Mary Kaldor. Stanford: Stanford University Press, 1999, pp. 206. *Contexto Internacional*, vol. 24, n.º 2, julho/dezembro, Rio de Janeiro, pp. 433-439. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/273014713_New_and_old_wars_organized_violence_in_a_global_era [Consult. 13 de janeiro de 2019].

- Minionu 15 anos, s.d.. A estrutura social somali: o sistema de clãs. *Minionu 15 anos* [em linha]. Disponível em: <https://minionu15anoscsnucpsua.wordpress.com/a-somalia/a-estrutura-social-somali-o-sistema-de-clas/> [Consult. 2 de julho de 2018]
- Monteiro, A., 2012. Dinâmicas da *Al Shabaab*. *Nação e Defesa*, n.º 131, pp.155-173.
- Originalpeople.org, 2014. The Berlin Conference of 1884-85 (The General Act of the Berlin Conference). *Originalpeople.org* [em linha], 26 de fevereiro. Disponível em: <http://originalpeople.org/berlin-conference-1884-85/>
- Pereira, A., 2013. *Somália: Santuário Terrorista? O caso da Al-Shabaab* [pdf]. Dissertação de Mestrado em Estudos Africanos, maio de 2013. Lisboa: ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. Disponível em: Repositório Institucional ISCTE-IUL [website] https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/6850/1/Som%C3%A1lia_Santu%C3%A1rio%20Terrorista_O%20Caso%20da%20Al%20Shabaab.pdf
- PopulationPyramid.net, 2017. Somália 2017, Pirâmides Populacionais do Mundo desde 1950 até 2100. *PopulationPyramid.net* [em linha]. Disponível em: <https://www.populationpyramid.net/pt/som%C3%A1lia/2017/> [Consult. 1 de julho de 2018].
- Significados* [website]. Disponível em: <https://www.significados.com.br/> [Consult. 30 de junho de 2018].
- Silva, Y., et al., 2016. Somália e o Al Shabab. *Série Conflitos Internacionais* [em linha], 3(6), Observatório de Conflitos Internacionais, Faculdade de Filosofia e Ciências. Disponível em: UNESP [website] <https://www.marília.unesp.br/Home/Extensao/observatoriodeconflitosinternacionais/a-somalia-e-o-al-shabaab.pdf>
- The Economist Group, 2018. Democracy Index 2017. *The Economist* [em linha]. Disponível em: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> [Consult. 30 de junho de 2018].
- The Federal Republic of Somalia, 2012. *Provisional Constitution*. Adopted August 1, 2012, Mogadishu, Somalia. Unofficial translation of the copy of the officially signed and stamped version of the Provisional Constitution as submitted to the House of the People of the Federal Parliament on 07 September 2012. Disponível em: University of Minnesota, Human Rights Library, Resources for Researching Country Conditions [website] <http://hrlibrary.umn.edu/research/Somalia-Constitution2012.pdf> [Consult. 30 de junho de 2018].
- United Nations, 1994. *Measures to eliminate international terrorism*. Resolution 49/60 A/RES/49/60. *United Nations* [em linha], General Assembly, 9 de dezembro. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r060.htm>
- Valença, M., 2010. Novas Guerras, Segurança e Violência, Cap. 4. Em *Novas Guerras, Estudos para a Paz e Escola de Copenhague: uma contribuição para o resgate da violência pela Segurança* [pdf]. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica (PUC), Instituto de Relações Internacionais, pp. 122-197. Disponível em PUC [website] https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/16533/16533_1.PDF [Consult. 13 de janeiro de 2019].
- Wikipedia, s.d.. Greater Somalia. *Wikipedia* [em linha]. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Greater_Somalia
- Wikiwand, s.d.. Golfo de Áden. *Wikiwand* [em linha]. Disponível em: http://www.wikiwand.com/pt/Golfo_de_%C3%81den [Consult. 30 de junho de 2018].
- Wise, R., 2011. Al Shabaad. *Case Study Number 2* [em linha], July. Centre for Strategic and International Studies, Washington. Disponível em: http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/4039~v~Al_Shabaab.pdf [Consult. 22 de julho de 2018].

Social Movements and Democratization: The Arab Spring in Tunisia and Libya

Catarina Milhais Ferreira Gonçalves

Introduction

This paper aims to provide a general and comparative overview of the protests that gave rise to the Arab Spring revolutions in Tunisia and Libya, considering the specificities of each case, as well as the political, economic and social consequences of the revolutions, more specifically the successful, or not, implementation of democratic regimes in the countries cited.

First of all, and in order to provide an integrated analysis of all the aspects that have consolidated these movements, we must define what we mean by social movements, the concept that serves as motto for all interpretations and findings that we can come to elaborate.

Social movements can be seen as sociopolitical actions, with the involvement of collective actors from different social classes, in a pattern of specific relations of force in civil society. This type of association leads to the development of processes of identity formation in collective, non-institutionalized spaces, which generates societal transformations (Gohn, 1997).

Touraine (2003) argues that the creation of social movements is extremely difficult, since these, for the author, should combine a social conflict with a cultural project, and, therefore, defend a different way of using moral values in the social and political plan. At bottom, starting from the assumption of existence and identification of a common enemy to a given society, creating a form of resistance to a process of social domination. Contemporary social movements, as we will verify, are not at the service of any model of society but defend the democratization of social relations and struggle for human rights, for the right to free expression, which are threatened by situations of repression, hunger and extermination.

The formation of these groups is characterized by a multiple association, by a partial and ephemeral militancy, by the personal development and by an affective connection to the cause defended as point of participation. Here, two characteristics are enhanced: the latency that allows the consideration of new cultural models, with the creation of a distinct societal codification, and the visibility, creating a strategy of confrontation between a specific authority and a logic of own decision-making (Melucci, 1999; Bauman, 2000).

Following this idea, we must define the term “revolution”, more specifically “social revolution”, as to understand the opposition between a social group and entity and a specific authority.

One of the definitions that seems to incorporate the genesis of the Arab Spring movements is the one by Theda Skocpol (1979, p.4), although initially applied to the French, Chinese, and Russian Revolutions, that defends that “*social revolutions* are rapid, basic transformations of a society’s state and class structures; and they are accompanied and in part carried through by class-based revolts from below”.

This definition highlights three factors that are essential to understand a revolution process: political change, economic and social transformation, and mass participation.

In the cases we are going to analyze, the changes have in fact come from below, leading to important sociopolitical changes, giving rise to the hope of a democratic transition (Tunisia), or revealing the chaos of a highly fragmented society (Libya). However, and with some degree of differentiation between countries, the protesters exposed a number of demands, including various types of institutional change that would inevitably alter, to a greater or lesser extent, the architecture of the state apparatus, as well as some of the traditions on which these governments relied.

As Skocpol (1988, p. 167) puts it, social revolutions are less about class struggles or ‘modernization’ than about state building and the forging of newly assertive national identities in a modern world that remains culturally pluralistic even as it inexorably becomes economically more interdependent”.

But these social revolutions have their origin in a critical event, that creates a conjecture that leads to the establishment of a legacy or regime that perpetuates and consolidates through time, and that differentiates from the one previously established. This concept encloses three components: the assertion that a significant change has actually occurred; the assertion that this change occurred in different ways in different cases; and the explanatory hypothesis concerning its consequences (Collier & Collier, 1991).

It is inevitable to point out this concept as, and especially if we are interpreting the Arab Spring movements, that represent a crucial moment in history, causing different legacies, subject to incremental returns, positive or not, it helps to make sense of how the revolutionary changes occurred and the reasons why they establish a legacy that lasts in time, being able to delineate a rupture with the molds, habits and institutions prior to revolutionary change.

The last concept we are going to clarify, is the concept of democracy, the ultimate goal of the Arab Spring movements.

This concept is extremely complex. Broadly it is related to the dictum “power of the people”. But democracy cannot be reduced to this principle (it is not limited to the electoral act, although this constitutes the engine for the democratic model), it is the result of varied processes that guide a given State on the path of democratization, being more of a processual action, than an isolated attempt, and a way of building the freedom and autonomy of a society, accepting its foundational diversity and difference (Keane, 2004; Toro & Werneck, 1996). It is more about collective rights and freedoms, guaranteed by

the state, and that constitutes the genesis of the creation of the state, as advocated by Rousseau on his social contract theory (Toro & Werneck, 1996).

Having made this first considerations we are going to contextualize the Arab Spring movements, characterizing the situation that led to the revolution, with more emphasis on Tunisia and Libya. Then we are going the explicit the main social movements that emerged during this period and that had a central and undisputable role in the revolution, analyzing the outcome of the movements in both countries, emphasizing that similar movements can have a different outcome depending on the social attributes we are considering. To finish we will briefly expose some of the international cooperation treaties, that have a critical component regarding the maghrebian region.

1. Contextualization

The Arab Spring was characterized by a wave of protests in the Maghreb region, during the end of 2010 and 2011, with broad implications for the Middle East region. It was identified as a crisis, although with differences within countries according to their reality and motivation, which claimed the implementation of political, economic and social reforms. Among young people, there is a critical spirit and an ideal of liberation, as a cultural and economic impulse for renewal. In this way, the basis of the proposition towards democracy, based on freedom, equality and secularism have been formed, leading to a manifestation contrary to dictatorial regimes (Muczniak, 2011).

In spite of the differences found in each country we are describing, and that we are going to further evolve, there are some similarities that is important to emphasize.

The changes verified in the regimes came from within countries and were not imposed or instigated from outside forces, as they were endogenous movements that followed an internal logic, triggered by local populations. As we said before, young people and other sectors of the population with more access to information and education, many with contact with western democratic regimes, and thus with a comparison term, demanded more rights, more freedom of expression, more social justice, free elections, separation of powers, better living conditions, the end of corruption from the ruling elites, and, perhaps the most unprecedented element, the end of repressive regimes (Anderson, 2011; Farah, 2011; Rogeiro, 2011).

This were not manifestations motivated by anti-American, anti-Israeli or anti-western values, as common were in these countries. It was an internal prerogative with anti-regime-based motivations.

Although it was motivated by liberal groups, Islam does not disappear from the political debate, on the contrary, it emerges more strongly. The question is not whether Islam will play a role or not but what kind of role it will play. As seen, these groups use the language of democracy and national unity. There is a re-emergence of jihadist values and principles, accompanied by the lack of values and acceptance of the population in the face of new forms of government, again showing a split between the will of the population and that of its political decision-makers (Anderson, 2011; Farah, 2011; Rogeiro, 2011).

In George Joffé's article (2011) "Arab Spring in North Africa: Origins and Perspectives of the Future", there is a demand to demonstrate that economic circumstances, although they have been one of the preponderant factors in the emergence of conflicts in the North of Africa in 2011, do not constitute a single explanation.

It is, however, essential to take these issues into account as the background to the revolts, above all the global increase in the price of food and energy in this region, with a broad impact on populations already living near the poverty line. Despite the efforts for economic development advocated by the International Monetary Fund (IMF), the World Bank (WB) and the European Union (EU), microeconomic factors have had the greatest impact, with particular relevance to the high unemployment rate among the youngest, with no prospect of conditions. Joffé (2011, p. 89) even goes as far as to mention that investment flows can improve "until reaching levels of synchronization with large transfers of technology", something that had only occurred once, and the process stopped in 2008 with the economic crisis. We thus enter into a cycle, not only of continuity of poverty or of economic dissatisfaction, but also of political rejection, opting for emigration, a consequence that can be attributed to the processes of globalization.

At the same time, it was found that not all countries in this region had the same kind of responses to these situations. Joffé (2011) resorts to the example of Morocco and Algeria, which gave an effective response to social unrest, legitimizing his government in the first case, and in the second, the still present memory of the civil war led many to move away from a challenge governance system.

This point leads us to consider the very different responses of the regimes mentioned and those of countries such as Egypt, Tunisia and Libya, the first two of which managed to emerge the population in effective and spontaneous social movements, the latter eventually triggering a civil war, largely because of official responses, along the path of force, to political contestation (Joffé, 2011).

It is at this particular point that we can draw on the teachings of Eric Hobsbawm (2008) that in his work *Globalisation, Democracy and Terrorism*, he even points out that thinking of liberal democracy as a universal solution to all problems is fallacious if we take into account all the challenges and geopolitical implications that political regimes have to face.

The political situation in North Africa is perhaps the best example of the fallibility of these models of predictability and continued stability of regimes, which were driven by the contempt and repression with which their leaders treated the peoples they governed (Joffé, 2011).

However, this was a phenomenon linked to political liberalization processes, with the aim of ensuring that the regime introduced was never threatened, the regime was not characterized by a total autocracy, as was the case of Libya (whose regime did not space for political autonomy and social action), but for a liberalized autocracy, with an autonomy circumscribed in order to guarantee the security of the state itself, and to preserve the formal illusion of democracy, in the face of the lack of resources that allowed the institution of an autocratic regime, even leading Western states to believe that democratization would be possible in the long run, with no attempt by Western states to enforce

strictly the basic principles of good governance with respect for the rights, freedoms and individual guarantees (Joffé, 2011).

Here is the idea introduced by Hobsbawm (2008) of what the role of government would be, fulfilling people's desires, or doing what is right. This is a classic dilemma that has been declared throughout history, but which now takes on an urgency, particularly if we take into account the situation of instability in North Africa. For the author, this political constitution should not be so much in the sense of implementing popularly accepted regimes, but in ideas for the maintenance of order and the common good, regardless of how it is done.

This last idea goes back to the text by Joffé (2011), since security becomes the center of the political agenda of the Western states, even though many of the regimes in the Middle East and North Africa are supported by threats to them. This apparent openness of the regime allowed the creation of institutions, which, although controlled, could be constituted as forms of contestation of the discourse of the regime, with collective manifestations of social unbalance, in order to establish an alternative political order. Of course, these manifestations are of socio-political origin, with an exploration of informal political tendencies, with a conceptualization that allows a legitimation of their action, and consequently a massive adhesion to their cause.

We can, and now more systematically, list the main triggering factors of the revolution, and we are witnessing a global and viral phenomenon, with the capacity to infect and to associate with other variables, depending on the peculiarities of each country (Mucznik, 2011):

- Gerontocracies: leaders with a highly antiquity in the post and with quasi-monarchical systems of succession;
- Lack of freedom: absence of democratic regimes, citizen participation in public life, political rights and violation of human rights;
- Corruption: personal profits for the exercise of public functions;
- Unemployment: union of the young population, without prospects and without employment, and that perceive higher lifestyles through the media;
- Poverty: a large part of the population lives below the poverty line;
- Inequality: almost no middle class, with an uneven distribution of assets;
- Price of food: increased speculation on the price of food, especially bread, coupled with an increase in consumption and an increasing decrease in production;
- Increase in general prices on raw materials and services;
- Uncontrollable events that have a symbolic interpretation;
- Expansion of the internet, social networks and Wikileaks which were a form of mobilization of the masses, incrementing the perception of corruption and mismanagement practices;
- Media: the diffusion of information is a critical aspect of every revolution.

That said, we are now going to analyze the circumstances that led to the triggering of the Arab Spring revolutions in Tunisia and Libya separately, bearing in mind the speed of events, excessive information, multiplicity of actors and multiplicity of factors.

1.1 Tunisia

Tunisia, a French colony until 1956, held its first elections as an autonomous country in 1959, having elected Habib Bourguiba as president, who centralized power and created a single party, thus consolidating the Tunisian authoritarian regime, arguing that the country should depart from Islamic values and adopt policies that are characteristic of Western countries (Diamond, 2010; Redissi & Schraeder, 2011).

However, these measures created insurgency movements by the more conservative population, leading to the emergence of opposition Islamist groups, such as Ennahda (Diamond, 2010; Redissi & Schraeder, 2011).

In addition, during the 70's and 80's, there was a period of economic recession, which contributed to the erosion of the government, causing its opponents to gain strength. In 1987, Prime Minister Zine El-Abidine took power (Diamond, 2010; Redissi & Schraeder, 2011).

Despite the solid beginning of this new government (Tunisia came to enjoy the best educational system in the Arab world, as it had the largest middle class and the strongest labor movement) and all its promises of prosperity and progress, repression against its opponents has increased, with power becoming more centralized, and aggravating the economic situation of the disadvantaged, to the detriment of the through corruption increased their personal wealth (Diamond, 2010; Redissi & Schraeder, 2011).

We can say that it all started in Tunisia when a street vendor had his wheelbarrow of fruit and vegetable confiscated by the police and set fire to his own body in protest of the conditions of life to which he was subjected. This was a symbolic action, as the protests and riots had broken out in 2008 around the phosphate mining basin at Gafsa when workers protested a lack of jobs and corruption in distribution of opportunities. The protests, which are often seen as a forerunner of the 2010/2011 uprising, were brutally suppressed and opposition activists and trade unionists were imprisoned and tortured (Lynch, Hounshell & Glasser, 2011).

Protests calling for direct elections did not take long to appear. The beginning happened in December of 2010 and the end took place the following month, with the resignation of the dictator, who did not offer great resistance. Around 300 people were killed during the subsequent unrest, which forced Ben Ali to resign in January 2011, after 23 years in power, and go into exile in Saudi Arabia. This rapid turnaround in the country, which came to be called the Jasmine Revolution (Suano, 2011), was seen and admired by the population of the neighboring countries that went through the same problems as the Tunisians: inefficient, dictatorial governments that did not promote efforts to improve the living conditions of the people. Soon the wave of protests spread all over North Africa and much of the Middle East (Watson, 2011).

1.2 Libya

Libya gained its independence from the United Nations in 1951 with Italian, French and English influences, with a highly illiterate population with a limited number of educational institutions without any kind of political knowledge and experience. Idris

al-Senussi self-proclaimed himself King, with the help of England to govern, above all by exploiting the oil resources of the region. The national economy began to revive when the revenues began to increase. However, this increase in wealth has been concentrated in a minority of the population (Mostafa, 2011; Aghayev, 2013).

In 1969, taking advantage of a trip of the King, a group of Libyan young military officials took the opportunity to overthrow the regime and proclaim a new regime under the name of Libyan Arab Republic, presided by Muammar Gaddafi (Mostafa, 2011; Aghayev, 2013; Sadiki, 2014).

In the early years in power Gaddafi had a great social acceptance, with the significant improvement of the living conditions of the population. The wealth of Libya was fairly distributed among different social strata (Sadiki, 2014).

Nevertheless, and despite the fact that the basic economic needs of the Libyan population were met, the political situation was not stable. Gaddafi's objective was to create an economic welfare state, but also to maintain a traditional political structure, entrenched throughout centuries (Mostafa, 2011; Aghayev, 2013; Sadiki, 2014).

Gaddafi was a dictator that ruled on top of an alliance of 2000 tribes, from which only 50 played a major role in the socioeconomic and political structure of the country (Mostafa, 2011; Aghayev, 2013; Sadiki, 2014).

Libyan society, under the government of Muammar Gaddafi for about four decades, was fractured. Despite the wealth obtained through the exploitation of oil, there was artificially induced shortages in products and services, which led to widespread corruption and very high levels of mistrust in government. The loyalty of the Libyans thus became to the tribe and the family. Security, as well as the provision of goods and services, was the responsibility of kinship networks. National institutions, including the Armed Forces, were divided due to disagreements between families and regions (Mostafa, 2011; Aghayev, 2013; Sadiki, 2014).

In 2011, the Arab Spring did not take long to come, with protests starting in Benghazi and fastly spreading to all cities of Libya, supported by some of the tribes' leaders. Nevertheless, this country was the first one in which the revolts involved a guerilla and much blood shed. Seeking to end the regime of Muammar Gaddafi, who remained in power for 42 years, the rebels took up arms to counter the resistance organized by troops loyal to the government (Mostafa, 2011; Aghayev, 2013; Sadiki, 2014).

With the establishment of a widespread conflict in the country, Western powers have organized themselves through NATO (North Atlantic Treaty Organization) to overthrow the dictator of Libya and gain greater influence in a region where there is much oil for export. In the end, the rebels managed to assassinate Gaddafi and end the regime (Mostafa, 2011; Aghayev, 2013; Sadiki, 2014).

2. Regime Implementation Post Arab Spring

Tunisia was an authoritarian regime after the rise of Zine el Abidine Ben Ali to the Presidency of the Republic in 1987. The national project was the national policy with the intention of forming an elite of technocrats committed to its political project; the use of

rhetoric to combat Islamic radicalism in order to keep the armed forces under popular control. The foreign policy is marked by the approach to Western interests after undertaking several economic structural adjustments according to proposals of the IMF and the World Bank, realizing a wide policy of privatizations and free trade that opened the country to foreign capital.

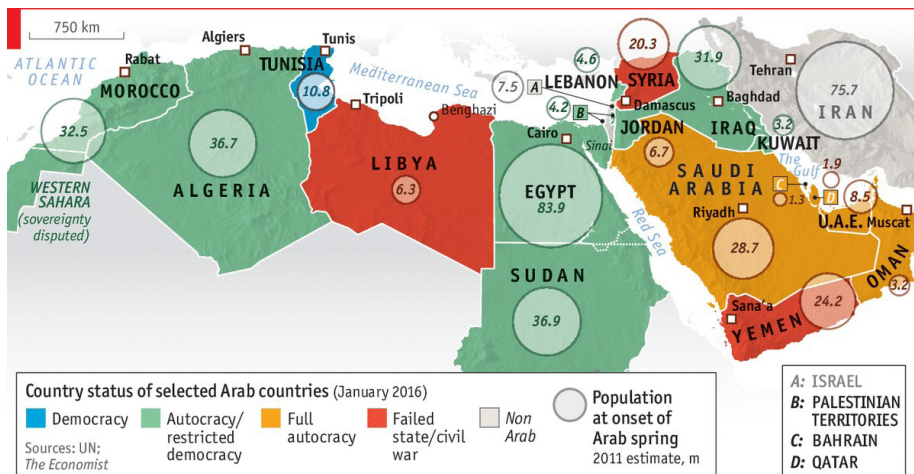
It was the first country affected by the Arab Spring in December 2010. The economic context, coupled with repression, lack of representativeness and social instability, led to a wave of demonstrations after the death of young Mohamed Bouazizi. The greatest tension between government and population was the lack of political freedom, unemployment, and regional inequalities.

What followed the Arab Spring movements was the emergence of a series of questions about the future of the regimes, which we will try to answer in this chapter, which highlights “which political system to adopt?” and “which profile for the new constitutions?” The image below illustrates the characteristics of the regimes adopted in the countries affected by the revolutionary movements.

2.1 Tunisia

The Ben Ali’s flight to Saudi Arabia, and his subsequent conviction, led to the convening of elections in Tunisia, with support from Western institutions, especially the European Union and the United States of America, at that time of democratic transition (Cornwell, 2012).

Image 1 – Regime Implementation in the Maghrebian Region After the Arab Spring Revolution



Economist.com

Source: The Economist (2016).

However, this lack of power in the country's presidency has increased tensions between power-seeking opposition groups, from the more moderate, such as the Ennahda, the secularists, and the more radical like the Jihadist Salafists, without having a base structured policy to give them experience of governance. In fact, the revolution took place from the lowest strata of the population, and there was no political figure to stand out, which would make it difficult for any elected group to legitimize power (Costa, 2011).

The country continued to suffer from the actions of the previous leader, namely high unemployment and a growing gap between the rich and the poor. In fact, in the years that followed the protests by the unemployment went up and so did the prices. Nevertheless, Tunisia thrived in the transition into a democratic regime (McCaffrey, 2012; Schiffrin & Kircher-Allen, 2012; Dawish, 2013).

Unlike other countries, Tunisia was able to achieve political consensus, especially because of the Quartet's role for national dialogue, formed by the Tunisian Human Rights League (LTDH), the powerful General Union of Labor (UGTT), the employers Utica and the National Bar Association (McCaffrey, 2012; Schiffrin & Kircher-Allen, 2012; Dawish, 2013).

Since July 2013 a stand-off between Ennahda and its secular rivals, triggered by the assassination of two leftist politicians and other acts of violence, blamed on Salafists, has thwarted efforts to complete the draft constitution. Opposition supporters took to the streets to demand a non-partisan provisional government until the constitution was concluded and new elections were held, and in December 2013 the main political parties agreed on appointing Mehdi Jomaa as Prime Minister (McCaffrey, 2012; Schiffrin & Kircher-Allen, 2012; Dawish, 2013).

The Ennahda group eventually won the election, winning 87 of the 217 seats in the National Constituent Assembly, which elected Moncef Marzouki as president, eventually consagrating Tunisia as a Constitutional Republic in 2014 with the approval of one of the most modern Arab Constitutions.

The new constitutional text establishes a regime with a bicephalous executive, in which the Prime Minister will play a decisive role, but with the head of State to hold important powers, namely in the areas of Defense and Foreign Policy.

The Constitution aims to transform the country into a democracy, with laws that are not based on Islamic law (Islam has not been consecrated as a source of law, but references to religion are numerous, allowing an important space for interpretation and in a process that several observers have already called the laicization of Tunisian Islamism), with the exception of guaranteeing citizens' rights, including protection against torture, the right to a fair trial, freedom of religion, equality between men and women before the law: The State undertakes to guarantee these rights (McCaffrey, 2012; Schiffrin & Kircher-Allen, 2012; Dawish, 2013).

Even with the change in Tunisia's political course, the country was targeted by a series of extremist attacks in 2015. Twenty two people were killed in an attack on the Bardo Museum, adjacent to the Parliament building in the capital, Tunis. Most of the

victims were European tourists. Later that year The Islamic State claimed the attack that killed 39 people and wounded 36 on Sousse beach.

2.2 Libya

With the end of the monarchy in 1969, and the start of Muammar al-Gaddafi government, Libya expected an alternative political-economic system to both the capitalist and communist, the so-called third universal theory.

In this sense there was a proclamation of the Libyan socialist popular *Jamahiriyya*, a general popular congress, but at the same time there was the centralization of power in various areas through revolutionary committees, as well as nationalization of the oil sector and use of its export revenues for improvements in infrastructure, education and health.

Its international support, throughout the Gaddafi era, was in the Arab and African partnerships, having constant quarrels with Western countries.

The Arab Spring was due to rising food prices and worsening social conditions. The arrest of an activist and a writer led to a major uproar against the government's repressive measures in what was known as the "Day of Fury".

The repression of Gaddafi's government inflated the content of the February 2011 demonstrations, making the anti-government forces start an armed civil conflict.

Libya, ruled by Gaddafi, did not have independent and effective public institutions, the state did not have a consolidated structure and corruption took on gigantic proportions, with the State being absent and even negligent in several of its social obligations (Pickard & Boduszynski, 2013). This led to the intensification of the dissatisfaction of the Libyan population, with a growing degradation of their living conditions, deprived from the wealth of the country and the oil exploration revenues

However, between 2010 and 2011, the uprisings in neighboring countries and their democratic transition led the population of Libya to speak out against authoritarianism (Howard & Hussain, 2011).

Nevertheless, contrary to what had happened in Tunisia, the Libyan army supported the government, and violently suppressed the protesters, who demanded more civil liberties and an just government, capable of taking in consideration of the rights of participation of the population in public life (Barany, 2011).

To be more specific, what happened to the Libyan army was an internal split, since the military were divided into organizations without contact with each other, some of whom were loyal to the government and others were against it. With an awareness of the split, Gaddafi appealed to mercenaries from other countries, privileging paramilitary organizations, in exchange for loyalty, who took measures against the protestors (Barany, 2011).

With the start of the protests, the country fell into civil war, which lead, as we have seen, to what seems to be the road to state bankruptcy. There were elections for a National Congress and it pointed out a Prime Minister (Ali Zidan) whose main goal was the drafting of a Constitution. The main concern remains: the excess of armed groups in the country that resist government attempts at disarmament and endanger the stability

of the country. The power of these groups is easily identified by recognizing that some of these armed groups managed to pressure the parliament to pass a law banning the presence of Gaddafi-era officials in public office (Pickard & Boduszynski, 2013).

Libya has been tripartite since the fall of Gaddafi and the situation is out of control, with the central power lacking strength, the oil industries having their own militias and security clearly becoming a serious problem.

Independently of this strong repression, the protests took the capital Tripoli and a week later the opposition to the government formed the National Council of Transition, with international support, that would administrate areas previously taken by the opponents and the coordination of the formal fight against the government (Pickard & Boduszynski, 2013).

Gaddafi's forces have been accused by the international community of committing crimes against humanity. Demanding a peaceful solution to the conflict was the first requirement of the United Nations (UN). But the lack of coordinated specific solutions led to a resurgence of government power, with the recovery of some of the territories lost to the rebels.

It was only in March 2011 that the Resolution 1973 was passed by the UN Security Council authorizing military intervention on Libyan territory (Franke, 2011).

The intervention has generated supporters and opponents in the international community. Supporters argued with discourses on the promotion of democracy and on the human rights of the Libyan people, while opponents argued that military intervention had greater economic (mainly oil) interests (Casas & Furtado, 2011).

It was only in October of that year that the National Transitional Council announced that rebel forces and foreign troops had taken Gaddafi's headquarters and that he had been killed along with his son. Only then the United Nations Security Council declared an end to military intervention. Thus, the liberation of Libya was proclaimed, and the country officially became a parliamentary republic (Casas & Furtado, 2011).

Under the premise of Responsibility to Protect, the United Nations Security Council has determined the formation of an Air Exclusion Zone on Libyan territory. Aiming to unite the efforts of the major powers of the West, NATO began an operation, allying itself to the gulf monarchies under the premise of stabilizing the country.

In 2012 Libya had its first election since 1969, even with the dissatisfaction of part of the population, in order to form the National General Congress. Mustafa A. G. Abushagur was elected, as the prime minister of the country who handed over the post a month later because he failed to get National General Congress' approval in forming his cabinet. A week later, the Congress elected a former congressional member and human rights lawyer, Ali Zeidan, as Prime Minister, whom was supported by the United Nations and the African Union. Nevertheless, the east of the country did not agree with the configuration that favored the west in number of seats and, in 2013, militias began to block the petroleum export terminals.

The elected Congress was divided between more moderate parties and the conservative Muslim Brotherhood party but was criticized for not yet having voted for the Libyan

constitution, three years after the Arab Spring hit Libya, due to the pluralism of ideals (Rémy, 2014).

In fact, the Libyan problems did not end with Gaddafi's death. Problems of social and economic order, together with security and internal political factions, still have to be solved. As reported by Rémy (2014), the population suffers from water, electricity and internet shortages, as well as having problems with threats and fighting between supporters of opposing parties.

The media is free, and civil society is emerging. Libyans may criticize the government without fear of reprisal. However, the post-Gaddafi state is weak while local and non-state actors are guiding the transition. Armed militias operate with impunity throughout the country. Extremist groups, some armed, are growing. Separatists shake the east and south. The courts and the police barely work. (Pickard & Boduszynski, 2013).

Instability has fostered the rise of jihadist groups, especially in the eastern region. The increase in tension culminated in the overthrow of Zeidan in 2014 and the rise to power of Abdallah al-Thinni in March of that year. A second civil war erupted in which insurgent rebels presented their differences as they confront Islamic jihad groups such as the Islamic State that have spread across the Gulf of Sirte in the central region of the country.

Libya was able to remove an authoritarian ruler, but still suffers from his influence also facing difficulties in the new political world due to lack of agreement and lack of transparency.

From the foregoing, it can be seen that the absence of public institutions in Gaddafi's time is reflected even today, since Libya is still weak and absent. The Libyan population concentrated heavily on overthrowing the old regime but found itself unprepared and inexperienced in building a new regime.

However, the construction of a new state, especially that of a democratic state, tends to occur slowly. The regime change may have been rapid, but the consolidation of democracy is not. Libya has made progress, but the lack of a constitution and agreement on the role of public institutions contributes to the sense of insecurity of the population, which lacks a central authority.

3. International Cooperation

This geographic space is increasingly being watched by the southern states of Europe and organizations such as NATO or the European Union.. This progressive importance has not, unfortunately, been catapulted to the top of the international agenda, as the threats that the Maghreb poses to the old continent are often put in the spotlight.

However, in order to ensure that this set of threats can be largely materialized, both on the southern flank and on the northern flank of the Mediterranean, there are several mechanisms for security and defense cooperation.

Highlighting some of these mechanisms, we start with the EU, which has the most significant example in the Union for the Mediterranean. Formally established in 2008, this Union (included in the policies of the Euro-Mediterranean Partnership) involves

States closely linked to this area and seeks to achieve political cooperation, the principle of co-responsibility in the conduct of multilateral relations and the implementation of more visible regional projects for their citizens. It is hoped, of course, that this platform for dialogue will also serve to minimize and combat threats that may eventually arise from any of the directly involved States.

As far as NATO is concerned, its main initiative for the region is the Mediterranean Dialogue. This program was launched in 1994 and embodies NATO's view that European security is closely linked to stability in the Mediterranean. Dissolving any misunderstandings about NATO (existing between Member States), growing mutual understanding, and contributing to the region's security and stability are reflected in the action objectives of this initiative. Seven non-member countries are present in this program: Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Mauritania, Morocco and Tunisia (NATO, 2015).

Finally, another multilateral platform that has generated talks between the Mediterranean countries, the 5 + 5 Initiative, should be highlighted. In this high-level dialogue are present: Portugal, Spain, France, Italy, Malta, Morocco, Tunisia, Algeria, Libya and Mauritania. Initiated in 1983, this dialogue proposes to launch concrete cooperation measures between countries, which can contribute to a climate of trust and collaboration that will meet common aspirations in the security and defense of the western Mediterranean area (EMGFA, 2016).

In this sense, the 5 + 5 Initiative contemplates a multilateral collaboration that will develop joint actions, namely air safety, maritime surveillance and Armed Forces participation in civil protection missions (EMGFA, 2016).

4. Final Considerations

The revolutions in Tunisia and Libya, the cases we analyzed, reflected divergent economic and social dynamics and, as a result, will encounter equally different challenges on their way.

With the Arab Spring movements, there is a re-emergence of jihadist values and principles, facilitated by the easy access to armaments, belonging to the deprived regimes, without any control, both for their own use and for obtaining financing, promoting a center of gravity for jihadism, and enhanced by the lack of values and acceptance of the population in the face of new forms of government, showing, again, a split between the will of the population and that of its political decision-makers. (Duarte, 2015).

The scenario of Islamic radicalism in North Africa is certainly not a reality of today. In the 1980s extremist movements were present in several States in the region, evidencing and expanding Islamic fundamentalist potential with a considerable number of supporters (Ventura, 1996).

At that time, several experts pointed out that terrorist activities and radical movements were largely localized and contained. However, from 2001 on, after the September 11 attacks, North Africa was identified as an important region, vulnerable to Islamic radicalization, where there was a great tendency for the development and decentralization of extremist organizations (Hinds, 2013).

Some evidence indicates that radicalization in North African states has developed according to specific historical and sociopolitical realities, and despite different contexts, some similarities can be traced to the drivers of radicalization (Pargeter, 2009). The history of authoritarianism has been a central contribution to the development of radical movements. In this sense, Storm (2009) argues that in the case of Morocco, Algeria and Tunisia, authoritarianism led to a vicious cycle of repression.

That is one of the reasons why this region is vital to the western interests; although we are considering a local problem, it has global implications in economic and security domains. Terrorism is one of the main concerns in terms of security for western countries, and the proximity of this islamic countries gains a special relevance on the need of combating these problems from an earlier stage, in other words, to prevent instead of repressing.

The issue should focus on the role that the international community can play in the democratic transition and stabilization of these societies. It is also important to emphasize that a successful democratic transition is not merely a matter of changing leadership, an electoral act or elites that take control over State structures. Dismantling of autocratic structures and the implementation of mechanisms of democratic control is also very important. Only in the context of a democratic and free regime, with separation of powers, can fundamentalist groups cease to be a threat.

In this sense, it is important to strengthen the human rights and defense of democratic values in these societies, both in a bilateral context and in a multilateral framework. At the political level, there should be greater cooperation and support for the development of their civil societies, on the assumption that democratization is the first starting point for development, stability, peace and security. The bilateral approach must be consistent with policies developed at multilateral level in both the European Union and the United Nations.

The Arab revolutions in North Africa and the Middle East show that nothing can be taken for granted, let alone the 'stability' of dictatorial regimes. The idea that prevails in some security sectors and establishments in Europe, the United States, or Israel, that a stable autocracy is preferable to a fragile democracy proved to be pointless. No regime is immune to popular protest. If there is one lesson to be learned from this crisis, is that, from the Western point of view, bilateral relations cannot be based solely on national interests, nor can they ignore the nature of the regimes..

By way of conclusion, therefore, one can see how each of these countries, as a consequence of the revolts associated with the Arab Spring, started to move in a different direction, and in some cases back to political and institutional status prior to the demonstrations.

There must, however, be some caution in overestimating the importance of claims for higher levels of democracy. First, the changes to which these claims have begun are still ongoing. Second, the victory of Islamist parties following the fall of authoritarian regimes has raised a number of concerns, such as the role of religion in the organization of the state, protection of human rights, position on separation of powers, and other key aspects in building democratic societies.

This is aggravated by rising unemployment rates and inequalities, especially among the younger, who see in alternative movements, such as *jihad*, a form of revolting for a cause that they consider to be legitimate.

These aspects, related to the growing interstate relations, especially with regard to security, and even more pressing with the region of North Africa for their geostrategic importance, lead us to think of the reverse perspective in the face of globalization processes, which, inevitably, lead to a greater likelihood of an increase in threats and risks, in particular terrorist acts, and which are consistent with the assumptions of jihadist groups in pursuing a global jihad, and as a last resort an imposition of an Islamic state, reinforced by a generalization of discursive and mediatic approaches to terror.

All the implications for cross-border security, which are progressively being verified by increasing the flow of trade with the neighboring states, as well as a link with other terrorist groups, whose action allows them to participate in the main intersections of conflict in North Africa.

We can now conclude that, although facing the same problems and dilemmas, Tunisia and Libya had different endings, more accurately on goings, to their social revolution movements. Tunisia was the only country from the Arab Spring movement that implemented a sustainable democratic model. It can be said that the precursor of the Arab Spring serves as an example that Arab culture does not necessarily antagonize democracy, deconstructing Huntington's thesis that Islamism and democracy do not coexist. Despite this positive outcome, nowadays the Tunisian society is confronted with the lack of support of the population to the political power for not believing in the societal reforms imposed in the scope of international cooperation because of its proximity and geostrategic location.

Although with new ramifications this statement should be traced back as to understand the origins of the conflicts that tend upon this society and that represent an opportunity for terrorist groups to expand their leadership and command.

Libya, on the other hand, is a failed state, with an ongoing civil war, although there have been negotiations to establish the unity of the country and of its political institutions.

5. Bibliography

- Aghayev, E., 2013. Analysis and background of the "Arab Spring" in Libya. *European Researcher*, 39(1-2), pp. 193-198.
- Anderson, L., 2011. Desmistificando a Primavera Árabe: analisando as diferenças entre a Tunísia, o Egito e a Líbia. *Política Externa*, Vol. 20, n.º 1.
- Barany, Z., 2011. Comparing the Arab Revolts: The Role of the Military. *Journal of Democracy*, 22(4), pp. 24-35.
- Bauman, Z., 2000. *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Casas, P. & Furtado, H., 2011. A intervenção militar e seus desdobramentos na Líbia. *Conjuntura Internacional*. PUC, Minas Gerais. Available at: http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20111207105210.pdf

- Collier, R. & Collier, D., 1991. *Shaping the Political Arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Cornwell, S., 2012. Obama proposes \$800 million in aid for “Arab Spring”. *Reuters* [online], 5:10 PM, February 13. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-budget-foreign/obama-proposes-800-million-in-aid-for-arab-spring-idUSTRE81C1C920120213>
- Costa, R., 2011. Mais uma primavera histórica, os árabes plantam flores nos desertos. *Conjuntura Austral* [online], 2(5), pp. 15-25. Available through: Universidade Federal do Rio Grande do Sul [website] <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/19393/11652>
- Dawisha, A., 2013. *The Second Arab Awakening: Revolution, Democracy, and the Islamist Challenge from Tunis to Damascus*. New York: W.W. Norton & Company.
- Diamond, L., 2010. Why Are There No Arab Democracies? *Journal of Democracy*, 21(1), pp. 93-104.
- Duarte, F., 2015. *Jihadismo Global das Palavras aos Atos: Al-Qaeda, Estado Islâmico e o Império do Terror*. Barcarena: Marcador.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), 2016. Iniciativa 5 + 5. *EMGFA* [online]. Available at: <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/organizacoesiniciativas/INICIATIVA5> [Accessed 11-06-2018].
- Farah, D., 2011. A Primavera Árabe no Machreq, Maghreb e Khalīj: motivações e perspectivas. *Política Externa*, 20(1), pp. 45-55.
- Franke, F., 2011. OTAN na Líbia: objetivos se confundem, intervenção se alonga. *Terra* [online], June 19, 8:18. Available at: <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/otan-na-libia-objetivos-se-confundem-intervencao-se-alonga,f47a4af60c6ea310VgnCLD200000bbccceb0aR-CRD.html>
- Gohn, M., 1997. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos* [pdf]. São Paulo: Edições Loyola. Available through: Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais (Flacso Brasil) [website] <http://flacso.org.br/files/2016/10/120184012-Maria-da-Gloria-Gohn-TEORIA-DOS-MOVIMENTOS-SOCIAIS-PARADIGMAS-CLASSICOS-E-CONTEMPORANEOS-1.pdf>
- Hinds, R., 2013. Islamic Radicalisation in North and West Africa: Drivers and approaches to tackle radicalisation. *Rapid Literature Review* [online], October. Available through: GSDRC, University of Birmingham [website] <http://www.gsdr.org/docs/open/islamicradicalisationnwafrica.pdf>
- Hobsbawm, E., 2008. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. Lisboa: Editorial Presença.
- Howard, P. & Hussain, M., 2011. The Upheavals in Egypt and Tunisia: The Role of Digital Media. *Journal of Democracy*, 22(3), pp. 35-48. Available through: Johns Hopkins University Press from Project MUSE database [website] <https://muse.jhu.edu/>
- Joffé, G., 2011. A Primavera Árabe no Norte de África: Origens e Perspectivas de Futuro, *Relações Internacionais*, 30, pp. 85-116.
- Keane, J., 2004. *Democracy: the Rule of Nobody?* [pdf] Drawn from lectures originally delivered at the Institute for Management and Planning, Teheran, 5th May. Revised form at the Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 14th July 2004. Available at: http://johnkeane.net/wp-content/uploads/2011/01/rule_of_nobody.pdf

- Lynch, M., Hounshell, B. & Glasser, S., eds., 2011. *Revolution in the Arab World: Tunisia, Egypt, and the Unmaking of an Era* [e-book]. Washington: Foreign Policy Magazine.
- McCaffrey, P., 2012. *The Arab Spring*. Hackensack: H.W. Wilson.
- Melucci, A., 1999. Teoría de la acción colectiva (Chap. I) [pdf]. In *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colégio de México, pp. 25-54. Available through: Seminario de Educación Superior, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) [website] https://www.ses.unam.mx/docencia/2016II/Melucci1999_AccionColectivaVidaCotidianaYDemocracia.pdf
- Mostafa, D., 2011. *Arab Spring Uprisings: Revolutionary Patterns and Theoretical Explanations*. Faculty of Economics and Political Science, American University in Cairo. Available at: <http://dar.ucegypt.edu/bitstream/handle/10526/3277/Abd%20E1%20Gawad%20-%20Arab%20Spring%20Uprisings-%20revolutionary%20patterns.pdf?sequence=3>.
- Mucznik, M., 2011. A “primavera” árabe: dinâmicas regionais e desafios para a comunidade internacional. *Lusíada Política Internacional e Segurança*, n.º 5, pp. 97-108.
- NATO, 2015. NATO Mediterranean Dialogue. *NATO* [online] last updated 13 Feb., 14:28. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_60021.htm? [Accessed 11-06-2018].
- Pargeter, A., 2009. Localism and radicalization in North Africa: local factors and the development of political Islam in Morocco, Tunisia and Libya. *International Affairs*, 85(5), pp. 1031-1044.
- Pickard, D. & Boduszynski, M., 2013. Libya Starts from Scratch. *Journal of Democracy*, 24(4), pp. 85-95.
- Redissi, H. & Schraeder, P., 2011. The Upheavals in Egypt and Tunisia: Ben Ali’s Fall. *Journal of Democracy*, 22(3), pp. 5-19.
- Rémy, J., 2014. Líbia se vê à beira do caos três anos após queda de Gaddafi. *Le Monde*, July 29, 06h00. Available at: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/le-monde/2014/07/29/libia-se-ve-a-beira-do-caos-tres-anos-apos-queda-de-gaddafi.htm?cmpid=copiaccola>
- Rogeiro, N., 2011. *Na Rua Árabe: Causas e Consequências das Revoltas no Médio Oriente*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Sadiki, L., 2014. Libya’s Arab Spring: The Long Road from Revolution to Democracy. *International Studies*, 49(3-4), pp. 285-314.
- Schiffirin, A. & Kircher-Allen, E., 2012. *From Cairo to Wall Street: Voices from the Global Spring*. New York: The New Press.
- Skocpol, T., 1988. Social Revolutions and Mass Military Mobilization. *World Politics*, 40(2), pp. 147-168.
- Skocpol, T., 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Storm, L., 2009. The persistence of authoritarianism as a source of radicalization in North Africa. *International Affairs*, 85(5), pp. 997-1013.
- Suano, M., 2011. Mais Reflexões da “Revolução de Jasmim”: Egito em Transição e agora se inicia o processo no Yemen e na Argélia. *CEIRI News*. São Paulo.
- The Economist, 2016. The Arab spring, five years on. *The Economist* [online], January 11. Available at: <https://www.economist.com/graphic-detail/2016/01/11/the-arab-spring-five-years-on> [Accessed 10-05-2018].

- Toro, J. & Werneck, N., 1996. *Mobilização Social: um Modo de Construir a Democracia e a Participação*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Touraine, A., 2003. *Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes*. Petrópolis: Vozes.
- Ventura, J., 1996. O terrorismo integrista no Norte de África e a situação geoestratégica da Península Ibérica. *Nação e Defesa*, n.º 79, pp. 91-113.
- Watson, I., 2011. Historic elections in Tunisia lauded. *CNN* [online], updated 12:25 GMT (20:25 HKT), October 25. Available at: <http://edition.cnn.com/2011/10/24/world/africa/tunisia-elections> [Accessed 15-06-2018].

Securitização do Protesto na União Europeia: Entre Luta Contra o Terrorismo e Luta Contra a Austeridade

Cláudia Araújo

Introdução

La sécurité est la première des libertés

Jean-Marie Le Pen, 1992

Manuel Valls, 2015

Esta frase foi o lema da campanha eleitoral de 1992 de Jean-Marie Le Pen pela Frente Nacional. Foi igualmente pronunciada por Manuel Valls, primeiro-ministro do governo socialista em 2015, num discurso sobre a imposição do estado de emergência após os atentados em Paris. Tendo sido enunciada dos dois lados do espectro político, demonstra como o conceito de segurança evoluiu nos últimos 25 anos, viajando da extrema direita até à normalidade associada a um governo socialista. Demonstra igualmente como a segurança adquiriu um significado novo: deixa de ser uma condição para se tornar um valor associado à liberdade e à própria identidade francesa – e europeia –, tornando-se um pilar central da governação nos países membros e na UE. A segurança é agora construída como um direito dentro de uma conceptualização democrática, que, simultaneamente, inclui o direito de expressão, reunião e manifestação na esfera pública.

Segurança e insegurança normalizam-se na agenda política global, tornando-se preocupações centrais a partir do 11 de Setembro e acontecimentos posteriores – guerra no Iraque, atentados terroristas em cidades europeias, Primavera Árabe e a chamada “crise dos refugiados” –, sendo que este trabalho argumenta que a crise económica a partir de 2008 contribuiu igualmente para esta tendência: insegurança material e económica constituiu uma fonte de mobilização para o protesto em vários países, particularmente na União Europeia. Esta mobilização, concertada, alargada e, por vezes, violenta, com instituições nacionais e internacionais como alvo, exacerbou a propensão destas para a securitização da esfera pública, com base em argumentos ligados ao direito a uma existência e convivência segura no seio da UE, argumentos semelhantes aos utilizados para justificar a instauração de estados de emergência e medidas securitárias excepcionais associadas à luta contra o terrorismo.

Revisão da Literatura

O projeto de integração europeu alargou-se rapidamente a múltiplas áreas da política na União, sendo que a abordagem comum para a segurança começa a surgir em 1992, com o Tratado de Maastricht, que prevê um quadro para a cooperação policial e judicial. Este quadro vai ser expandido pelo Conselho Europeu em 2003 com a estratégia europeia em matéria de segurança (completada em 2008) e em 2010, com a estratégia de segurança interna da União Europeia, instrumentos que colocam a segurança no cerne da discussão ao nível das instituições, atribuindo-lhes a capacidade de agir enquanto um ator securitário coeso. Esta viragem para a segurança, a que Brandão (2015, p. 54) se refere como *securitizing move*, expande-se a outros setores – com destaque para a segurança ambiental, coesão social e migrações –, sendo que, a partir do 11 de Setembro, se prioriza a ameaça terrorista. Como afirma Brandão (2015, p. 73), “(a)ssiste-se assim a uma tendência securitizadora expansiva que inverte o processo inicial sucedido na criação e no alargamento de uma comunidade de segurança através de mecanismos dessecuritizados”. Culmina com o estabelecimento da Agenda Europeia de Segurança em 2015, que, no entanto, não oferece uma definição de terrorismo, optando por discriminar o que pode ser um ato terrorista baseado na intenção de intimidar a população, obrigar um governo ou instituição a uma determinada ação, ou ainda destabilizar ou destruir estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país ou organização internacional. Esta ambivalência permite uma interpretação ampla sobre o que poderá constituir um ato terrorista, particularmente quando aplicada a manifestações de descontentamento ou dissensão no espaço público. De facto, muitas formas de protesto têm como objetivo destabilizar ou mesmo destruir estruturas económicas e políticas, pelo que, à luz desta definição, poderão constituir atos terroristas (Wood, 2017).

No entanto, o direito de reunião e manifestação, ligado ao direito à liberdade de expressão e de associação, está no centro da *raison d'être* das sociedades democráticas, sendo sancionado por tratados internacionais – Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos – e consagrado nos textos do Conselho da Europa – Convenção Europeia sobre os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais – e da União Europeia – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, com valor normativo –, como nas constituições nacionais dos países membros. A estes direitos está inerente a ideia de uma esfera pública partilhada (Habermas, 1989), sendo que, para a problemática do protesto, é útil pensar a exploração do conceito por Nancy Fraser (1990), que considera que existe uma esfera pública oficial passível de ser expandida para incluir esferas públicas alternativas, constituídas por contra-públicos subalternos, que criam os seus próprios espaços de mobilização e reivindicação, e por Salvatore e Levine (2005), que definem esfera pública como o local onde se discute direitos, deveres e, principalmente, noções de justiça, de forma a torná-las palpáveis. Assim, a esfera pública é o espaço em que indivíduos têm legitimidade para se manifestar, inclusive para demonstrar desacordo, divergência e dissidência.

Esta investigação aplica a lente da securitização proposta pela Escola de Segurança de Copenhaga à mobilização anti-austeridade na UE a partir de 2008, de forma a ques-

tionar que legitimidade é atribuída aos vários atores presentes na esfera pública, e que valor adquirem as suas ações num momento específico de contenção. A abordagem proposta por esta escola é útil para pensar esta questão, sendo que Barry Buzan (1991) havia já notado que o Estado pode constituir tanto uma garantia de segurança, como uma fonte de insegurança para os indivíduos, o que alarga o campo dos estudos de segurança não apenas em termos de referentes, mas igualmente relativamente a ameaças, considerando ameaças sociais, físicas, económicas e políticas. Numa obra posterior, Buzan, Waever e Wilde (1998) ampliam esta reflexão, introduzindo o conceito de securitização, para definir o processo em que um determinado tema ou assunto adquire o caráter de emergência através da sua identificação como uma ameaça existencial, o que permite justificar medidas extraordinárias, processo alcançado quando existe um ator securitário (ou vários) numa posição de poder suficiente para enunciar a necessidade e justificação da securitização desse assunto, dirigindo-se a um público que esteja em condições de a aceitar. É, portanto, a partir do ato ilocutório de enunciar “segurança” que a securitização acontece, logo uma metodologia central para compreender este movimento é a análise do discurso. Os autores identificam uma relação próxima entre securitização e politização, e admitem que a securitização, enquanto processo dinâmico, construído socialmente e composto por escolhas políticas, poderá ter o potencial de diminuir o espaço público partilhado, legitimando graus de controlo antidemocráticos. Nesse sentido, Georgi (2016) destaca a possibilidade de este quadro teórico exigir a identificação clara de opositores (enquanto ameaças), atribuindo-lhes um posicionamento extremo de alteridade, o que poderá levar a movimentos securitários reforçados.

Outra desvantagem que Buzan, Waever e Wilde (1998) assinalam será o facto de processos de securitização criarem silenciamentos institucionalizados que não permitem a discussão de alguns assuntos, securitizados predominantemente pela sua não-enunciação – *i.e.*, luta contra o terrorismo –, considerando que estes não fazem parte da normalidade da vida política. Outros autores identificam outras limitações: Lene Hansen (2000) argumenta que há espaço para outros tipos de silenciamento na Escola de Copenhaga, destacando a ausência de qualquer conceção de género nesta teorização, e afirmando que os critérios que definem quem se pode tornar um ator securitário têm o potencial de excluir atores cuja posição no campo social não seja de liderança. Além disso, a Escola de Copenhaga define segurança de acordo com atos ilocutórios verbais, logo exclui práticas visuais e corporais de comunicação não-verbal, que Hansen considera essenciais na constituição dos sujeitos em termos de políticas securitárias, e que constituem um dos repertórios fundamentais do protesto (Tarrow, 2011; Porta, 2015; Porta *et al.*, 2017). Igualmente, Thierry Balzacq (2010) destaca a ausência da variável contexto deste quadro teórico, no sentido em que não considera práticas e relações históricas e de poder entre atores securitários e as suas audiências, que são elas próprias produtoras de significado.

Objetivos da Investigação

A problemática central que esta investigação se propõe é a análise da relação entre securitização e protesto na União Europeia, de forma a explorar as seguintes questões:

- Como se processa a securitização do protesto na União Europeia;
- Qual a relação entre securitização e criminalização do protesto;
- Qual a relação entre securitização do protesto e diminuição da esfera pública.

Pretende igualmente alargar a conceptualização teórica da Escola de Copenhaga, considerando algumas das limitações apontadas à teoria da securitização, principalmente em termos de atores securitários, dado que tanto estes, como o público, poderão fazer parte de ações de protesto e contraprotesto. Esta abordagem permite considerar variáveis como o contexto histórico, social e económico e relações de poder que se desenvolvem na esfera pública, ao mesmo tempo que inclui sujeitos em posição subalterna, cujo silenciamento a Escola de Copenhaga identifica como um potencial problema, mas não chega a solucionar. Parte assim da hipótese de que as políticas e práticas associadas à luta contra o terrorismo têm como efeito colateral a diminuição do espaço público disponível para o protesto, o que poderá constituir uma limitação para a fruição da democracia na Europa.

Este trabalho visa igualmente colmatar uma falha na literatura sobre movimentos de protesto e sobre securitização, tendo constatado que existe um corpo teórico alargado sobre securitização da migração na UE, mas não existe suficiente reflexão sobre este fenómeno aplicado a eventos de contenção. Pretende-se perceber se, da mesma forma que a securitização da migração conduz à sua criminalização, este é igualmente o caso relativamente a manifestações de dissensão no espaço público. A securitização da migração está intimamente ligada com movimentos e tendências políticas populistas, pelo que será interessante considerar se será este o caso também relativamente ao protesto.

A escolha pela União Europeia como terreno desta investigação justifica-se, porque esta é a única instituição internacional com um instrumento vinculativo de Direitos Humanos – a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia –, que reitera o direito ao protesto – em termos de direito à reunião, manifestação, associação e liberdade de expressão. A UE adota igualmente uma estratégia comum de luta contra o terrorismo, inserida na Agenda Europeia para a Segurança. Além disso, constitui o que Buzan, Wæver e Wilde (1998) definem como “complexo de segurança” – um grupo de Estados cujas preocupações securitárias primárias estão de tal forma interligadas que deixam de poder ser consideradas de forma independente, o que aliás se reflete na tendência para o isomorfismo das estratégias dos Estados-membros de luta e prevenção do terrorismo, que terão impacto a nível do espaço para o protesto. Como afirma Brandão (2015, p. 48), a União Europeia constitui “uma *polity* complexa dado que não dispõe de um governo, mas de formas de governação que combinam múltiplos níveis de decisão e dinâmicas supra-estaduais, interestaduais, transgovernamentais e transnacionais”, em que o referente de segurança é consistentemente apresentado como o coletivo – os cidadãos ou povos europeus. Ao mesmo tempo, a tendência para a securitização é uma tendência global, logo o estudo deste “complexo de segurança” (Buzan, Wæver e Wilde, 1998) poderá ter implicações para a melhor e mais alargada compreensão deste fenómeno.

Metodologia

Esta investigação utiliza uma metodologia qualitativa centrada na análise do discurso, que permite descortinar a forma como estruturas de poder, domínio e desigualdade, são recriadas e reproduzidas nos textos, assumindo que a sua interpretação depende sempre do contexto situacional e sociopolítico. Interessa analisar o meio em que o ato ilocutório se produz, a sua localização no espaço e no tempo, assim como os seus produtores e os seus destinatários, tal como o seu contexto mais alargado: as circunstâncias políticas, sociais, económicas que permitem não só a produção do discurso, mas também a sua divulgação e promoção. Irá assim analisar produções textuais relativas aos protestos anti austeridade produzidas por atores securitários com posições diferentes no campo social, assim como informação relativa aos próprios protestos proporcionada pela comunicação social e pela academia.

Van Dijk (2001) enumera algumas das regras a que a análise do discurso se submete e que são importantes para compreender o valor deste método para o problema teórico aqui proposto:

- preocupa-se com problemas sociais e interesses políticos, mais do que com paradigmas teóricos;
- é um método multidisciplinar que atravessa as ciências sociais e literárias;
- não se limita a descrever as estruturas discursivas, mas busca efetivamente explicá-las e aos seus contextos;
- foca-se nos modos como as estruturas discursivas criam, confirmam, legitimam, reproduzem ou questionam relações de poder e domínio na sociedade.

Será necessário, no entanto, tomar consciência das limitações desta metodologia: Breeze (2011) identifica tensões dentro do(s) paradigma(s) da análise do discurso, uma vez que esta se reporta a um conjunto heterogéneo de recursos – filosofia, sociologia, ciência política, etc. – aplicados a um extensíssimo objeto de estudo – todos os enunciados produzidos pelos seres humanos, por todos os meios, são discurso e, portanto, passíveis de análise. Outra das limitações que a autora identifica é a própria motivação política dos seus praticantes, que pode levar ao seu envolvimento pessoal – e, possivelmente, parcial – o que terá consequências para a qualidade dos seus trabalhos. Estas limitações foram tidas em linha de conta durante esta investigação.

Estrutura

Impõe-se, em primeiro lugar, a contextualização dos eventos de protesto que constituem o *corpus* em análise, partindo de um evento transnacional de luta contra a austeridade à escala da UE decorrido a 14 de novembro de 2012, assim como a análise da literatura cinzenta da União Europeia e de ONG transnacionais sobre protesto e sua securitização. Segue-se uma reflexão sobre securitização do protesto, em que se demonstram os mecanismos empregues nestes processos, em diferentes momentos do protesto, e se discutem as suas consequências. Por fim, a conclusão deste trabalho aponta para o facto de, mais do que uma securitização direta do protesto, esta acontece através da securitização da esfera pública em que este se desenrola, securitização que parte de diferentes

atores – Estado-nação na figura das suas instituições e forças de segurança, mas também meios de comunicação social –, sendo que este *securitizing move* (Brandão, 2015) não é absolutamente conseguido porque não acontece perante uma audiência concertada disposta a aceitá-lo incondicionalmente.

Protestos Transnacionais na União Europeia: “Dia Europeu de Ação e Solidariedade” ou “Dia da Raiva”?

A 14 de novembro de 2012, a União Europeia viveu um dia de protestos concertados transnacionalmente, convocados e coordenados pela Confederação Europeia de Sindicatos. Este dia foi marcado por manifestações em várias cidades europeias, sendo que as maiores e mais significativas tiveram lugar em várias cidades espanholas – Valência, Madrid, Barcelona –, em Itália – Roma, Nápoles, Turim, Brescia, Pádua, Bolonha, Florença, Pisa –, em Lisboa – entre outras cidades portuguesas – e em Atenas. O protesto incluiu ainda marchas em cerca de 100 cidades francesas, greves nacionais por setores em vários países – ex.: trabalhadores dos caminhos de ferro na Bélgica; trabalhadores aeroportuários por toda a Europa – e demonstrações em Bruxelas. Em países do Norte da Europa – Alemanha, Holanda e Dinamarca –, menos afetados pela crise financeira, os protestos foram mais pequenos, sendo a principal motivação a demonstração de solidariedade com a Europa do Sul. Para além da utilização destes métodos de contenção convencionais (Tarrow, 2011), alguns eventos de protesto foram marcados pela violência, tanto da parte dos manifestantes – queima de carros da polícia em Barcelona; corte da eletricidade em Madrid; arremesso de objetos a Bancos e empresas multinacionais e destruição de propriedade privada, ataques a forças de segurança, bloqueio de estradas em Itália e Espanha; arremesso de objetos às forças de segurança em Lisboa –, como das próprias forças policiais, com vários atores significativos na esfera pública – *media*, partidos políticos, organizações da sociedade civil e ONG – a denunciar o uso excessivo de força, tendo sido registado um número significativo de feridos – 50 em Lisboa, 70 em Madrid – e de detenções – 140 em Madrid, 60 em Roma. Os protestos tiveram como alvo primário tanto governos nacionais, como instituições supranacionais – União Europeia, Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu. Tratou-se de um dos maiores eventos de protesto coordenados à escala da UE, com centenas de milhares de manifestantes nos países-membros, com destaque para aqueles em que as medidas de austeridade estavam no seu auge, mas igualmente para a Bélgica, devido à sua centralidade no desenho da política europeia.

Esta ação de protesto é significativa para esta análise, não apenas pelo seu caráter transnacional – protesto coordenado por um sindicato com presença em 39 países da Europa, em aliança com sindicatos nacionais em cada dos países em que manifestações tiveram lugar; alvo primário supranacional –, mas por ser exemplificativa em termos da resposta das forças de segurança, tanto durante o protesto, como posteriormente, com vários manifestantes sendo alvo de ações judiciais e de penas que visaram limitar a sua capacidade de mobilização futura. Significativo é igualmente o facto de este dia ter sido denominado de forma diferente pelos vários intervenientes: se a Confederação Europeia

de Sindicatos e alguma comunicação social se lhe refere, de forma celebratória, como “Dia Europeu de Ação e Solidariedade”, os mesmos acontecimentos aparecem noutras *media* sob o título “Dia da Raiva”, denominação com carga fortemente negativa, associada à esfera privada – portanto sem lugar à sua demonstração na esfera pública –, ligada aos campos semânticos da violência e da animalidade, e com conotações de género, podendo associar-se a ações predominantemente masculinas. Ao “Dia da Raiva” pode ser, então, atribuído um caráter de ameaça e emergência, à escala da UE, justificando a ação das forças de segurança – presença de unidades de polícia especial e polícia de intervenção (incluindo helicópteros paramilitares em Madrid) movendo-se no espaço público, adotando táticas de combate urbano, de que são exemplo cargas policiais, balas de borracha, gás lacrimogénio, canhões sonoros e de água e investidas com veículos blindados. Foi igualmente vedado o acesso dos manifestantes a infraestruturas políticas e económicas consideradas centrais, tanto em Roma como em Madrid. A simultaneidade e proximidade dos métodos de protesto e da resposta das forças de segurança demonstram como a União Europeia constitui um “complexo de segurança” (Buzan, Waever e Wilde, 1998).

Este evento de protesto faz parte de um ciclo de contenção anti austeridade que se tinha vindo a desenvolver desde 2008 (Porta, 2015), marcado por diferenças significativas em relação aos movimentos de protesto transnacionais anteriores, como os associados à justiça global – protesto transnacional associado ao Fórum Social Europeu e Fórum Social Mundial, simultâneo a cimeiras europeias ou do G-20, portanto em localizações geográficas e temporais específicas. Agora, a contenção espalha-se pelos centros urbanos europeus (Fominaya, 2016), em diferentes momentos e repetidamente, com a participação de atores tradicionais – sindicatos, movimentos antiglobalização – e novos tipos de manifestantes, que tradicionalmente não estavam presentes em ações de protesto na esfera pública europeia (Porta *et al.*, 2017), novidades que colocam novos desafios securitários:

- em termos geográficos: o protesto estende-se a múltiplas localizações, adotando inclusivamente repertórios não convencionais de ocupação prolongada do espaço público, *i.e.* “acampadas” em Espanha;
- temporais: o protesto prolonga-se no tempo e repete-se em múltiplos momentos;
- demográficos: número de participantes nos protestos consistentemente elevado, constituído por vários tipos de manifestantes e várias faixas etárias: empregados, desempregados, precariado, funcionários públicos, jovens, estudantes, reformados (Porta, 2015; Porta *et al.*, 2017), homens, mulheres, LGBTQ+, migrantes, refugiados, etc., adotando repertórios múltiplos e inovadores (Tarrow, 2011) e definindo-se primeiramente como cidadãos nacionais e europeus (Porta *et al.*, 2017), autoidentificação que vai ao encontro do referente de segurança identificado por Brandão (2015) relativamente à União Europeia, e que previne a associação destes movimentos com alteridade e externalidade relativamente à UE, acrescendo assim ao problema securitário.

Em relação às reações da União Europeia e dos governos, *lobbies* e multinacionais dos países em que os protestos anti-austeridade foram mais fortes, estas comumente denunciaram o custo económico e financeiro dos eventos de contenção, destacando os

prejuízos avaliados em bilhões de euros, a redução da capacidade de atrair investimento estrangeiro e a perpetuação e exacerbação das condições que justificaram a austeridade – por exemplo, tanto o presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, como a chanceler alemã, Angela Merkel, no rescaldo dos protestos, reconheceram o desequilíbrio dos sacrifícios associados a medidas de austeridade, continuando a defender que estas eram a única solução para a crise financeira.

União Europeia, Protesto e Segurança

A Carta Fundamental dos Direitos Humanos da União Europeia (2000) institui o direito à liberdade e à segurança (Artigo 6.º), o direito à proteção de dados pessoais (Artigo 8.º); à liberdade de pensamento, consciência e religião (Artigo 10.º), à liberdade de expressão e de informação (Artigo 11.º) e à liberdade de reunião e de associação (Artigo 12.º), sendo um documento a que tanto ONG como instituições e governos na Europa fazem constante apelo.

A Agência Europeia para os Direitos Fundamentais – European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) – publicou em 2013 o relatório *The European Union as a Community of values: safeguarding fundamental rights in times of crisis*, que explora o impacto da crise – financeira, migratória, política, de valores – na esfera pública europeia em termos dos direitos dos cidadãos europeus, identificando a instabilidade social causada por esta conjuntura como um risco securitário, logo fazendo a ponte entre coesão social e segurança. Este relatório identifica claramente os protestos na Grécia em 2012 como um problema de segurança na esfera pública e uma ameaça à coesão europeia, particularmente em termos de divisão entre Europa do Sul e Europa do Norte.

Também o Conselho da Europa produziu em 2016 o relatório *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law: A Security Imperative for Europe*, em que foca as consequências do clima de instabilidade económica na Europa em termos do seu efeito na diminuição da segurança partilhada e no erodir de valores comuns como solidariedade e tolerância, com foco específico na forma como este contexto afeta o direito à reunião e manifestação na esfera pública europeia. Este relatório afirma que todos os países-membros incluíram nas suas constituições o direito à reunião e manifestação e mecanismos para a sua proteção, mas que alguns países têm vindo a falhar na sua aplicação prática, particularmente no que concerne ao uso da força por parte de agentes da autoridade e sua impunidade, identificando uma tendência para a restrição da liberdade de associação num número crescente de países, particularmente acentuada na Espanha e na Grécia. Identifica igualmente a tendência discursiva para securitizar o espaço público a partir do apelo à necessidade de segurança e da imposição de medidas de emergência, o que diminui o espaço de contestação e manifestação para ativistas e cidadãos, e reitera a importância de intervenção das autoridades proporcional, legítima e centrada na defesa dos Direitos Humanos. A esta publicação seguiu-se *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law: Populism – How strong are Europe's checks and balances?*, em 2017, que reitera os mesmos argumentos, focando-se, aqui, no aumento de populismos e no seu impacto restritivo na esfera pública.

Igualmente a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa – Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) – publica em 2016 o *Human Rights Handbook on Policing Assemblies*, onde destaca o direito de reunião e manifestação como um direito humano fundamental, desde que estas expressões se mantenham pacíficas – mesmo no caso de não serem autorizadas. Deste modo, é o caráter pacífico das manifestações que as tornam um direito. Este instrumento é pensado para ser um guia de comportamento para as polícias, afirmando que estas são a face do compromisso de um Estado-nação com o Estado de Direito, destacando o seu papel como facilitadora de manifestações e protetora dos participantes. O texto destaca igualmente que cabe aos Estados limitar o direito à reunião e manifestação quando estão em causa preocupações relativas à segurança do espaço partilhado, à ordem e saúde públicas e aos direitos e liberdades de outros membros da sociedade, referindo sempre que estes limites têm de ser racionais, necessários e proporcionais e partir de uma presunção em favor do direito à manifestação.

Relativamente às ONG e organizações da sociedade civil, destaca-se o relatório *Dangerously disproportionate: the ever expanding national security state in Europe* da Amnistia Internacional (2017b) sobre securitização do espaço público europeu, que aponta para uma mudança de paradigma do papel dos governos europeus, que deixa de ser o de garantir a segurança para que as pessoas possam usufruir dos seus direitos, e passa a ser o de restringir direitos de forma a garantir a segurança. Associa claramente a implementação de medidas antiterrorismo com a diminuição do espaço público e a restrição dos direitos humanos, através da adoção de períodos e medidas de emergência, da consolidação do poder no ramo executivo, de formas de controlo administrativo que restringem liberdade de movimento e de associação e da criminalização de repertórios específicos de protesto. O obscurecimento da definição de terrorismo na Agenda Europeia de Segurança reflete-se, segundo a Amnistia Internacional, nas definições adotadas por cada Estado-membro, sendo que “causar distúrbios”, “medo” ou “constituir uma ameaça” podem constituir atos terroristas, o que tem efeitos claros relativamente ao direito à reunião e manifestação. Todas estas restrições têm em comum o facto de os Estados invocarem ameaças à segurança como forma de legitimação, com alvos claros – migrantes e refugiados, mas igualmente ativistas e opositores políticos. Este relatório identifica igualmente um padrão entre Estados-membros para a adoção de medidas de emergência em que a ocorrência ou não de ataques terroristas é quase irrelevante, dado que países em que estes não ocorreram tendem a aplicá-las também, reforçando aparelhos securitários e de vigilância, que tendem a ser normalizados, dado que não são revogados quando o estado de emergência termina, tornando-se características permanentes do Estado de Direito, situação igualmente denunciada pela Human Rights Watch (2016; Raj, 2017).

Igualmente, o Transnational Institute produz, em abril de 2017, o relatório *On Shrinking Space: a framing paper* (Hayes et al., 2017), focado na diminuição tanto do espaço público para o protesto, como da liberdade de ação e movimento de organizações da sociedade civil, com origem em vários atores, desde logo o próprio Estado, mas igualmente corporações internacionais e organizações populistas ou de extrema-direita. Iden-

tifica práticas de estreitamento da esfera pública através de legislação, medidas de vigilância, estigmatização e deslegitimação de ativistas, intimidação e violência física e psicológica, censura direta ou indireta e limitação dos instrumentos de financiamento, justificadas a partir de um meta-discurso centrado no interesse público, na coesão social, na segurança nacional e na luta contra o terrorismo. Para esta organização, a tendência de diminuição do espaço público tem como consequência tanto a securitização do protesto, como a sua própria despolitização, redefinindo participação política de forma limitadora e exclusivista, em que apenas algumas posições são legítimas.

Discussão

Tal como os protestos anti-austeridade na União Europeia fazem parte de um ciclo de contenção global surgido na esteira da crise financeira de 2008 (Porta *et al.*, 2017), também a tendência securitária destes protestos faz parte de uma tendência global de securitização do protesto, surgida a partir do movimento global pela justiça social associado aos fóruns sociais do final do século XX, mas que se intensifica no início deste milénio com os atentados do 11 de setembro e acontecimentos posteriores em solo da UE.

O protesto pode ser securitizado em vários momentos:

- anteriormente à sua realização: através de negociação da presença de manifestantes em espaços predeterminados, com a exigência de licenças emitidas ora pelas autoridades locais, ora pelas forças de segurança; através da imposição de itinerários às manifestações; através da imposição de pagamentos onerosos pela autorização de manifestação; através da criação e publicitação de listas com nomes de ativistas que poderão constituir potenciais agitadores, distribuídas às forças de segurança; através da limitação da presença de algumas organizações e movimentos sociais a áreas ultra securitizadas durante o evento de protesto; através da restrição de movimentos de ativistas – este é o caso em França, onde alguns ativistas são confinados às suas casas em dias de manifestações, imobilidade garantida pela presença de elementos das forças policiais às suas portas. Se a necessidade de licenças para uma manifestação no espaço público é generalizada, outras destas imposições tornaram-se mais comuns, fruto da amálgama da luta contra o terrorismo com o direito à presença na esfera pública;
- durante o protesto: através de controlos identitários aos manifestantes; através de mecanismos paramilitares de controlo da multidão, recorrendo a técnicas que Wood (2017) define como “incapacidade estratégica” e “neutralização”, baseada na avaliação do nível de risco dos eventos de protesto por parte das forças de segurança, numa lógica de proteção de infraestruturas consideradas críticas – principalmente sedes do governo local, nacional ou transnacional –, acesso às quais é crescentemente negado aos manifestantes, criando-se o que a autora (*Idem*) denomina como “cidadelas securitárias” e afastando os cidadãos dos espaços de decisão política.
- pós-evento de protesto: através da aplicação de multas e processos judiciais aos manifestantes – este é o caso em Espanha a partir da promulgação da *Ley de Segu-*

ridad Ciudadana em 2015 e anteriormente, do recurso crescente à aplicação de multas no âmbito da *Ley orgánica sobre protección de la seguridad ciudadana* de 1992; através da identificação dos manifestantes no discurso político e na comunicação social como radicais ou extremistas, ações que contribuem para o silenciamento da dissensão, com particular ênfase em países em que se oficializou o estado de emergência ou em que a própria duração e repetição de ações de protesto causou um certo mal-estar facilmente instrumentalizado tanto pelas instituições, como pelas forças de segurança, como pela própria mídia, o que causa um ciclo de reforço da intervenção policial.

O ciclo de contenção anti-austeridade acontece no mesmo período e espaço geográfico da luta antiterrorista e da tendência discursiva para a securitização e criminalização da migração, sendo que as consequências desta simultaneidade passam pela restrição do direito à liberdade de expressão e de reunião com base em pressupostos securitários, tendência que tende a alargar-se mesmo às manifestações mais pequenas, como o caso espanhol demonstra (Amnistia Internacional, 2014). Este caso é emblemático em termos da equiparação do protesto com ações terroristas, tendo sido assim enunciado por membros do governo espanhol – protestos anti-austeridade foram equiparados pela presidente da Comunidade Madrilenha e pelo líder da juventude popular em Barcelona com o movimento terrorista Etarra, enquanto os porta-vozes da região de La Rioja e da Comunidade de Castilla-La Mancha equipararam os manifestantes com Nazis (*Idem*) – referindo-se ao movimento anti-austeridade Plataforma Afectados por la Hipoteca –, ato ilocutório que tem o potencial de criminalizar os manifestantes, apresentados como resistentes e ameaçadores, atribuindo-lhes uma posição extrema de alteridade – ao encontro de Georgi (2016) –, retirando-lhes qualquer legitimidade de articulação de exigências na esfera pública (Royeppen, 2016), e demonstrando como o protesto pode também ser instrumentalizado por preceitos populistas. Este tipo de enunciado atribui um caráter excepcional ao momento político, tendo por objetivo deslegitimar qualquer fonte de oposição (Demirsu, 2017), que é, assim, alvo de um *securitizing move* (Brandão, 2015). Simultaneamente, o mesmo ato ilocutório reitera a legitimidade dos Estados, instituições do poder e forças de segurança, fortalecendo o seu papel de guardiões e garantia de segurança, num processo que se autorreforça, assim como ao estado de emergência (declarado ou percebido), num contexto de alerta constante devido à omnipresença da ameaça terrorista. A consequência deste tipo de processos é a diminuição efetiva do espaço político de dissensão (Fominaya, 2016), quer para protestos anti-austeridade, quer para outro tipo de protesto com diferentes motivações, funcionando efetivamente como uma forma de dissuasão da participação democrática.

O mesmo efeito tem o ato de impedir aos manifestantes o acesso a instituições públicas ou privadas significativas para a mobilização do próprio protesto – esta securitização do espaço geográfico, temporal e simbólico de mobilização torna-se aceitável porque se realça o caráter excepcional dos locais a proteger, sendo assim atribuído ao evento de protesto o mesmo caráter, situação que se exacerba em condições consideradas de emergência. Se o espaço público é assim securitizado, a consequência é a criminalização dos ato-

res/manifestantes que tentam quebrar este bloqueio, vistos pelas forças de segurança e pela comunicação social como agentes de uma ação ilegal e potenciais catalisadores de violência, o que justifica a necessidade da sua securitização. Assiste-se assim a processo de vilificação do manifestante, apresentado como uma ameaça existencial (Buzan, Wæver e Wilde, 1998), o que justificará medidas excepcionais de controlo, que podem incluir táticas de combate urbano descritas anteriormente.

Este tipo de construção discursiva, cimentando os poderes atribuídos às forças de segurança, constitui igualmente um fator de dissuasão do protesto e de ocupação da esfera pública. Tende a legitimar os repertórios policiais crescentemente militarizados, mas condiciona igualmente os repertórios dos manifestantes, crescentemente criativos e performativos e recorrendo aos instrumentos de NTI e web 2.0 (Tarrow, 2011), repertórios que, por serem considerados imprevisíveis e, por essa razão, ameaçadores, contribuem também para a securitização do protesto. O crescente uso de instrumentos informáticos revela uma outra faceta da securitização de movimentos de contenção – a vigilância eletrónica massificada e a partilha de dados entre forças de segurança sem a permissão ou mesmo conhecimento dos visados.

De referir ainda o peso psicológico da própria violência na prevenção de protestos futuros, tanto a nível organizacional como a nível individual, assim como na sua criminalização, fator para que a contribuição da comunicação social não é alheia. Esta análise vai ao encontro de Royeppen (2016), que afirma que a média coloca ênfase sobretudo nos protestos violentos, falhando na sua contextualização e em mostrar as facetas pacíficas dos eventos, contribuindo assim para a sua criminalização na opinião pública, sendo, portanto, central para o *securitizing move* (Brandão, 2015). O autor afirma ainda que esta é uma área que necessita de mais pesquisa académica, principalmente em termos das relações dos atores institucionais com os atores mediáticos, com o que esta investigação concorda.

Todas estes processos contribuem efetivamente para que a própria esfera pública seja securitizada, diminuindo o espaço disponível para contra-públicos subalternos construïrem esferas públicas alternativas (Fraser, 1990), sendo a última consequência a sua despolitização. A partir do momento em que o protesto é identificado discursivamente como uma fonte de tensão ou uma ameaça existencial para a coesão social europeia, a estabilidade das instituições e o próprio Estado-nação, haverá a possibilidade de este vir a ser instrumentalizado e criminalizado como está neste momento a acontecer na UE relativamente aos fluxos migratórios extracomunitários. De facto, quando o protesto político é securitizado, ele deixa de constituir ação política considerada normal e passa a ser considerado um momento excepcional, justificando medidas securitárias que também o serão, o que tem consequências ao nível da qualidade dos processos democráticos, dado que a tendência será a de silenciar posicionamentos diferentes ou dissidentes (Demirsu, 2017).

O quadro teórico da Escola de Segurança de Copenhaga permite, portanto, compreender como os Estados legitimam as suas ações, e retiram legitimidade a atores dissidentes no espaço público partilhado, que efetivamente encolhe com a securitização do protesto. A centralidade atribuída por esta teoria ao Estado-nação permite observar o

protesto do ponto de vista do seu alvo primário, e, portanto, contribui para o entendimento das reações estatais (e supranacionais) aos ciclos de contenção. Permite igualmente observar o isomorfismo das formas de securitização do protesto, com maior ou menor profundidade, mas colocando sempre a segurança dos Estados como prioridade primária. No entanto, o discurso securitário implica a identificação clara de alteridade dos opositores, que, no caso dos protestos anti-austeridade, não é facilmente instrumentalizada, dada a variedade e elevado número de atores que neles participam. Aqui encontramos uma das limitações da securitização do protesto: não existe uma audiência disposta a aceitá-la incondicionalmente, porque esta audiência pode ela própria participar ativamente nos acontecimentos a securitizar – com a possibilidade de tentativas de securitização do protesto poderem ter a consequência (indesejada por parte dos atores securitários) de gerar mais protesto.

Nesse sentido, a Escola de Copenhaga oferece uma solução possível, que será a dessecuritização do protesto – e a sua devolução à esfera política considerada normal, através da anulação de medidas securitárias que lhe atribuem o caráter excecional. O enquadramento legislativo e normativo da UE providencia instrumentos para essa dessecuritização, na figura da Convenção dos Direitos Fundamentais, potencial que está patente tanto do lado dos atores securitários – que enquadram a segurança como um direito –, como do lado dos manifestantes – que o fazem relativamente ao direito à manifestação. Os Direitos Humanos, portanto, mesmo enquanto construção abstrata, têm um potencial normativo que pode ser utilizado para encontrar o equilíbrio entre segurança e manutenção da dimensão participativa da esfera pública, podendo constituir, pelos menos parcialmente, mecanismos dessecuritizadores, identificados por Brandão (2015).

Conclusão: como se Enuncia Segurança

Giorgio Agamben (2005) reflete sobre a normalização do estado de emergência nos Estados democráticos a partir dos atentados do 11 de Setembro, que denomina “estado de exceção”, um posicionamento que permite aos atores securitários silenciar opositores e alienar cidadãos não-convergentes do espaço público partilhado. No complexo securitário europeu (Buzan, Waever e Wilde, 1998), este estado de exceção é caracterizado por medidas antiterrorismo com o objetivo de assegurar a segurança nacional, com o potencial de violar direitos humanos e direitos políticos consagrados na Convenção dos Direitos Fundamentais – vigilância reforçada, partilha de informação com outros atores securitários, limitação das liberdades civis, medidas para lidar com a chamada “crise dos refugiados” –, pelo que os Estados agregam esforços para as legitimar discursivamente na esfera pública. É neste contexto que vemos o direito ao protesto ser limitado a partir de várias medidas que esta investigação identificou, e o espaço de dissidência em contexto democrático diminuir.

De facto, mais do que securitização do protesto – que, como demonstrado, não é completamente legitimada pela audiência a que o ato ilocutório securitário se dirige –, o que se passa na UE é a securitização do espaço público em que o protesto se desenrola – uma forma de controlar movimentos sociais e de dissensão, levando em conta o con-

texto em que estes ocorrem – ao encontro das reflexões de Balzacq (2010). Esta securitização do espaço público é conseguida através do recurso discursivo à ameaça terrorista e a valores cívicos comuns passíveis de serem destabilizados por ações de protesto, e resulta na estratificação dos cidadãos a partir do direito à presença na esfera pública, constituindo uma medida seletiva do *demos* que constitui o Estado democrático, que afeta primeiramente migrantes e refugiados, mas igualmente movimentos pela justiça social, ativistas e manifestantes anti-austeridade.

Tal como no caso da migração, questões ligadas ao protesto, podem ser “retirad(a)s do contexto normal da política de cooperação e colocad(a)s numa posição de destaque” (Mateus, 2015, p. 90), mesmo que não adquiram o grau absoluto de prioridade que é atribuído ao controlo dos fluxos migratórios extraeuropeus. Este movimento securitário requer e permite instrumentos extraordinários – quer a nível da intervenção das forças de segurança no terreno do protesto, quer a nível legislativo e institucional –, mas estes são ao mesmo tempo criticados e os seus excessos apresentados como inadequados – o *securitizing move* (Brandão, 2015) não é completo a nível discursivo, porque o público de cuja aceitação depende não está completamente disposto a aceitá-lo. A gestão da opinião pública é crucial, particularmente num momento de descontentamento e descrença alargados a atores com poder para efetuar com sucesso este movimento securitário. A securitização não é, assim, totalmente eficaz, porque as pessoas continuam a protestar – ao encontro de Hansen (2000), que destaca a necessidade da inclusão de atores subalternos nas reflexões sobre securitização. Portanto, a securitização do protesto está no limbo – acontece crescentemente na esfera pública partilhada, mas não é aceite uniformemente, ou completamente normalizada, nem é atribuído ao manifestante o grau de alteridade máxima proposto por Georgi (2016).

Como afirma Demirsu (2017), uma das características deste *securitizing move* (Brandão, 2015) é a recontextualização do que constitui uma ameaça, sendo que esta análise demonstrou como o protesto pode assim ser apresentado discursivamente, mesmo quando não se trata de protesto violento. O protesto tende também a ser silenciado, uma forma efetiva de o afastar da normalidade da vida política, em que atos ilocutórios são centrais. Pode igualmente ser instrumentalizado de forma a legitimar posicionamentos populistas, como foi o caso em Espanha. Desta forma, este movimento tem o potencial de afetar o normal funcionamento da democracia, uma vez que lógicas securitárias estão atualmente no cerne da política a nível da UE, normalizando o estado de exceção (Agamben, 2005), com apelo reiterado a luta antiterrorista, mas também à manutenção do neoliberalismo – dado que os manifestantes são crescentemente apresentados como radicais que desejam destruir a ordem política e económica estabelecida.

Em conclusão, as palavras, como indica J. L. Austin (1962), “fazem coisas” – a linguagem da securitização associada ao protesto tem consequências práticas ao nível da organização e mobilização do protesto, do decorrer do protesto e da reação ao protesto, por parte de diferentes atores que nele participam, que o vigiam ou limitam, que o descrevem e que estão em posições de poder (económico, político, social) para a ele reagir. Tem igualmente consequências ao nível da audiência, que poderá selecionar diferentes

versões discursivas sobre os ciclos de contenção, e assim aceitar ou rejeitar o *securitizing move* (Brandão, 2015) que atribui ao protesto a condição excepcional de emergência.

Esta investigação permitiu igualmente identificar algumas questões e desafios pendentes associados à problemática da securitização associada ao protesto, a começar com o facto de tanto os ciclos de contenção anti-austeridade como os movimentos securitários serem orientados a partir de/e para os cidadãos, o que tem o potencial de afastar os não-cidadãos da esfera pública e, nesse sentido, poderá reforçar a tendência para a securitização e criminalização da migração. Uma outra tendência que se identificou nestes processos é o que se pode referir como o emergir de um fenómeno de securitização da pobreza – particularmente da reação de atores securitários em Espanha à Plataforma Afectados por la Hipoteca. Seria igualmente importante considerar o papel da indústria da defesa e do armamento no desenvolvimento destes processos, assim como implicações em termos da legitimidade das próprias forças policiais, dado que, à sua maior presença e visibilidade durante eventos de protesto corresponde naturalmente maior escrutínio da sua ação – e, potencialmente, mais eventos de protesto. Além disso, e como já referido, securitizar o protesto significa mudança de repertórios de todos os atores nele envolvidos – podemos identificar, no caso de Espanha, Itália e Grécia, o aumento de repertórios de ação direta não violenta (García, 2014) e violenta, o que coloca novos desafios em termos de legitimidade e securitização do protesto. Estas são questões relevantes para compreender este fenómeno e que mereceriam atenção no futuro. Esta análise demonstrou igualmente que, para além do Estado-nação e suas instituições, a comunicação social pode igualmente funcionar como um ator securitário, realidade que será necessário compreender melhor.

Bibliografia

- Agamben, G., 2005. *State of exception*. Chicago: University of Chicago Press.
- Amnistia Internacional, 2017a. *Europe: Dangerously Disproportionate: The Ever-expanding National Security State in Europe*. Amnistia Internacional [online], janeiro. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/5342/2017/en/> [consultado a 10 de novembro de 2017].
- Amnistia Internacional, 2017b. *Dangerously Disproportionate: The Ever-expanding National Security State in Europe*. Amnistia Internacional. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2017/01/dangerously-disproportionate/> [consultado a 10 de novembro de 2017].
- Amnistia Internacional, 2014. *Espanña: el derecho a protestar, amenazado*. Amnistia Internacional [online], abril. Disponível em: http://www.amnistiacatalunya.org/uploads/media/Informe_Espanya_el_dret_a_protestar_amenacat.pdf [consultado a 9 de dezembro de 2017].
- Amnistia Internacional, 2012. *Policing Demonstrations in the European Union*. Amnistia Internacional [online], outubro. Disponível em: <https://www.amnesty.org/download/Documents/20000/eur010222012en.pdf> [consultado a 15 de novembro de 2017].
- Austin, J., 1962. *How to do things with words*. Cambridge: Harvard University Press.
- Balzacz, T., ed., 2010. *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. Nova Iorque: Routledge.

- BBC, 2012. Thousands protest against European Union austerity cuts. *BBC* [online], 29 de fevereiro. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-europe-17210178> [consultado a 15 de novembro de 2017].
- Brandão, A., 2015. A UE e o terrorismo transnacional: *securitizing move* e ator normativo, uma contradição nos termos? Em André Barrinha e Maria Raquel Freire, orgs., *Segurança, Liberdade e Política: Pensar a Escola de Copenhaga em Português*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 45-78.
- Breeze, R., 2011. Critical Discourse Analysis and its Critics. *Pragmatics*, 21, pp. 493-525.
- Buzan, B., 1991. *People, States and Fears: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, B., Waeber, O. e Wilde, J., 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Londres: Lynne Rienner Publishers.
- CBC, 2012. Anti-austerity protests across Europe turn violent. *CBC* [online], 14 de novembro, última atualização 15 de novembro. Disponível em: <http://www.cbc.ca/news/world/anti-austerity-protests-across-europe-turn-violent-1.1265542> [consultado a 15 de novembro de 2017].
- Council of Europe, 2017. *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law: Populism – How strong are Europe’s checks and balances?* [pdf]. Council of Europe, April 2016, Estrasburgo. Disponível em: Council of Europe [website] <https://www.coe.int/en/web/portal/-/populism-how-strong-are-europe-s-checks-and-balances> [consultado a 20 de novembro de 2017].
- Council of Europe, 2016. *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law: A security imperative for Europe* [pdf]. Council of Europe, May 2016, Estrasburgo. Disponível em: Council of Europe [website] <https://rm.coe.int/1680646af8> [consultado a 20 de novembro de 2017].
- Demirsu, I., 2017. *Counter-terrorism and the Prospects of Human Rights: Securitizing Difference and Dissent*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Dijk, T., 2001. Critical Discourse Analysis. Em D. Tannen, D. Schiffrin and H. Hamilton, eds., *Handbook of Discourse Analysis*. Oxford: Blackwell, pp. 352-371.
- European Commission, 2015. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European Agenda on Security*. COM(2015) 185 final, EN, 28.04.2015, Estrasburgo. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf [consultado a 15 de Novembro de 2017].
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2013. *The European Union as a Community of values: safeguarding fundamental rights in times of crisis* [pdf]. Part of the FRA Annual report: *Fundamental rights: challenges and achievements in 2012*, Viena. Disponível em FRA: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-safeguarding-fundamental-rights-in-crisis_en.pdf [consultado a 20 de novembro de 2017].
- Fominaya, C., 2017. European anti-austerity and pro-democracy protests in the wake of the global financial crisis. *Social Movement Studies*, 16(1), pp.1-20.
- Fox, B., 2012. Europe’s cities hit by anti-austerity protests. *EUobserver* [online], 20:40, 14 de novembro, Bruxelas. Disponível em: <https://euobserver.com/political/118203> [consultado a 15 de novembro de 2017].

- Fraser, N., 1990. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. *Social Text*, no. 25/26, pp. 56-80.
- Georgi, R., 2016. Human Rights Activism and the (De-)securitization of the 'Other'. *Politikon*, 29, pp. 55-87, International Association for Political Science Students.
- Georgopoulos, A., et al., 2017. Green Observatory: Security. *Green European Journal* [online], 24 Junho. Disponível em: <https://www.greeneuropeanjournal.eu/green-observatory-security/> [consultado a 11 novembro de 2017].
- Habermas, J., 1989. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Trad. Thomas Burger, assistência de Frederick Lawrence. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Hansen, L., 2000. The Little Mermaid's Silent Security Dilemma and the Absence of Gender in the Copenhagen School. *Millennium: Journal of International Studies*, 29, pp. 285-306.
- Hayes, B., et al., 2017. On Shrinking Space: a framing paper [pdf]. *Issue Brief Shrinking Space*, abril, Transnational Institute, Amesterdão. Disponível em Transnational Institute: https://www.tni.org/files/publication-downloads/on_shrinking_space_2.pdf [consultado a 15 de novembro de 2017].
- Human Rights Watch, 2016. France: Abuses Under State of Emergence. *Human Rights Watch* [online], 7:01 PM EST, 3 de fevereiro. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2016/02/03/france-abuses-under-state-emergency> [consultado a 10 de novembro de 2017].
- Kington, T., et al., 2012. Europe unites in austerity protests against cuts and job losses. *The Guardian* [online], 19:30 GMT, 14 de novembro. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2012/nov/14/europe-unite-austerity-protests> [consultado a 15 de novembro de 2017].
- Levitin, M., 2012. Europe Faces a Multi-National General Strike Against Austerity. *Time* [online], 13 de novembro, Berlim. Disponível em: <http://world.time.com/2012/11/13/europe-faces-a-multi-national-general-strike-against-austerity> [consultado a 15 de novembro de 2017].
- Mateus, N., 2015. A securitização definindo fronteiras: a UE e o Mediterrâneo. Em André Barrinha e Maria Raquel Freire, org., *Segurança, Liberdade e Política: Pensar a Escola de Copenhaga em Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 79-105.
- Nadeau, B., 2012. Europe's Day of Austerity Rage. *The Daily Beast* [online], 3:32 PM ET, 14 de novembro. Disponível em: <https://www.thedailybeast.com/europes-day-of-austerity-rage> [consultado a 15 de novembro de 2017].
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 2016. *Human Rights Handbook on Policing Assemblies*. OSCE [online], Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Varsóvia. Disponível em: <http://www.osce.org/odihr/226981> [consultado a 20 de novembro de 2017].
- Porta, D., 2015. *Social Movements in Times of Austerity: bringing capitalism back into protest analysis*. Cambridge: Polity Press.
- Porta, D., Andretta, M., Fernandes, T., O'Connor, F., Romanos, E. e Vogiatzoglou, M., 2017. *Late Neoliberalism and its Discontents in the Economic Crisis: Comparing Social Movements in the European Periphery*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Raj, K., 2017. France's Counterterrorism Bill Normalizes Emergency Practices. *Human Rights Watch* [online], 1:00 AM EDT, 25 de setembro. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2017/>

- 09/25/frances-counterterrorism-bill-normalizes-emergency-practices [consultado a 10 de novembro de 2017].
- Royeppen, A., 2016. How does state security limit the right to protest? State response to popular participation in South Africa. *African Security Review*, 25(4), pp.340-355.
- Salvatore, A. e Levine, M., eds., 2005. *Religion, Social Practice and Contested Hegemonies: Reconstructing the Public Sphere in Muslim Majority Societies*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan.
- Spiegel Online, 2012. 'European Day of Action': Anti-Austerity Protests Spark Violence. *Spiegel Online*, 06:23 PM, 14 de novembro. Disponível em: <http://www.spiegel.de/international/europe/anti-austerity-protests-spark-violence-in-european-countries-a-867316.html> [consultado a 15 de novembro de 2017].
- Tarrow, S., 2011. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. 3.^a Ed. revista e atualizada. Cambridge, Nova Iorque: Cambridge University Press.
- The Telegraph, 2012. Debt crisis: European Union workers stage anti-austerity protests and strikes. *The Telegraph* [online]. Disponível em: <http://www.telegraph.co.uk/news/picturegalleries/worldnews/9678346/Debt-crisis-European-Union-workers-stage-anti-austerity-protests-and-strikes.html> [consultado a 15 de novembro de 2017].
- União Europeia, 2000. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 364, PT, de 18.12.2000. Disponível em European Parliament: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf [consultado a 15 de novembro de 2017].
- Wood, L., 2017a. Rubber ball grenades and Robocops: can we trust the police to protect our protests? *Open Democracy* [online], 27 de novembro. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/protest/lesleyjwood-rubber-ball-grenades-and-robocops> [consultado a 11 de dezembro de 2017].
- Wood, L., 2017b. When security means silence: states of emergency and political protest. *Green European Journal*, 15, pp. 102-107.

A Onnipresença da Ameaça Terrorista e a Política de Contraterrorismo na Europa Ocidental

Henrique Garcia

Introdução

O terrorismo é uma ameaça transnacional à segurança, aos valores da democracia, ao Estado de Direito e às liberdades fundamentais, bem como aos direitos dos cidadãos. O programa de luta antiterrorista reflete as preocupações securitárias dos Estados-membros da Europa ocidental e setentrional em torno daquela ameaça global. Os acontecimentos, após os quais as políticas antiterroristas foram concebidas na União Europeia, são: o 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América – marco importantíssimo no aparecimento de um novo tipo de terrorismo assente na rápida disseminação da filosofia da *jihad* global e marcou, também, o início do debate nos círculos políticos e académicos sobre a relação entre salafismo e jihadismo; os atentados terroristas de março de 2004 e em julho de 2005 em Madrid e em Londres, respetivamente; o nascimento do “Estado Islâmico” – ou o acrónimo, em árabe, Daesh ou *al-Dawla al-Islamiya fi al-Iraq wa al-Sham*; os atentados de 2015 e 2016 na França; e os atentados terroristas de Bruxelas e Berlim ocorridos no ano de 2016. Nos últimos anos, os esforços de contraterrorismo na Europa concentraram-se essencialmente na onda dos combatentes terroristas estrangeiros que viajam para o Califado do “Estado Islâmico”. 2015 foi um ano importante, marcado pela adoção de novas leis, marcos estratégicos e planos de ação, enquanto 2016 foi principalmente um ano de consolidação, com a procura e implementação dos esforços iniciados anteriormente. Em 2017, no entanto, as agências do contraterrorismo tiveram que focar a sua atenção para os denominados “lobos solitários” – ou, em inglês, *lone wolves*. A ausência de viagens e conexões, físicas ou virtuais respetivamente, bem como a diversidade de perfis dos potenciais terroristas, torna mais complicado para os serviços de segurança antecipar e conseguir prevenir potenciais ataques.

Este artigo, baseado em alguma literatura académica, na consulta e na análise de *sites* da área e dos documentos oficiais das instituições da União Europeia, começa por descrever os atores/as agências que constituem a arquitetura política antiterrorista europeia.

Dentro do espaço europeu, o autoproclamado “Estado Islâmico” inspirou terroristas autodirigidos, principalmente em países como a França, Espanha, Bélgica, Turquia e Inglaterra, por vezes adotando a tática de utilizar grandes veículos motorizados para se dirigirem contra multidões de civis.

O *modus operandi* adotado nos recentes atentados terroristas mostra a diversidade dos alvos, perpetrados por células de terrorismo endógeno ou por indivíduos isolados e ins-táveis – sem socialização *a priori* com meios radicais salafitas – ou então indiretamente inspirados pelo Daesh com algum contacto operacional (em espaço virtual), e a constata-ção da militarização da vida ordinária, em que um camião e/ou uma faca de cozinha cumprem o propósito, reforçam a necessidade de ter de se privar os terroristas dos res-petivos meios de financiamento – limitação do fluxo dos recursos financeiros até e desde as organizações terroristas – e prevenir a radicalização. A maior parte dos ataques jihadis-tas em 2017 teve reduzida sofisticação, fazendo-se uso de facas, facões ou martelos em 10 dos 16 ataques registados, enquanto os veículos foram usados como armas em cinco ataques – em Nice numa avenida à beira mar e num Mercado de Natal em Berlim, por exemplo. Em termos de *modus operandi*, todos os ataques têm ocorrido como atos solitá-rios, exceção feita ao que sucedeu em Barcelona/Cambrils.

O presente texto aborda também as medidas tomadas naquelas matérias e as possí-veis melhorias a introduzir. Em forma de considerações finais, reflete-se brevemente sobre a premente necessidade de a Europa dever fortalecer a sua cooperação internacio-nal; a derrota territorial do “Estado Islâmico do Iraque e do Levante” e o desmorona-mento do Califado Islâmico no Iraque e na Síria, bem como avaliar se a ameaça está ou não a transformar-se e a transfigurar-se (Pinto e Reis, 2017, p. 96); a eficácia na imple-mentação de políticas nos Estados-membros; e sobre a coerência das políticas, bem como de algumas recomendações para garantir e reforçar efetivamente a segurança no Ciberespaço, com o propósito de conseguir combater com eficácia a ameaça crescente que representam os ciberataques, que assume hoje uma relevância crescente na agenda de segurança internacional. Reforçar, também, a segurança e, mais concretamente, evitar que a radicalização e o recrutamento ocorram em determinados espaços físicos de interação social como as mesquitas ou os cafés/cibercafés e nos lugares de vulnerabilidade tais como as prisões.

1. Os Principais Atores da Arquitetura Antiterrorista da União Europeia

Antes do 11 de setembro, a cooperação em matéria de contraterrorismo era informal e não integrava a estrutura institucional da antiga Comunidade Europeia. Mais tarde, na resposta aos atentados em Londres e Madrid, o Reino Unido, que ocupava a Presidência do Conselho, elaborou a Estratégia de Contraterrorismo da União Europeia em dezem-bro de 2005 (Ginkel *et al.*, 2017, pp. 16 e 45-48).

Aqueles ataques terroristas permitiram que a UE se tornasse num ator importante na luta contra o terrorismo. No entanto, não se deve ignorar o facto de os Estados-membros permanecerem, mesmo após o Tratado de Lisboa¹, os principais atores neste domínio. Mantém em grande parte a autoridade final em matéria de serviços policiais, judiciais e de informação, que são os principais instrumentos da abordagem europeia antiterrorista. A

1 A UE assinou o novo Tratado que modificava os existentes. Entrou em vigor a 9 de dezembro de 2009.

UE, como tal, desempenha um papel de apoio² onde e quando é considerada como tendo a capacidade de dar valor acrescentado nos esforços dos Estados-membros (Coolsaet, 2011, p. 231).

Nesta secção caracterizam-se, de um modo muito sucinto, os atores/as agências da política antiterrorista da UE (vejam-se as informações detalhadas das figuras nos anexos): a Europol, a Eurojust e o cargo de coordenador de contraterrorismo da UE.

a) Grupos de Trabalho da UE

Na configuração das Relações Exteriores do Conselho da UE estão três grupos de trabalho diferentes que contribuem para a elaboração da legislação: o Grupo de Trabalho sobre o Terrorismo (Assuntos Internacionais) (COTER), o Grupo de Trabalho sobre a Aplicação de Medidas Específicas de Combate ao Terrorismo (COCOP) e o Grupo de Trabalho de Conselheiros de Relações Exteriores (RELEX) (Ginkel *et al.*, 2017, p. 51).

b) Coordenador de Contraterrorismo da UE

O *status* do Coordenador da Luta contra o Terrorismo da UE aumentou desde a sua criação em 2004, após os ataques terroristas de Madrid (Estação de Atocha). O seu primeiro coordenador, Gijs de Vries, argumentou que a luta contra o terrorismo está a alterar “o papel e o funcionamento da União Europeia” na medida em que adquire um papel cada vez mais operacional (Bures, 2011, p. 2). O professor de direito da UE, Gilles de Kerchove, foi nomeado para o cargo a 19 de setembro de 2007, após um verão cheio de planos terroristas fracassados ou frustrados na Alemanha, Dinamarca e Reino Unido, que uma vez mais reavivaram o interesse político no contraterrorismo (Bures, 2011, p. 142). Compete ao coordenador o seguinte: coordenar o trabalho do Conselho da UE em matéria da luta contra o terrorismo; fazer recomendações estratégicas e propor ao Conselho áreas de ação prioritárias, baseando-se na análise de ameaças e relatórios apresentados pelo Centro de Análise de Informações da UE e pela Europol; acompanhar de perto a aplicação da Estratégia Antiterrorista da UE; supervisionar todos os instrumentos de que a UE dispõe para apresentar regularmente relatórios ao Conselho e dar o seguimento eficaz às decisões do Conselho; trabalhar em coordenação e partilhar informações sobre as suas atividades com as instâncias preparatórias competentes do Conselho, a Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa; assegurar que a UE tenha um papel ativo na luta contra o terrorismo; e, também, melhorar a comunicação entre a UE e os países terceiros (Conselho Europeu/Conselho da União Europeia, 2017).

O seu *status* parece ter aumentado. Agora é amplamente entendido por poderes externos como o seu principal interlocutor na UE em antiterrorismo, com acesso direto ao Presidente do Conselho Europeu, ao Alto Representante e a todos os comissários relevantes, bem como aos ministérios pertinentes dos Estados-membros. Mas tem um mandato limitado, uma vez que não tem o direito de obrigar os Estados-membros a for-

2 Ver as limitações à competência da União no âmbito da Política Externa de Segurança Comum, de modo a que se compreenda melhor esta função de apoio.

necer informações para os órgãos da UE nem coordenar as estruturas ou operações nacionais antiterroristas dos Estados-membros³. Mas apesar das limitações inerentes à sua posição, o coordenador realizou progressos significativos no processo de se estabelecer como ator antiterrorista de pleno direito no cenário mundial e o coordenador é cada vez mais considerado componente importante da dimensão externa da política de combate antiterrorista da UE, dos Estados-membros, dos países terceiros e dos organismos (Ginkel *et al.*, 2017, p. 52).

c) Agência da União Europeia para a Cooperação em Matéria de Aplicação da Lei (Europol)

O terrorismo incluiu-se no mandato da Europol no ano de 1999. Após o 11 de setembro, a Europol – uma das agências chave da UE para o contraterrorismo (Bures, 2011) – ganhou mais autoridade, mas a sua organização institucional flutuou de forma um pouco errática, refletindo genericamente o movimento impulsionado por eventos dos empreendimentos antiterroristas da UE (Coolsaet, 2011, p. 232). O Tratado de Lisboa conferiu-lhe personalidade jurídica e pôde passar a celebrar acordos internacionais. Ajuda os Estados-membros a abordar o terrorismo. Coleta, armazena, processa, analisa e troca informações. Produz também avaliações de ameaças, análises estratégicas/operacionais e relatórios, como o *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)* anualmente.

Dentro da Europol existem atores muito importantes e, de entre os quais, destacam-se:

- *Centro Europeu de Luta contra o Terrorismo*

A Europol criou, em janeiro de 2016, um centro que reflete a crescente necessidade de a UE reforçar a resposta ao terrorismo. É uma plataforma de informações central para aumentar o intercâmbio de informações e a cooperação operacional, bem como centro de especialização. Concentra-se no acompanhamento e investigação dos combatentes terroristas estrangeiros, intercâmbio de informações sobre financiamento do terrorismo, a propaganda terrorista online e o tráfico ilícito das armas de fogo. A sua principal tarefa é dar apoio operacional aos Estados-membros, por exemplo, em investigações pós-ataques de Paris, Bruxelas e Nice.

- *Unidade de Informação Financeira (FIU.net)*

Rede informática descentralizada e sofisticada que apoia as Unidades de Informação Financeira – FIU,⁴ abreviatura em inglês de Financial Intelligence Units – na UE na luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo (Europol, s.d.). As Unidades de Informação Financeira (UIF) são organismos nacionais que recebem e analisam relatórios de transações suspeitas e outras informações relevantes para, *inter alia*, o financiamento do terrorismo (Ginkel *et al.*, 2017, p. 145). Se as suas análises suscitarem

3 Mas isso nem a UE como um todo tem. São por isso limitações inevitáveis.

4 Ver informação mais detalhada em The Egmont Group [website].

preocupação sobre eventuais atividades criminosas, as UIF avisam a autoridade responsável pela aplicação da lei. A FIU.net projetou-se para facilitar as conexões altamente seguras necessárias para essas trocas de informações. Permitirá que as UIF identifiquem as conexões entre a informação financeira que coletam e a inteligência criminal armazenada na Europol. A FIU.net dá à Europol e às UIF todas as ferramentas necessárias para detetar e combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo para garantir o sucesso.

- *Unidade de Referência da Internet*

A Unidade de Referência da Internet da Europol deteta e investiga conteúdo malicioso na internet e nas redes sociais. O trabalho desta unidade, que se baseia no Centro Europeu de Contraterrorismo da Europol, não só fornece informações estratégicas sobre o terrorismo jihadista, como fornece informações para se utilizarem em investigações criminais. Expandiu as suas atividades para combater a radicalização online e o recrutamento de potenciais terroristas, fornecendo uma capacidade básica de apoio à investigação na internet e aumentando parcerias, com o apoio da Comissão Europeia, para empresas de serviços em linha com o objetivo de promover as atividades de autorregulação. Até ao final do ano 2017, foram avaliados 51.805 conteúdos, o que desencadeou 49.969 decisões de remessa, com uma taxa de sucesso de remoção de 84,8% desde a sua configuração em julho de 2015. As unidades de referência continuaram a desempenhar um papel ativo na identificação dos conteúdos terroristas que deveriam ser removidos (Renard, 2018, p. 137). A Unidade de Referência da Europol na UE liderou um esforço multinacional coordenado para visar a máquina de propaganda radical do Daesh ao envolver seis Estados-membros, bem como os EUA e o Canadá.

d) Unidade de Cooperação Judicial Europeia (Eurojust)

A decisão política efetiva de criar a Eurojust é anterior aos ataques terroristas a 11 de setembro de 2001 – foi feita pelo Conselho JAI de Tampere em outubro de 1999, que apelou à criação de uma unidade da Eurojust composta por fiscais nacionais, magistrados ou oficiais de polícia de competência equivalente de cada Estados-membros até ao final de 2001 (Bures, 2011, p. 113). Com o 11 de setembro, o foco na luta contra o terrorismo passou da esfera regional/nacional para o contexto internacional e serviu de catalisador para a formalização do estabelecimento da Eurojust como unidade de coordenação judicial (Eurojust, s.d.). Desde o ano 2002 cresceu muito e, portanto, tem as suas tarefas operacionais e envolvimento na cooperação judiciária europeia. No rescaldo dos atentados de Madrid em março de 2004, o Colégio da Eurojust decidiu criar uma equipa especial de luta contra o terrorismo e um painel de avaliação para acompanhar os progressos alcançados nas principais iniciativas de contraterrorismo (Bures, 2011, p. 117). A competência da Eurojust abrange os crimes e delitos para os quais a Europol é igualmente competente: terrorismo, branqueamento de capitais, criminalidade informática, infrações penais que afetam os interesses financeiros da Comunidade Europeia ou participação numa organização criminosa.

e) Comité Permanente de Cooperação Operacional sobre Segurança Interna

O comité foi criado pelo Tratado de Lisboa no Conselho da UE com o objetivo de “garantir que a cooperação operacional em segurança interna seja promovida e reforçada” na eu, Artigo 71 (Renard, 2012, p. 3). Destina-se a assegurar uma coordenação e cooperação eficazes entre os principais blocos de construção da arquitetura global da Justiça e Assuntos Internos, incluindo a dimensão contraterrorista. A tarefa principal é desenvolver a Estratégia de Segurança Interna de fevereiro de 2010.

f) Grupo de Contraterrorismo (Clube de Berna)

O grupo, criado em 2001, é uma estrutura intergovernamental informal para reuniões entre os chefes dos serviços de inteligência e segurança dos Estados-membros, incluindo a Noruega e a Suíça. Está fora das estruturas da UE, embora colabore estreitamente com a Europol e com o Comité de Contraterrorismo da UE. Reforçou-se em 2016, introduzindo uma plataforma comum para o intercâmbio de informações entre os serviços de segurança dos Estados-membros acompanhada de infraestrutura segura para comunicação atempada e segura. A cooperação é boa, mas um desafio continua a ser a cooperação com países terceiros.

Existem demasiados atores no projeto e na implementação desta área política, e, as suas tarefas por vezes sobrepõem-se. A sobreposição é particularmente clara quando se trata de estratégias que podem ser emitidas pelo Conselho Europeu, Conselho e Comissão, não esclarecendo quem realmente está a cargo de quê. E, também, por vezes não são claros que responsabilidades têm os atores, os limites das suas competências, como devem suceder as suas interações e qual o responsável da coordenação. O recém-nomeado Comissário da União de Segurança, Julian King, e a delimitação das suas competências relativamente ao Coordenador da Luta contra o Terrorismo complica ainda mais as questões relativas à coordenação (Ginkel *et al.*, 2017, pp. 16 e 43).

2. A União Europeia e o Financiamento do Terrorismo, a Prevenção e a Radicalização

Geograficamente, deve sublinhar-se que só alguns países europeus têm estado sob ameaça jihadista. A França tem-se encontrado em estado de emergência, e a Inglaterra, a Bélgica, a Alemanha e a Holanda registam elevado grau de alerta terrorista. A maior parte das respostas ao terrorismo são provenientes da Bélgica, da França e da Alemanha.

Seguidamente abordam-se as medidas contra o financiamento das atividades terroristas e a prevenção da radicalização nos espaços públicos e no ciberespaço:

a) Combater a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo

Os terroristas, como todos os demais, precisam de dinheiro e recursos para sobreviver e funcionar. A luta contra o financiamento do terrorismo tornou-se uma prioridade real, em 2016, na França e Alemanha. Pressionaram em conjunto uma resposta europeia mais forte no combate ao financiamento (Renard, 2017, p. 81). Os terroristas, em 2016,

estavam ágeis na utilização de diversos mecanismos de financiamento. As jovens idades da generalidade dos jihadistas, a maioria dos quais conhecedores de informática, fizeram com que aumentasse o uso dos serviços financeiros tecnológicos modernos (Europol, 2017, p. 12). Na sequência dos acontecimentos do 11 de setembro, a UE desenvolveu uma série de instrumentos para combater as finanças do terrorismo (Bures, 2011, p. 179).

A UE adotou várias medidas neste âmbito. As suas respostas enquadram-se nas duas categorias: 1) combate ao branqueamento de capitais e medidas destinadas a prevenir o financiamento do terrorismo e 2) a implementação de congelamentos de ativos, incluindo os requeridos pelo regime das “sanções inteligentes”⁵ das Nações Unidas (Ginkel *et al.*, 2017, pp. 143 e 146).

A quarta Diretiva UE 2015/849, que visa prevenir a utilização do sistema financeiro para o branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, tem atualmente proposta de alteração da Comissão no Conselho (Conselho Europeu/Conselho da União Europeia, 2017).

No relatório de outubro de 2017, apresentam-se as medidas para ‘cortar’ a acessibilidade aos meios utilizados pelos terroristas para preparar e perpetrar atentados, como as substâncias utilizadas no fabrico dos explosivos artesanais ou pelas transferências de capital, incluindo a recomendação sobre as medidas imediatas para prevenir o uso indevido de precursores de explosivos.

Os dados financeiros, inclusive das transações financeiras, podem ajudar na identificação dos terroristas, descobrir conexões com cúmplices, estabelecer atividades, logística e movimentos de suspeitos e mapear redes terroristas. Ter uma visão geral das atividades financeiras dos suspeitos e dos cúmplices pode fornecer informações cruciais na prevenção de ataques ou na reação pós-ataque.

A proposta de alteração à quarta Diretiva inclui também disposições para reforçar a cooperação entre as UIF.

Segundo as resoluções da ONU e a legislação da UE, a Bélgica criminalizou o terrorismo, incluindo a participação em atos de grupos terroristas e o financiamento terrorista (Counter Extremism Project, 2017, p. 5). Este financiamento também é referido especificamente na lei belga contra o branqueamento de capitais e o financiamento ao terrorismo (Ginkel *et al.*, 2017, p. 149). A proposta de alteração abrange, igualmente, a introdução de registos centralizados de contas bancárias e de contas de pagamento. Estes registos permitiriam às UIF identificar todas as contas bancárias nacionais pertencentes a uma pessoa e a sua identidade (Conselho Europeu/Conselho da União Europeia, 2017). Assim, a deteção e a investigação de transações nacionais e internacionais suspeitas que, potencialmente, possam relacionar-se com o branqueamento de capitais ou o financiamento do terrorismo estariam facilitadas.

A inovação nos serviços financeiros, as moedas virtuais ou os cartões pré-pagos, cria novas oportunidades ao financiamento do terrorismo. A alteração à Diretiva UE 2015/849 deverá permitir dar resposta aos riscos associados à utilização de moedas vir-

5 O termo refere-se às sanções que são implementadas visando atores específicos ou entidades que alegadamente estão envolvidas em atividades ilegais que comprometem a paz e a segurança internacionais.

tuais: as transações efetuadas nestas moedas beneficiam de maior grau de anonimato relativamente às transferências clássicas de fundos e, por conseguinte, podem ser objeto de uma utilização abusiva pelas organizações terroristas para encobrir transferências (Conselho Europeu/Conselho da União Europeia, 2017). A proposta de novas alterações à Diretiva anti lavagem de dinheiro (a quinta) procura melhorar a eficácia da estratégia da UE em países de risco elevado⁶, transações de moeda virtual suspeitas e acesso à informação da UIF, bem como abordar preocupações de transparência e limitar a má utilização do anónimo pré-pago (Ginkel *et al.*, 2017, p. 145). A inovação é um dos principais motivos para monitorizar os riscos e atualizar com frequência a legislação.

Internacionalmente, a UE coopera com os EUA no Programa de Acompanhamento do Financiamento do Terrorismo e, também, trabalha com o Grupo de Ação Financeira Internacional, o Fundo Monetário Internacional e o Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo – também conhecido por Conselho de Cooperação do Golfo.

b) Prevenir a Radicalização na Internet e nos Espaços Físicos

Um dos quatro pilares da estratégia de combate ao terrorismo da UE é o pilar da prevenção e a radicalização é um processo que se considera fulcral na abordagem da UE em matéria do contraterrorismo .

Abordar o conteúdo terrorista em meio virtual continua a ser um desafio chave na prevenção da radicalização, segundo a Comissão Europeia. Os terroristas continuam a utilizar a internet para radicalizar, recrutar, preparar e incitar ao cometimento de ataques terroristas bem como para glorificar as suas atrocidades (European Commission, 2017a, p. 11) na comunidade jihadista global e, no caso do “Estado Islâmico”, no denominado “Califado Virtual”. Os grupos terroristas, tais como o Daesh, são utilizadores cada vez mais assíduos das novas tecnologias com o objetivo de poderem disseminar rapidamente a sua propaganda sofisticada radical através de uma tremenda eficácia narrativa – vídeos com execuções em direto, discursos inflamados ou literatura salafita-wahabita⁷ – e recrutar jovens europeus, que por sua vez procuram algum sentido para a sua vida. O Daesh deu continuidade à doutrina iniciada pela Al-Qaeda, mas alargou a base de recrutamento e potenciou os meios à disposição (Pinto e Reis, 2017, pp. 110-111). Têm preferência pelas plataformas das redes sociais criptografadas. O Telegram converteu-se na plataforma preferida do Daesh (Bloom, Tiflati e Horgan, 2017), devido ao facto de ter uma natureza mais privada e consequentemente segura, apesar de não oferecer a mesma capacidade de alcançar novos recrutas como é a rede social Twitter.

A Rede de Sensibilização para a Radicalização – ou, em inglês, Radicalisation Awareness Network (RAN)⁸ –, criada pelo Conselho Europeu em setembro de 2011, conecta

6 Apresentam deficiências estratégicas no domínio do branqueamento de capitais ou do combate ao financiamento de atividades terroristas.

7 Financiada pelos Estados do Golfo.

8 O Centro de Excelência RAN (CoE RAN) é responsável por assuntos logísticos e administrativos conectando várias organizações coordenadoras, incluindo vários grupos de trabalho focados na educação, contra a radicalização, comunicações e narrativas.

mais de 3.000 profissionais de primeira linha que trabalham diariamente com pessoas já radicalizadas ou vulneráveis à radicalização (Reed, Ingram e Whittaker, 2017, p. 24). É importante na luta contra as narrativas terroristas e funciona como rede para partilhar experiências, conhecimentos e proporcionar programas de formação de boas práticas, diretrizes, manuais⁹ e recomendações para que as pessoas e sociedade civil sejam abertas, inclusivas e resilientes às mensagens provenientes da propaganda extremista.

Medidas mais severas têm vindo a ser tomadas contra o discurso do incitamento público ao ódio e à violência para se cometerem crimes terroristas. O promotor federal belga sugeriu, em 2017, que o código penal pudesse ser estendido para criminalizar as visitas a websites jihadistas, com base no medo generalizado de que um “lobo solitário” radicalizado online pudesse escapar ao radar dos serviços de segurança (Renard, 2018, p. 134). Na Bélgica, chegou-se a proibir e a criminalizar a consulta de sites que apoiam a propaganda extremista. E até o encerramento de determinados websites e o seu material que faz a apologia do terrorismo¹⁰ se concretizou. Em 2011, Fouad Belkacem, o fundador belga do Grupo ‘Sharia4Belgium’¹¹ (Vliedden, 2015), foi convocado para um tribunal penitenciário pelo incitamento ao ódio (Counter Extremism Project, 2017, p. 2). A França e a Alemanha promoveram mais esforços contra o uso da internet e dos media sociais por parte de organizações terroristas. Deram prioridade às respostas ao uso das ferramentas comunicacionais criptografadas pelos terroristas e ao desenvolvimento contra narrativas¹² (Reed, Ingram e Whittaker, 2017, p. 11) do discurso jihadista (Renard, 2017, p. 82).

Graças à RAN, a Bélgica expandiu a sua rede e experimenta a contra radicalização através do intercâmbio com parceiros internacionais (Renard, 2016, p. 68). As autoridades regionais e locais aceleraram os esforços para desenvolver programas e iniciativas para prevenir e lidar com a radicalização (Renard, 2017, p. 82). O Projeto Athena-syntax Where Art and Education Meet dirige-se aos jovens/alunos/estudantes e aos professores/académicos com o propósito de os educar e lhes transmitir uma narrativa alternativa (RAN, 2017, pp. 241-243). Os estudantes radicalizados diminuíram desde o início daquela prática, confirmando-se o seu sucesso.

O Fórum Internet da UE, lançado em dezembro de 2015 pelo Comissário para as Migrações, Assuntos Internos e Cidadania, Dimitris Avramopoulos, tem dois objetivos: reduzir o número dos conteúdos terroristas online, para o qual ele mantém ligação com a Europol e a Unidade de Referência da Internet, estabelecida para “reduzir o impacto da

9 Em 19 de junho de 2017 a Rede apresentou um Manual intitulado *Respostas aos que regressam* para apoiar os Estados-membros na sua resposta aos grandes desafios que são colocados pelo regresso dos combatentes islâmicos aos seus países de origem.

10 A apologia começou a ser criminalizada em países tais como a Dinamarca. Em Espanha e na França é considerada como uma ofensa.

11 Grupo neo-radical islamita criado em 2010 e particularmente ativo em Antuérpia inspirou, através do discurso de resistência, vários jovens belgas a viajarem rumo ao Levante. Este grupo é uma causa para o problema jihadista no país.

12 Oferecem uma visão alternativa ao recrutamento e à propaganda extremista. Desconstroem diretamente uma narrativa extremista numa tentativa de a desacreditar.

propaganda terrorista na Internet ... [identificar] e referir o conteúdo online relevante para os provedores de serviços de Internet interessados e apoiar os Estados-membros com análise operacional e estratégica” (Reed, Ingram e Whittaker, 2017, p. 28), e capacitar os parceiros da sociedade civil para aumentarem as narrativas alternativas (Reed, Ingram e Whittaker, 2017, p. 22; European Commission, 2017c) à propaganda terrorista (European Commission, 2017b, p. 11). Isso alcança-se através do Programa de Capacitação da Sociedade Civil¹³, que treinou mais de 250 organizações da sociedade civil por toda a Europa para ajudar a desenvolver contra narrativas em linha [ao extremismo violento e terrorismo] (European Commission, 2017a; 2018, p. 7). Algumas das companhias que participam no Fórum Internet estão a adotar medidas mais proativas para identificar o conteúdo terrorista e um grande volume desse conteúdo foi removido, o que é na verdade absolutamente crucial. A base de dados de Hashes – uma ferramenta criada por um consórcio de empresas para facilitar a cooperação, a fim de evitar a disseminação de conteúdo terrorista em várias plataformas – continua a expandir-se, tanto em termos de membros como em termos da quantidade de conteúdo terrorista capturado na base de dados. O Grupo de Peritos de Alto Nível da Comissão sobre Radicalização, criado em julho de 2017, destaca a importância e a urgência do trabalho do Fórum Internet da UE para reduzir a acessibilidade ao conteúdo terrorista em linha e para aumentar o volume de contra narrativas efetivas (European Commission, 2018, p. 4). O Twitter informou que três quartas partes das 300 mil contas removidas, entre janeiro e junho de 2017, foram eliminadas antes da publicação do primeiro *tweet*.

No quadro da cooperação com as organizações internacionais, a UE trabalha com a ONU, a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa e o Fórum Global contra o Terrorismo¹⁴ em questões de combate e prevenção do extremismo violento (Ginkel *et al.*, 2017, p. 170).

A UE colabora estreitamente com outras organizações internacionais, mas também com as regionais para gerar consensos internacionais e promover padrões mundiais de luta contra o terrorismo. No domínio do combate ao extremismo violento, destacam-se o Fórum do Centro de Excelência Hedayah, o Instituto Internacional para a Justiça e o Estado de Direito e o Fundo Global de Resiliência do Envolvimento Comunitário. Ao nível da cooperação regional, a UE adotou e tem implementado estratégias regionais, planos de ação ou atividades de combate ao terrorismo e ao extremismo violento na/com a Tunísia, Líbia, Síria e Iraque, Líbano, Jordânia, Iémen, Paquistão, Sudeste Asiático, região do Sahel e no Corno de África. Concretamente, a 21 de março de 2011, a UE desenvolveu uma Estratégia regional que aborda a radicalização para o extremismo violento, como a Estratégia do Sahel (Ginkel *et al.*, 2017, p. 170; European Union External Action, 2017), e, a 14 de novembro adotou o Marco Estratégico para o Corno de África (Renard, 2012, p. 9).

13 Apoiar a sociedade civil, organizações de base e vozes credíveis. Iniciativa sob a égide do Fórum da Internet.

14 Fórum multilateral dirigido pelos EUA estabelecido em 2011. A Bélgica tem participado em várias das suas reuniões.

Considerações Finais

A necessidade de uma cooperação efetiva e atempada da União Europeia para enfrentar a ameaça terrorista, em constante evolução, nunca foi tão urgente. A União Europeia e os seus Estados-membros estão a atuar em diversos domínios e a abordar diversos aspetos da ameaça, dentro e fora da União.

O quadro securitário numa constante evolução, que requer uma resposta no curto e longo prazo, exige maior clareza sobre aqueles que conduzem a agenda política da União Europeia contra o terrorismo. É necessário conhecer quem lidera a estratégia geral e coordena as atividades, mapeando todos os atores envolvidos na conceção e implementação das políticas e, até, com mandatos sobrepostos e áreas de foco. Constata-se uma área muito lotada sem liderança clara. Espera-se que o senhor Julian King venha a assumir este papel no futuro. Avaliando os desenvolvimentos em relação à ameaça terrorista, assim como o desenho e a implementação de políticas a longo do tempo, tratámos de questionar se realmente houve avanços desde o momento em que se deram os primeiros passos com o Processo de Trevi, que veio a estabelecer uma rede informal para a cooperação.

O ambiente extremamente dinâmico e o desenvolvimento da estratégia antiterrorista assimétrica exigem uma arquitetura política que permita aos decisores políticos responderem de uma forma colaborativa aos desafios atuais, preparando-se assim para a evolução social e os desafios futuros. Deste prisma, garantir a(s) capacidade(s) do combate antiterrorista a longo prazo e pesquisar sobre que medidas são mais eficazes, são alguns dos elementos fundamentais para os quais Bruxelas pode contribuir ativamente. Há necessidade de continuar a aprofundar e melhorar as respostas ao terrorismo e à radicalização. Como a ameaça está evoluindo, e até certo ponto a diminuir na era do pós-Califado, isso reduzirá um pouco a pressão sobre as autoridades e apresentará uma oportunidade de abordar de forma preventiva o ambiente propício à radicalização e ao terrorismo.

A internet é claramente uma nova fronteira na luta contra o terrorismo e a radicalização, de acordo com T. Renard. Muita coisa já está a suceder nesta matéria, mas é preciso mais e as parcerias público-privadas serão cruciais neste âmbito. No âmbito da cibersegurança, é fundamental interromper a divulgação de material extremista através das múltiplas plataformas das redes sociais por parte das pessoas ligadas ao terrorismo, apesar do risco de contas como as do *Twitter* estarem vinculadas a outras plataformas ou a sítios *web* radicais também com um conteúdo terrorista/extremista.

O autoproclamado Califado do Daesh nos territórios do Iraque e da Síria, já começou, na realidade, a ficar cada vez mais debilitado. Independentemente disso, é altamente provável que a causa do *jihadismo* global sobreviva à perda do seu proto-Estado territorial (Pinto & Reis, 2017, p. 96) e continue, de facto, a ser uma ameaça violenta descentralizada, por meio de certos indivíduos com algum grau de conectividade operacional com a organização terrorista do “Estado Islâmico do Iraque e do Levante”, mas atuando quase de um modo autónomo nas ações criminosas. As respostas multifacetadas e eficazes exigem equilíbrio na abordagem, um maior empenho e uma adaptação que seja cuidadosa por parte dos serviços de *intelligence* e de segurança aos novos desafios multidimensionais que hoje são colocados à sociedade. A derrota do autoproclamado “Estado Islâmico”

poderá fazer [já fez] regressar aos países de origem milhares de operacionais com treino e experiência em cenários de violência extrema, o que exigirá [exige] uma abordagem integrada e eficaz de desradicalização e reintegração (Pinto & Reis, 2017, p. 111). Pode-se resumir, portanto, que enquanto persistir a ameaça causada pelo regresso dos combatentes estrangeiros aos países de origem em solo europeu, particularmente no médio a longo prazo, os designados “lobos solitários” apresentam um grande risco que é mais imediato e provável à segurança interna da União e, em particular, à vida dos próprios cidadãos pelo facto de ser difícil monitorizar os seus movimentos. É de salientar, também, o caso das crianças que regressam dos territórios em conflito, da Síria e do Iraque, com potencial para poderem vir a desenvolver atividades terroristas. É preciso evitar que locais de vulnerabilidade tais como as prisões, onde os jovens muçulmanos podem experienciar situações de stress e alienação que os tornam mais recetivos ao apelo para visões extremistas (Soares, s.d., p. 196), e lugares de congregação, tais como as mesquitas – embora o seu papel tenha vindo a sofrer alterações ao longo do tempo (Soares, s.d., p. 196) —, se transformem em centros de recrutamento e focos de radicalismo que ajudem a criar autênticas ‘bombas humanas’. Para isso será necessário adotar algumas medidas, tais como o isolamento dos prisioneiros, os programas de desradicalização ou fazendo uma adequada e efetiva integração da comunidade muçulmana na Europa (assim como de outras comunidades de imigrantes). São ameaças reais à segurança em geral e um desafio para as autoridades europeias.

Bibliografia

- Bloom, M., Tiflati, H. e Horgan, J., 2017. Navigating ISIS's Preferred Platform: Telegram. Terrorism and Political Violence, 11 de julho.
- Bures, O., 2011. EU Counterterrorism Policy: a paper tiger? Londres, Nova Iorque: Routledge.
- Conselho Europeu/Conselho da União Europeia, 2017. *Coordenador da Luta Antiterrorista*. [online] Disponível em: Conselho Europeu/Conselho da União Europeia [website] <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/> [acedido em 4 novembro 2017].
- Coolsaet, R., 2011. Counterterrorism and Counter-radicalisation in Europe: How Much Unity in Diversity? Em Rik Coolsaet, ed., *Jibadi terrorism and the radicalisation challenge: European and American experiences*. 2.ª Edição. Farnham: Ashgate, pp. 227-247.
- Coolsaet, R., 2010. EU counterterrorism strategy: value added or chimera? *International Affairs*, 86(4), pp. 857-873.
- Counter Extremism Project, 2017. *Belgium: Extremism & Counter-Extremism* [pdf]. Nova Iorque, Londres. [online] Disponível em: Counter Extremism Project [website] https://www.counterextremism.com/sites/default/files/country_pdf/BE-03142019.pdf
- European Commission, 2018. *High-Level Expert Group on Radicalisation (HLCEG-R)* [pdf], Final Report, maio. Disponível em: European Commission, Migration and Home Affairs [website] https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20180613_final-report-radicalisation.pdf

- European Commission, 2017a. *Eleventh progress report towards an effective and genuine Security Union*, COM(2017) 608 final, 18.10.2017. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Bruxelas. Disponível em: European Commission, Migration and Home Affairs [website] https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20171018_eleventh_progress_report_towards_an_effective_and_genuine_security_union_en.pdf
- European Commission, 2017b. *Twelfth progress report towards an effective and genuine Security Union*, COM(2017) 779 final, EN, 12.12.2017. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Bruxelas. [online] Disponível em: European Commission, Migration and Home Affairs [website] https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20171212_communication_on_twelfth_progress_report_towards_effective_and_genuine_security_union_en.pdf
- European Commission, 2017c. Fighting Terrorism Online: Internet Forum pushes for automatic detection of terrorist propaganda. *European Commission* [Online], Press Release, 6 de dezembro, Bruxelas. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5105_en.htm [Acedido em 13 dezembro 2017].
- European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol), 2017. *TE-SAT European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017* [pdf]. The Hague, Holanda. Disponível em: Europol [website] <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017>
- European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol), s.d.. *Financial Intelligence Units – FIU.net*. [Online] Disponível em: Europol [website] <https://www.europol.europa.eu/about-europol/financial-intelligence-units-fiu-net>. [Acedido em 13 novembro 2017].
- European Union External Action, 2017. The European Union and the Sahel, fact sheet [pdf]. *European External Action Service* (EEAS) [Online], 11:24, 2 de junho, Bruxelas. Disponível em: EEAS [website] https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/4099/The%20%3CEuropean%20Union%20and%20the%20Sahel,%20fact%20sheet [Acedido em 7 novembro 2017].
- European Union's Judicial Cooperation Unit (Eurojust), s.d.. *History of Eurojust*. [Online] Disponível em: Eurojust [website] <http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/history.aspx> [Acedido em 13 novembro 2017].
- Ginkel, B., et al., 2017. *The European Union's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness* [pdf]. Study for the LIBE Committee. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Bruxelas. Disponível em: European Parliament [website] [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf)
- Pinto, A. e Reis, B., 2017. O Daesh no Médio Oriente e Magrebe: Derrotado, mas ainda uma Ameaça. *Nação e Defesa*, n.º 148, pp. 95-113.
- Radicalisation Awareness Network (RAN), 2017. Chap. 5 Educating Young People. 5.5 Practices. Em, *Preventing Radicalisation to Terrorism and violent Extremism: Approaches and Practices*. RAN, pp. 1-434.
- Reed, A., Ingram, H. e Whittaker, J., 2017. *Countering Terrorist Narratives* [pdf]. Study for the LIBE Committee, European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional

Affairs, novembro, Bruxelas. [online] Disponível em: European Parliament [website] [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596829/IPOL_STU\(2017\)596829_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596829/IPOL_STU(2017)596829_EN.pdf)

- Renard, T., 2018. Western Europe. Em I. Kfir, S. Patel e M. Batt, eds., *Counterterrorism Yearbook 2018*. Camberra: Australian Strategic Policy Institute (ASPI), pp. 129-139.
- Renard, T., 2017. Terrorism and Counterterrorism in Continental Europe. Em Jacinta Carroll, ed., *Counterterrorism Yearbook 2017*. Camberra: Australia Strategic Policy Institute (ASPI), pp. 75-85.
- Renard, T., 2016. Bilateral, European and global: the 3 external layers of Belgium's counter- terrorism policy. Em T. Renard, ed., *Counterterrorism in Belgium: Key challenges and policy options*. Egmont Paper 89. Brussels: Egmont Institute, pp. 58-72
- Renard, T., 2012. EU Counterterrorism Policies and Institutions After the Lisbon Treaty. *Policy Brief*, setembro, Center on Global Counterterrorism Cooperation.
- Soares, M., 2018. A radicalização salafista-jihadista na Europa: o caso dos imigrantes de segunda e terceira geração conectados com o Islão. *Proelium*, 7(14), pp. 87-106.
- The Egmont Group [website]. Disponível em: <http://www.egmontgroup.org>
- Vlieden, G., 2015. How Belgium Became a Top Exporter of Jihad. *Terrorism Monitor*, 13(11), pp. 3-6. Washington: The Jamestown Foundation.

Energia como Recurso Estratégico: Análise Contextual da União Europeia

Mariana Akemi Takano

Introdução

A questão energética tem ocupado cada vez mais espaço no âmbito de estudos e pesquisas devido a sua importância na manutenção e crescimento de um país, tendo em conta que a grande maioria das empresas e das indústrias é fortemente dependente do fornecimento ininterrupto de energia. Além disso, o aprovisionamento de energia de uma nação está intimamente relacionado com os efeitos da manutenção do bem-estar da população, sendo esta cada vez mais dependente deste fornecimento para utilização em diversas áreas tais como arrefecimento e iluminação. A partir dos pontos levantados acerca da fragilidade da sociedade no contexto energético, a União Europeia definiu como meta três tópicos principais, sendo eles: a segurança de aprovisionamento, a competitividade e a sustentabilidade (União Europeia, 2018).

Um desafio a se considerar no âmbito da defesa nacional e da economia envolvida na produção de energia para abastecimento interno dos países e, por conseguinte, o desenvolvimento de suas respectivas economias baseadas na garantia de fornecimento energético consiste em como alcançar um certo grau de convertibilidade no que diz respeito a uniformização ou, pelo menos, suavização dos pontos latentes relacionados à matriz energética dos países que compõe a União Europeia. Isto tem por objetivo facilitar o enquadramento de políticas públicas para eficiente gestão das questões energéticas dos países que compõe a UE, enfatizando a segurança acerca deste recurso estratégico.

Neste contexto, a União Europeia estabeleceu objetivos para 2020, 2030 e 2050 tendo em vista questões latentes de cunho estratégico e de segurança. Para 2020, os objetivos de forma sumarizada consistem em reduzir em 20%, no mínimo, as emissões de gases com efeito de estufa com relação a quantidade encontrada em 1990; aumentar em 20% o uso da energia obtida a partir de fontes renováveis, e, por fim, melhorar a eficiência energética em 20%. No que diz respeito às metas para 2030, pretende-se reduzir em 40% as emissões de gases com efeito de estufa, conseguir que, no mínimo, 27% da energia utilizada na UE seja obtida de fontes renováveis; um aumento na eficiência energética em torno de 27 a 30% e a possibilidade de transmissão de 15% da eletricidade produzida na UE para outros países fora do grupo. E, para 2050, os objetivos são a diminuição de 80-95% das emissões de gases com efeito de estufa, com relação aos dados medidos em 1990 (União Europeia, 2018).

De acordo com Jean-Claude Juncker (2018), a Europa necessita se unir de forma a representar apenas uma voz no âmbito das decisões globais, alcançando, assim, uma participação ativa coerente com peso significativo nas decisões. Outro ponto a ressaltar, consiste na importância acerca da crescente preocupação no âmbito ambiental, com o intuito de deixar um legado para as próximas gerações, e garantir condições favoráveis e indispensáveis à sobrevivência das mesmas.

Com estas perspectivas e metas em consideração, torna-se relevante uma análise mais detalhada da situação da União Europeia em termos de abastecimento energético, com a identificação dos pontos latentes relacionados à segurança energética e à questão ambiental que envolve o assunto. Sendo importante, também, salientar os aspectos característicos dos países que compõem a UE e a necessidade em se estabelecer um objetivo em comum rumo à independência energética. Além disso, o artigo em questão tem por objetivo trazer uma visão geral do uso de energias renováveis como forma de diminuição desta dependência, aumentar a integração dos países no âmbito energético e atender aos pontos definidos como metas pela União Europeia.

Segurança Energética

Após a Revolução Industrial, com a consolidação e fortificação do capitalismo, o acesso aos recursos energéticos se projetou ao centro das atividades produtivas. Considerando que a Revolução Industrial também foi uma mudança de paradigma no que diz respeito ao consumo de energia, os recursos energéticos tornaram-se cruciais ao desenvolvimento das economias nacionais. Como consequência, a segurança energética veio a ser uma preocupação constante não apenas no âmbito das empresas, dos mercados consumidores e/ou dos meios de transporte, mas principalmente dos Estados (Pautasso e Oliveira, 2008).

A segurança energética virou alvo de grande interesse por parte dos pesquisadores, devido, principalmente, a forte dependência dos países quando se trata do fornecimento de energia. Contudo, de acordo com Ang, Choong e Ng (2015), a partir de uma pesquisa rápida é possível verificar que não há um consenso acerca do uso de uma definição universal e amplamente aceita quando se refere ao termo segurança energética. A partir de estudos como o realizado por Chester (2010) e Vivoda (2010), a natureza da segurança energética pode ser considerada polissêmica e multidimensional. Por conseguinte, espera-se que o significado da segurança energética seja altamente dependente do contexto ao qual o mesmo se encontra inserido, como por exemplo, as circunstâncias especiais de um país, o nível de desenvolvimento econômico, as relações políticas e comerciais, a percepção dos riscos envolvidos, a estrutura da matriz energética, bem como a robustez do seu sistema energético e os problemas geopolíticos prevalentes.

O conceito relacionado à segurança energética surge no primeiro choque petrolífero em 1973, estando essencialmente direcionado para prevenção de rupturas no que riguarda o abastecimento. No entanto, esta definição tem ficado aquém das questões atuais enfrentadas pelos países neste contexto, sendo estes considerados multidimensionais e multifacetados. As mudanças do contexto internacional observadas, especialmente com

relação aos agentes fornecedores e consumidores, têm contribuído para o aumento da sua complexidade num plano teórico e, permitindo, o surgimento de estudos acerca da segurança, da economia política internacional e da geopolítica (Silva e Rodrigues, 2015).

No decorrer do século XX, a segurança energética tornou-se tema central em qualquer planeamento, levando os governantes a desenvolverem análises e estudos relacionados aos riscos de paralisia da economia com uma possível interrupção no fornecimento de energia ou de violações da soberania, com considerações, inclusive, de logística militar. Vale salientar que sem energia não é possível movimentar tanques, tropas, navios ou aeronaves, nem mesmo garantir o funcionamento de diversos sistemas, como de comunicação e de defesa (Oliveira, 2007). Tendo em vista estes pontos, observou-se a necessidade da diversificação das fontes de energia, bem como da garantia do seu fornecimento. Mesmo em situações consideradas calmas, a vulnerabilidade energética pode causar distúrbios, e até mesmo o colapso da economia dos países. Segundo Churchill (Yergin, 1993), uma das principais alternativas para minimizar a vulnerabilidade consiste em reduzir a concentração da dependência em um único fornecedor, em outras palavras, obter abastecimento energético de diversas fontes.

O conceito de segurança energética sofreu alterações no âmbito de sua abrangência e de suas variáveis mapeadas, sendo necessárias a adequação destas mudanças a fim de chegar à uma aproximação de uma definição mais clara e realista, que tem maiores possibilidades de condizer com o panorama atual. Contudo, o conceito que se destaca atualmente pode ser expresso da seguinte maneira, conforme o *Green Paper on Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply* (2001): “a segurança do abastecimento no campo da energia significa assegurar, para o bem público e para o funcionamento eficaz da economia, a disponibilidade física ininterrupta de energia no mercado a preços competitivos para todos os consumidores (privados e industriais), no quadro do objetivo de um desenvolvimento sustentável previsto no Tratado de Amesterdã”. Nos cenários atuais, ainda, o conceito mencionado deve ser repensado e ampliado, pois não responde a muitas das preocupações relacionadas às mudanças que ocorreram na Europa, e no mundo depois da queda do Muro de Berlim, em 1989; às novas ameaças como o terrorismo; às alterações geopolíticas e climáticas, além do próprio posicionamento dos países produtores (Silva e Rodrigues, 2015).

Ao considerar aspetos relacionados à política de segurança energética, pode ser mencionada uma distinção acerca dos esforços utilizados para melhorar a segurança energética no longo prazo, das ações do governo para mitigar os riscos de curto prazo no que corresponde a indisponibilidade física, em casos de rutura de abastecimento (Eiras, 2010). De acordo ainda com o autor, as ações em termos gerais, incluem o diálogo com os produtores, o estabelecimento de reservas estratégicas, e a determinação de planos de contingência para redução do consumo em tempos críticos.

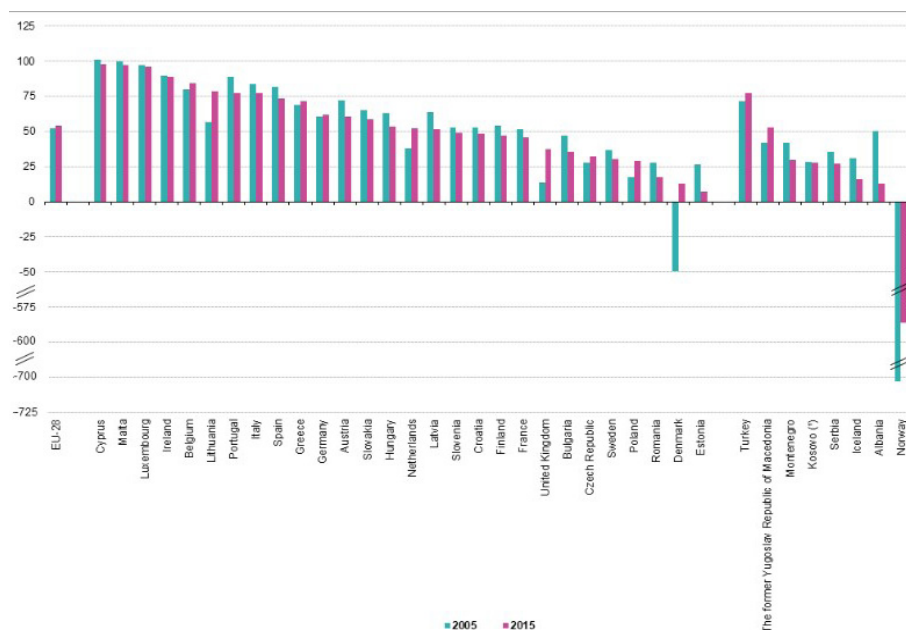
Situação Atual da União Europeia

Apesar de a União Europeia contemplar vários tópicos referentes a uma hegemonização do grupo, os países membros contam com características diversas que não rondam

apenas aspetos culturais e econômicos, como também diferenças estruturais, relacionada à geologia e posição geográfica. Dadas a estas diversidades, os países desenvolveram suas economias e suas matrizes energéticas de diferentes formas. Alguns deles possuem como principal fonte de energia a nuclear, como é o caso da França; outros possuem como fonte principal e majoritária as hidroelétricas, ou mesmo mecanismos para captação de energia das marés, como é o caso de Portugal. Devido a este motivo, os países pertencentes à União Europeia possuem uma grande variedade no que diz respeito a constituição de suas matrizes energéticas. Tendo em consideração este fato, um desafio a se considerar na visão da União Europeia como um todo, tange aspetos de desenvolvimento de uma política única de segurança energética capaz de diminuir a dependência externa do grupo, visto a diferença de composição do cabaz de energia dos países membros (Santos, 2010).

No Gráfico 1, está representada a taxa de dependência energética de todos os países membros da União Europeia, nos anos de 2005 e 2015, com a especificação da situação distinta de cada país. Vale ressaltar que o gráfico apresenta, também, a situação de países que, apesar de estarem na Europa não pertencem a UE. Na primeira coluna, está representada a situação geral da UE, a partir da agregação de dados provenientes de todos os países que compõe a mesma. Este gráfico foi realizado a partir da medida percentual das importações líquidas no consumo interno bruto, com base nas toneladas de equivalente de petróleo (Eurostat).

Gráfico 1 – Taxa de Dependência da Europa, com Países Pertencentes a União Europeia



Fonte: Eurostat

A dependência da UE com relação às importações de energia, em especial do petróleo e mais recentemente do gás, constitui o pano de fundo para as preocupações de política relativas à segurança do abastecimento de energia. De acordo com o gráfico apresentado, a maioria dos países constituintes da UE possuem dependências relacionadas à importação de energia. Num panorama geral, também, pode-se verificar que a UE precisa importar mais de 50% da energia a fim de suprir sua necessidade interna (Eurostat).

A segurança no que diz respeito aos aspectos referentes ao abastecimento da energia primária pode ser considerada como um termo sensível, visto que, uma elevada porcentagem de importações da UE está concentrada em um número relativamente pequeno de parceiros. Em 2015, 64,1% das importações de gás natural da UE-28 eram provenientes da Rússia, da Noruega ou da Argélia. Uma análise semelhante mostra que 61% das importações de combustíveis sólidos tiveram origem na Rússia, na Colômbia e nos Estados Unidos, entretanto, as importações de petróleo bruto estavam menos centralizadas entre os principais fornecedores, uma vez que a Rússia, a Noruega e a Nigéria representavam uma porcentagem de 47,1% das importações da UE-28 (Eurostat).

Dentro deste panorama, os aspectos políticos são cruciais para a definição do futuro do mercado de energia na União Europeia. No presente momento, a Rússia constitui o maior fornecedor de energia para a UE e este fato detém fortes implicações no que diz respeito à vulnerabilidade do grupo. Esta situação ficou ainda mais evidente em janeiro de 2006, quando a Rússia cortou o abastecimento de gás à Ucrânia com o objetivo de aumentar o preço de venda deste bem, ambicionando assim, a subida de preço do mesmo no mercado internacional. Contudo, ao efetivamente cortar o abastecimento, ficou claro que a mesma pode utilizar este recurso como forma de impelir o poder geopolítico. Fato que se verifica ainda mais preocupante quando se tem em consideração que este país possui imensas reservas de gás, além do campo de Urengoy na Sibéria e a Gazprom (companhia estatal da Rússia), considerada a maior do mundo neste setor e, com o controle de 30% das reservas mundiais de gás (Silva, 2007).

Entretanto, vale pontuar que existe, na realidade, uma relação de interdependência entre a UE-Rússia, visto que a Rússia também depende da UE para exportar seu excedente de energia. Esta relação pode ser considerada potencializada no que diz respeito aos riscos envolvidos, pois, quando há tensões entre as partes, em casos de conflitos internacionais ou regionais (como a Crise da Ucrânia), emergem parcerias bilaterais. Em casos como estes, Estados-membros da UE estabeleceram acordos com a Federação Russa, com o objetivo de manter a importação de gás natural para o seu país, independentemente, das tensões existentes entre a UE e a Federação Russa. Este aspecto é uma amostra de que a própria UE não é unida o suficiente para combater as tensões entre as partes, verificando, assim, a possibilidade de parcerias bilaterais entre Estados soberanos face à inexistência de uma política energética comum na UE, o que ocasiona, por consequência, uma maior fragilização da própria instituição (Cardoso *et al.*, 2016).

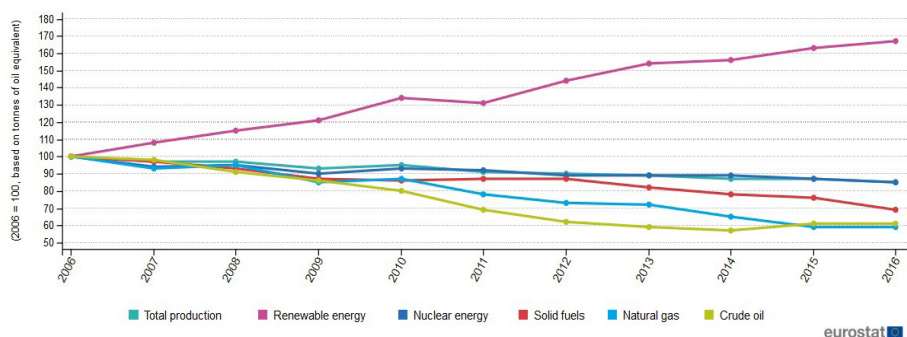
A importância referente à união da instituição apenas foi demonstrada com maior afinco no Tratado de Lisboa, ao atentar para os tratados das Comunidades Europeias (Cardoso *et al.*, 2016). Segundo o Tratado de Lisboa, a política energética visa assegurar o

funcionamento do mercado da energia, garantir a segurança do aprovisionamento energético da União, promover a eficiência energética e economias de energia, além de propiciar o desenvolvimento de novas formas de energia, com destaque para as renováveis. Isto para fazer face à dependência russa em termos de recursos energéticos, através do desenvolvimento de novas formas de produção de energia (Mellár, 2016). Considerando estes aspetos, a UE tem buscado, continuamente, novas alternativas ao atual abastecimento energético fornecido pela Federação Russa.

De acordo com Viana (2014), os Estados-membros da União Europeia, em conjunto, são os maiores importadores de energia no mundo, apresentando, uma elevada dependência energética externa e certa vulnerabilidade neste âmbito. A curto prazo, as energias renováveis utilizadas não conseguem resolver o problema acerca da dependência dos recursos primários, pois as renováveis ainda dispõem de reduzidas participações quando contrastadas com o cabaz energético dos países membros da UE. As previsões apontam para que, em termos de médio prazo, a segurança energética da União Europeia continue a depender fortemente da disponibilidade de fontes de energia primária, na medida em que as principais fontes de energia da UE continuam representadas pelo petróleo, o gás, o carvão e o urânio.

Contudo, o progresso associado ao uso de energias renováveis também merece destaque, ao ponto que a UE está caminhando em direção ao aumento na utilização deste tipo de energia. De acordo com a Eurostat, em 2014, mais de um quarto (26,7%) da produção total de energia primária da UE-28 veio de energia renováveis, o que representa uma tendência no que diz respeito ao uso desta categoria energética. Isto pode ser comprovado pelo crescimento acentuado na utilização das energias renováveis, como pode ser visualizado a partir do Gráfico 2, ao qual apresenta uma expansão relativamente uniforme durante o período de 2006-2016, exceto pela ligeira quebra da produção em 2011.

Gráfico 2 – Desenvolvimento da Produção de Energia Primária (por Tipo de Combustível), UE-28, 2006-2016



Fonte: Eurostat

Nos dados estatísticos apresentados, a constituição geográfica da Europa não apresenta muitas reservas de petróleo, gás natural, ou combustíveis sólidos, fazendo com que a mesma acabe por importar mais da metade da energia consumida e, por amplificar a busca constante por fornecimento de energia. Esta situação gera muitas implicações, principalmente relacionada a maior sensibilidade dos preços e possíveis perturbações no abastecimento. Vale salientar que o quadro apresentado pode se agravar ainda mais em termos de vulnerabilidade, visto que o mercado em questão possui um fornecedor majoritário, altamente significativo em termos percentuais à totalidade de energia importada (Eurostat).

A partir dos dados estatísticos presentes na Eurostat, no ano de 2016, mais de metade (54,6%) do consumo interno bruto de energia da União Europeia teve origem em fontes importadas, sendo que, os mesmos estão subdivididos em combustíveis sólidos, petróleo e gás natural. Um ponto importante levantado a partir destes dados seria o destaque da Rússia, ocupando a primeira posição como principal exportador, nas três fontes citadas.

Energias Renováveis

As energias renováveis podem ser definidas como formas de energia cuja taxa de utilização é inferior à de renovação, sendo que as suas fontes podem ter origem terrestre – energia geotérmica –, gravitacional – energia das marés – e solar – energia armazenada na biomassa, energia de radiação solar, energia térmica oceânica, energia hidráulica e energia cinética advinda dos ventos e das ondas. Também, são consideradas fontes de energia renovável, os resíduos urbanos, os industriais e os agrícolas (Monteiro, 2012).

Segundo Pacheco (2006), as energias renováveis são provenientes de ciclos naturais de conversão da radiação solar, sendo o recurso considerado praticamente infinito, bem como não responsável por alterar o balanço térmico do planeta. Este tipo de energia pode ser colocado num conjunto de fontes de energia que podem ser chamadas de não-convencionais, em outras palavras, aquelas que não são baseadas nos combustíveis fósseis e grandes hidroelétricas.

Nos dias atuais, as denominações Energias Renováveis e Novas Energias estão a ser utilizadas, inúmeras vezes, para delimitar o conceito de ciclos de renovação natural, que, em última análise, se originam da energia solar, como fonte primária. Nesta categoria se enquadram a energia eólica, a de biomassa e a solar, pois são formas de energia que se regeneram de uma forma cíclica, em uma escala de tempo reduzida. Estas energias renováveis têm por objetivo a utilização de forma sustentada, visto que resultam no mínimo de impacto ao meio ambiente. Com os avanços provocados pelo desenvolvimento tecnológico nesta área, aos poucos, esta categoria de energia poderá ser aproveitada, tanto como combustíveis alternativos (álcool, combustíveis) quanto na produção de calor e de eletricidade, como a energia eólica, solar, da biomassa, e de pequenas centrais hidroelétricas (PCH), (Pacheco, 2006).

Segundo Panwar, Kaushik e Kothari (2011), as fontes de energia renováveis podem ser consideradas fontes de energia que possibilitam a produção de energia repetidas

vezes. Esta energia é gerada através de fontes naturais e inclui a energia de biomassa, a hidroelétrica, a geotérmica, a solar, a eólica e a marinha. De acordo com Demirbas (2009), a energia renovável é ambientalmente segura e produz níveis de poluentes inferiores e insignificantes, em comparação com as fontes de energia fóssil.

A sociedade está caminhando em direção a métodos de produção mais sustentáveis, à minimização de resíduos, à redução da poluição atmosférica dos veículos, à geração de energia distribuída, à conservação de florestas nativas e à redução das emissões de gases de efeito estufa (Sims, 2003). O uso de energias renováveis não apenas diminui a dependência com relação à utilização de fontes primárias oriundas de importações, no caso da União Europeia, mas também, contribui para o crescimento de forma sustentável e melhoria na qualidade de vidas das pessoas.

União Europeia no âmbito das Energias Renováveis

A aposta no âmbito do aumento na utilização das energias renováveis possui um peso significativo a níveis estratégicos, na medida que os Estados-membros da União Europeia são responsáveis por grande parte do consumo mundial de energia no mundo e, os mesmos possuem poucos recursos energéticos, representando de forma percentual 1% das reservas naturais de óleo, 2% de gás natural e 4% de carvão (Rodrigues, 2017).

O modelo atual de utilização de energia na União Europeia consiste em um modelo rígido, baseado, muitas vezes, na construção de estruturas pesadas. Contudo, a UE tem a possibilidade de diminuir sua dependência energética ao incentivar o fortalecimento de políticas de cooperação e integração dos países rumo ao aumento do uso de energias renováveis. Com vistas ao peso significativo que a União Europeia possui no cenário mundial com relação ao contexto energético, ao aumentar o uso de energias renováveis, a UE contribuirá de forma expressiva na amplificação do uso de energias limpas (Rodrigues, 2017).

A União Europeia assumiu obrigações e compromissos no âmbito do alargamento na participação destinada à utilização de energias renováveis com relação ao consumo energético da União (European Renewable Energy Council, 2010). Vale salientar que o principal objetivo do Conselho Europeu de Energias Renováveis, em 2010, foi promover a inovação tecnológica, garantir a segurança energética e proporcionar oportunidades de emprego em áreas rurais e isoladas (Lind *et al.*, 2013).

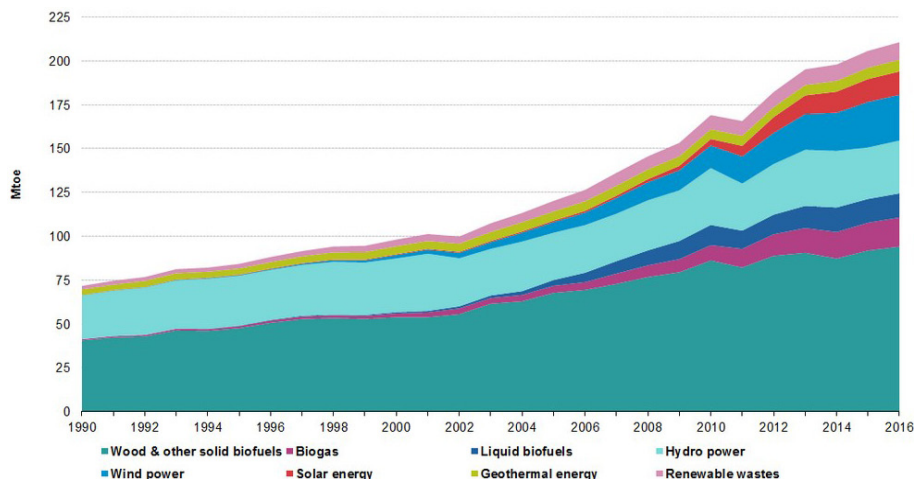
As Perspetivas de Tecnologia de Energia e os principais cenários da Agência Internacional de Energia no *World Energy Outlook* revelam que, caso nenhuma ação fosse tomada até 2050, a demanda de carvão praticamente triplicaria (192%), a demanda de gás seria mais do dobro (138%), e demanda de petróleo aumentaria cerca de dois terços (65%) (Pfluger, 2010). Como resultado destas estimativas, a dependência de importações da maioria dos países aumentaria ainda mais, se não fossem tomadas ações para melhorar o fornecimento de energia.

As questões de segurança energética, de desenvolvimento sustentável, das alterações climáticas, do esgotamento de combustíveis fósseis, das inovações e do aumento na pre-

ocupação dos cidadãos com meio ambiente consistem em importantes aspetos para a ocorrência de mudanças no setor energético atual, bem como o desenvolvimento do setor de energias renováveis.

No que concerne o uso de energias renováveis, estas podem ser provenientes de diversas fontes, conforme mostra no Gráfico 3. No ano de 2016, as fontes de energia renováveis representaram 13,2% do consumo interno bruto de energia referente aos 28 Estados-membros que compõem a União Europeia.

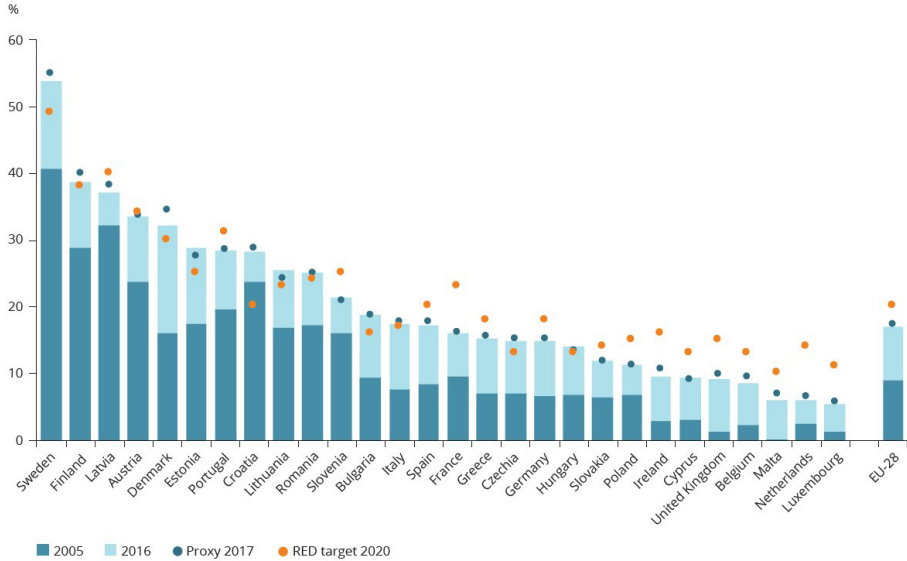
Gráfico 3 – Produção Primária de Energia a Partir de Fontes Renováveis UE-28



Fonte: Eurostat

No Gráfico 4, é possível visualizar a quota de energia renovável no consumo final bruto dos 28 Estados-membros. Na última coluna, está representado a agregação deste valor e, nas restantes colunas, é mostrado os casos específicos de cada país da Europa. Ainda no que diz respeito a Europa 2020, neste gráfico, é possível observar a composição do uso de energias renováveis nos anos de 2015 e 2016, assim como uma estimativa para o ano de 2017 e, a meta definida para atender os objetivos traçados por cada Estado-membro da UE (Tomescu *et al.*, 2016).

Gráfico 4 – Estimativas das Fontes de Energia Renováveis Atuais e Estimadas na UE e nos seus Estados-membros



Fonte: EEA (2017), Eurostat (2018d) e RED (2009/28/EC).

O indicador presente no Gráfico 4 mede quão extenso é o uso de energia renovável e, por implicação, o grau em que os combustíveis renováveis substituíram os combustíveis fósseis e os nucleares, indicando, assim, a descarbonização da economia na UE (Eurostat).

De acordo com o Eurostat, a importância relativa das energias renováveis no consumo interno bruto oferece certas diferenças quando pretende-se analisar os países de forma isolada, sendo esta importância mais significativa percentualmente na Dinamarca (28,7%), na Áustria (29,6%) e na Finlândia (30,7%), ultrapassando um terço do consumo interno na Letónia (37,2%) e na Suécia (37,1%).

A Suécia foi o Estado-membro da UE que registou a maior quota percentual no uso de energias renováveis no consumo bruto final de energia em 2016, com a participação de mais da metade da fatia percentual (53,9%); na segunda posição vem a Finlândia (38,7%), depois a Letónia (37,2%), Áustria (33,5%) e Dinamarca (32,2%). No outro extremo da escala, as percentagens mais baixas relativas ao uso de energias renováveis foram registradas em Luxemburgo (5,4%), em Malta e nos Países Baixos (ambos com 6%), de acordo com os dados apresentados pelo Eurostat.

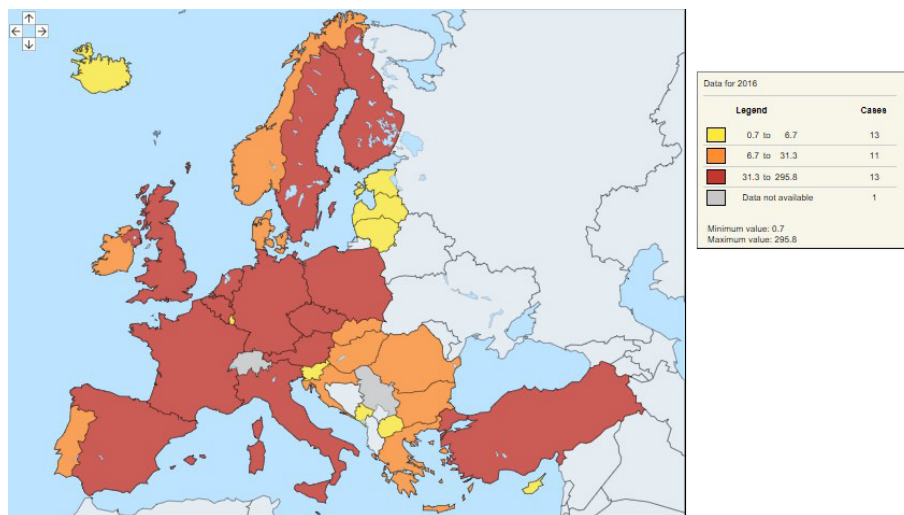
A quota de energia proveniente de fontes renováveis pode ser separada em três componentes diferentes – quota em eletricidade, quota em aquecimento e arrefecimento e quota nos transportes. No que diz respeito a quota de energia proveniente de fontes renováveis e relativas à quota em eletricidade em 2016, ainda de acordo com o Eurostat, a produção de energia elétrica teve grande representatividade do total do consumo bruto

de eletricidade da UE-28, correspondendo por 29,6% da mesma, sendo a energia hidroelétrica considerada a fonte principal, seguida pela energia eólica. Vale ressaltar ainda que o aumento da produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis tem reflexo, em sua maioria, à uma expansão de três fontes de energia, respetivamente à energia eólica, à energia solar e os biocombustíveis sólidos (incluindo resíduos renováveis).

Com relação à quota de energia proveniente de fontes renováveis e correspondente à quota de transportes, a União Europeia acordou a definição de um objetivo comum, que tange os 10 % reservados para a quota da energia renovável no setor dos transportes até 2020. Esta quota da energia renovável no consumo de combustível para os transportes variou de forma significativa entre os Estados-membros da UE, indo de valores elevados na Suécia (30,3%) e na Áustria (10,6%), até valores de menos de 2% na Croácia, na Grécia, na Eslovênia e na Estónia; e, devido a meta obrigatória para o ano de 2020, a produção de biocombustíveis líquidos na UE aumentou de forma significativa, com destaque para o biodiesel, seguido de bio gasolina e outros biocombustíveis líquidos (Eurostat).

O Gráfico 5 apresenta o consumo de energia primária distribuída por países membros da União Europeia, no ano de 2016. As cores no mapa representam a intensidade em que estas fontes são utilizadas em cada país membro.

Gráfico 5 – Consumo de Energia Primária por Países da UE em 2016



Fonte: Eurostat

O termo definido por “Consumo de Energia Primária” pode ser entendido por Consumo Interno Bruto, excluindo todo o uso não energético de portadores de energia. Como exemplo, um uso excluído nesta abordagem, seria o gás natural não utilizado para combustão, mas para a produção de produtos químicos. Esta quantidade medida é um

dado relevante para medição do verdadeiro consumo de energia e, para posterior análise e comparação com os objetivos da Estratégia Europa 2020 (Eurostat).

Conclusões

O artigo mostrou uma análise referente aos objetivos traçados pela União Europeia, no que diz respeito à questão energética, principalmente, às questões relacionadas à segurança energética e à dependência no âmbito da importação de energia para fins de suprimento das necessidades internas, enfatizando aspectos políticos e geográficos característicos dos Estados-membros da UE. Neste contexto, a conjuntura geopolítica possui grande importância, sendo a energia usada, em inúmeras vezes, para fins estratégicos e políticos, bem como forma de demonstração de poder.

Também, foram trabalhados os aspectos referentes à dependência da União Europeia com relação à importação de energia dos países detentores de grandes reservas de fontes primárias, como a Rússia, o que trouxe a borda inúmeras questões políticas referentes à instabilidade deste país, que detém uma robusta fatia das importações energéticas efetuadas pela UE.

Conforme explorado, a UE se configura em uma posição de progressiva mudança no âmbito da utilização de fontes de energia, tendo por meta ampliar o uso de fontes renováveis. Esta alteração tem por intuito, não apenas a preocupação com a qualidade de vida das pessoas e com a proteção do meio ambiente, como também consiste em uma alternativa à diminuição da dependência dos países detentores das fontes primárias de energia. Com isso, o aumento na utilização das energias renováveis tem se configurado no âmbito ambiental, social e estratégico. Para além de uma maior aplicação de investimentos almejando o aumento na difusão do uso de energias renováveis, também, o aumento na eficiência energética pode ser uma alternativa à diminuição da quantidade de energia necessária.

De acordo com Viana (2014), o futuro provisão energético, no caso especial de gás natural da União Europeia, dependerá da concretização prioritária de uma efetiva política energética comum e, dentre outros fatores que concorrem para a consecução deste propósito, um com grande importância e peso consiste na ampliação da diversificação do provisão energético. Dentre as medidas discutidas destacam-se: a desnacionalização das políticas energéticas dos seus Estados-membros; a criação de um mercado energético comum; a conclusão das redes de energia transeuropeias e o aumento das reservas estratégicas de gás natural e sua gestão integrada.

Vale salientar que no âmbito das fontes de abastecimento energético, é decisiva a manutenção e incentivo do uso das energias renováveis, com intuito de contribuir para a desejável e efetiva segurança no abastecimento. Com vistas a isto, os objetivos de curto, médio e longo prazo, foram estabelecidos pela União Europeia para os respectivos anos de 2020, 2030 e 2050. Os mesmos possuem imensa importância e peso quanto às questões latentes de cunho estratégico, mais especificamente, de segurança energética, além, das questões relacionadas à preocupação ambiental.

Pelos motivos citados, uma adoção de políticas comuns entre os países pertencentes à União pode auxiliar no alcance das metas estabelecidas, e a utilização progressiva de

energias renováveis possui, além do peso ambiental referente, uma alternativa à diminuição da dependência de importações energéticas que são realizadas, atualmente, por grande parte dos países que compõem a União Europeia.

Referências Bibliográficas

- Ang, B., Choong, W. e Ng, T., 2015. Energy security: Definitions, dimensions and indexes. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 42, pp.1077-1093.
- Cardoso, A., Lima, J., Paulo, R., Sequeira, R., Campos, R., e Costa, S., 2016. Como podem ser diminuídas as tensões entre a União Europeia e a Federação Russa. *Lusíada Política Internacional e Segurança*, 13, pp. 9-38. Disponível em Repositório da Universidade Lusíada: http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/3557/1/lpis_13_1.pdf
- Chester, L., 2010 Conceptualising energy security and making explicit its polysemic nature. *Energy Policy*, 38, 887-895.
- Demirbas, A., 2009. Progress and recent trends in biodiesel fuels. *Energy conversion and management*, 50(1), pp. 14-34.
- Eiras, R., 2010. Uma autonomia energética sustentável para Portugal. Mitigar as alterações climáticas desenvolvendo segurança económica. *Relações Internacionais* [em linha], 25, pp. 119-136. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n25/n25a10.pdf>. [consultado em 12 de julho de 2018].
- European Renewable Energy Council, 2010. *Re-thinking 2050: a 100% renewable energy vision for the European Union*. Bruxelas: European Renewable Energy Council.
- Eurostat. [website] Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> [consultado em 23 de março de 2018].
- Green Paper on Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply, 2001. Luxemburgo: Office for EU Official Publications. Estratégia Europeia para Uma Energia Sustentável, Competitiva e Segura.
- Juncker, J. C., 2018. *State of the Union address 2018*. Brussels: European Commission.
- Lind, R., Arrow, K., Corey, G., Dasgupta, P., Sen, A., Stauffer, T., Stiglitz, J., Stockfisch, J., e Wilson, R., 2013. *Discounting for time and risk in energy policy*. Londres: Routledge.
- Mellár, B., 2016. *Política Energética: princípios gerais*. [em linha] Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.7.1.html [consultado em 23 de março de 2018].
- Monteiro, A. D., 2012. *O impacto das energias renováveis na economia dos países emergentes: o caso de Cabo Verde*. Dissertação de Mestrado em Gestão de Empresas. Lisboa: ISCTE-IUL. Disponível em ISCTE-IUL Repositório: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3389/1/TRABALHO_DE_MESTRADO_FINAL02.pdf [consultado em 21 de junho de 2018].
- Oliveira, L., 2007. *Petróleo e segurança internacional: aspectos globais e regionais das disputas por petróleo na África Subsaariana*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Pacheco, F., 2006. Energias Renováveis: breves conceitos. *Conjuntura e Planeamento*, 149, pp. 4-11. Disponível em: https://pet-quimica.webnode.com/_files/200000109-5ab055bae2/Conceitos_Energias_renov%C3%A1veis.pdf

- Panwar, N., Kaushik S. e Kothari S., 2011. Role of renewable energy sources in environmental protection. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 15, pp. 1513-1524.
- Pautasso, D. e Oliveira, L., 2008. A segurança energética da China e as reações dos EUA. *Contexto Internacional*, 30(2), pp. 361-398.
- Pflüger, A., 2010. Renewable Energies: Challenges and Benefits. *South Asian Survey*, 17(2), pp. 331-341.
- Rodrigues, T. F. e Campos, A., 2017. Alternative Energy in the EU: lessons from Portugal. *Journal of International Scientific Publications*, 11, pp. 1-17.
- Santos, A., 2015. Segurança Energética Europeia e as Relações UE-Rússia. Lisboa: Chiado Editora.
- Silva, A. C., 2007. A Segurança Energética da Europa. *Nação e Defesa*, 116, pp. 31-72.
- Silva, A. C. e Rodrigues, T. F., 2015. A segurança energética e um modelo para o futuro da Europa. *Relações Internacionais* [online], 46, pp. 11-24. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992015000200002&lng=pt&nrm=iso [consultado em 1 de agosto de 2018].
- Sims, R., 2003. Bioenergy to mitigate for climate change and meet the needs of society, the economy and the environment. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 8, pp. 349-370.
- Tomescu, M., Moorkens, I., Wetzels, W., Emele, L., Foerster, H., e Greiner, B., 2016. *Renewable Energy in Europe 2016: Recent Growth and Knock-on Effects*. EEA Report No 4. Luxembourg: European Environmental Agency (EEA). Disponível em EEA <https://www.eea.europa.eu/publications/renewable-energy-in-europe-2016>.
- Viana, V., coord., 2014. Portugal, a geopolítica da energia e a segurança energética europeia. *Policy Paper 5* [pdf]. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp.15. Disponível em Instituto da Defesa Nacional [website] https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/e-briefing_papers/policy_paper_5_geopolitica_da_energia_seguranca%20_energetica_da_europa.pdf [consultado em 2 de abril de 2018].
- Vivoda V., 2010. Evaluating energy security in the Asia-Pacific region: a novel methodological approach. *Energy Policy*, 38 (9), pp. 5258-5263.
- Yergin, D., 1993. *O petróleo: uma história de ganância, dinheiro e poder*. São Paulo: Ed. Página Aberta.

Painel 3

POLÍTICA EXTERNA

A Rigidificação do Sistema Internacional pela Lente do Realismo: Portugal Perante o Sistema de Alianças do Final do Século XIX e a Bipolarização do Sistema Pós-1945

Bárbara Magalhães Teles
Inês Barbosa Caseiro

1. Introdução

No presente *paper* é feita uma análise histórica, porém, sempre atual: a analogia entre dois períodos, distantes a nível cronológico, mas próximos no que concerne à bipolaridade, traduzida em alianças, a partir do final do século XIX – Entente Cordiale e Tríplice Aliança – e em blocos – Ocidental Capitalista e Soviético Comunista – após o final da Segunda Guerra Mundial. Para melhor perceber esta bipolaridade, a consequente Rigidificação¹ do Sistema Internacional e os seus efeitos nos Estados mais fracos do mesmo, como Portugal, decidimos adotar o Realismo Clássico como abordagem teórica. Este diz-nos que o poder² é a palavra-chave do Sistema Internacional, sendo que este último molda a política externa dos Estados – principais atores do Sistema Internacional. A natureza do sistema é anárquica e os Estados interagem entre si, visando a maximização do seu poder, dado a natureza hobbesiana do homem. Foi a partir deste contexto que concebemos a pergunta de partida: como é que Portugal, na condição de Estado com menos capacidades materiais, sobreviveu à Rigidificação do Sistema Internacional e consequentes interesses das potências de cada aliança/bloco?

Como supramencionado, utilizamos o realismo clássico como abordagem teórica para tratar a pergunta de partida e consideramos pertinente, perante este quadro, analisar as opções portuguesas ao nível da política externa durante o período prévio à Primeira Guerra Mundial e Estado Novo, como garante da defesa nacional³, bem como analisar as linhas de continuidade e rutura.

1 Termo explicitado posteriormente.

2 Baseado nas capacidades económicas e militares de cada Estado.

3 No caso português, defesa nacional define-se como: “as políticas de segurança e defesa são orientadas pela promoção dos interesses nacionais: pela afirmação da presença de Portugal no mundo e pela consolidação das suas alianças internacionais; pela defesa da reputação e da credibilidade externas de Portugal; pela valorização do papel das comunidades portuguesas no mundo; pela contribuição para a promoção da paz e da segurança humana, com base no primado do direito internacional” (Governo de Portugal, 2013).

2. Os Pressupostos da Teoria Realista Clássica das Relações Internacionais

O realismo estuda as relações internacionais de um ponto de vista teórico, subdividindo-se em diversas vertentes, divergentes entre si. Uma delas é o realismo clássico, que embora se tenha afirmado mais afincadamente no fim da Segunda Guerra Mundial – com a contestação ao excessivo idealismo perpetuado pela escola liberal –, encontra as suas origens em autores clássicos: Tucídides⁴, Maquiavel⁵, Thomas Hobbes (1651)⁶, entre outros, cujas contribuições são visíveis nos pressupostos da teoria. Para além de ser considerada uma das teorias dominantes da área, é vista também como sendo *mainstream* (Lake, 2013, p. 570), uma vez que é uma teoria positivista, a par do Liberalismo.

Uma teoria racional encontra nos conceitos de poder – e nos interesses definidos a partir do mesmo⁷ –, anarquia e segurança, as suas bases, sendo estas palavras-chave para uma boa perceção. Mostra os Estados como os principais atores do Sistema Internacional e, embora existam outros, como, por exemplo, as organizações internacionais, não prevê que tenham tanta relevância. Ademais, os Estados interagem num ambiente anárquico. Isto quer dizer que não existe uma autoridade supranacional acima destes que possa controlar as suas ações – não existe um “governo internacional”, a limitar as suas pretensões. Todas as ações levadas a cabo pelos Estados têm em mente o aumento do seu poder, sendo as relações internacionais uma permanente luta pelo mesmo. Aqui está subentendida a ideia de egoísmo e de competição – agem de forma a satisfazer o seu próprio interesse.

O objetivo máximo dos Estados é, a par do aumento do poder, a garantia da segurança nacional. A garantia da mesma implica o aumento do poder: quanto mais poder acumularem, mais seguros irão estar. O egoísmo e a sobrevivência impõem-se à política e à diplomacia.

É importante mencionar também que a defesa do equilíbrio de poder, absolutamente crucial e, ainda que não inevitável, confere estabilidade ao sistema internacional (Morgenthau, 1963). A formação de alianças é um dos mecanismos para este equilíbrio, por exemplo, a par do chamado método *divide to rule*, de compensações, a obtenção de armamento, bem como o método do “the holder of the balance” (Morgenthau, 1963).

3. O Sistema de Alianças do Final do Século XIX

À luz do realismo, o poder é um fim em si mesmo (Gaspar, 2013), baseando-se nas capacidades de cada Estado – económicas e militares. A partir do final do século XIX assiste-se a uma transição de poder no sistema internacional, isto porque o Estado que detinha o poder económico e militar à altura, a Grã-Bretanha, sofre um declínio e vê a sua posição enquanto potência industrial e económica a esmorecer, enquanto a reunificada Alemanha ascendia e os EUA se consagravam numa potência hegemónica. Por

4 *Guerra do Peloponeso.*

5 *Príncipe.*

6 Consultar *Leviathan*, onde desenvolve o conceito de anarquia e de competição.

7 “The main signpost that helps political realism to find its way through the landscape of international politics is the concept of interest defined in terms of power” (Morgenthau, 2013).

outro lado, verifica-se uma rigidificação do sistema internacional, com a crescente bipolarização do mesmo, em duas alianças.

O início do processo de transição de poder no sistema internacional do final do século XIX põe em causa, pelo menos em parte, a ordem internacional que tinha saído do Congresso de Viena de 1815. E isto, uma vez que se desenhava no tabuleiro político da Europa uma eclosão de nacionalismos, que punha em causa o conceito de segurança coletiva de Viena.

O declínio da Grã-Bretanha é visível a partir do final do século XIX: a guerra anglo-bóer travada nos atuais territórios da África do Sul, em 1880-1881, entre os ingleses e os bóeres⁸ significou um desgaste do império colonial inglês e um progressivo afastamento em relação à Alemanha. E porque razão se travou esta guerra e as suas consequências foram tão nefastas para o Império Britânico? O primeiro insurgimento bóer revelou-se catastrófico para os ingleses: no Transvaal⁹, “os bóeres continuaram a revelar um enorme ressentimento para com a administração britânica, facto que seria intensificado com o lançamento de novos impostos e a recusa em permitir a nomeação de um conselho representativo tendo em vista a formação de um governo autónomo” (UNESCO, 2007).

A segunda guerra anglo-bóer desencadeou-se em 1899: o valor estratégico da república bóer do Transvaal vai aumentar exponencialmente no final do século, desencadeando interesses por parte de empresas de exploração de diamantes e ouro. Cecil Rhodes, em 1899, conseguiu a “concessão para administrar a região a norte do Transvaal” e “conspirou para que o país fosse colocado sob controlo britânico” (Jameson Raid, 1895, *apud* UNESCO, 2007).

Inicialmente, os bóeres ainda conseguiram algumas vitórias, mas acabaram por ser vencidos pelos ingleses. Porém, esta vitória foi amarga, visto que os bóeres, em troca da sua capitulação, “não só ganharam uma espécie de governo autónomo, como também a população africana se viu privada de todos os direitos políticos. O Tratado de Vereeniging (1902), que incluía estas condições, haveria de afetar as relações raciais na África do Sul até ao final do século XX” (UNESCO, 2007). Segundo Pedro Aires Oliveira (1998), “esta guerra teve efeitos que transcenderam o seu âmbito regional e afetaram o equilíbrio de poder na Europa na viragem do século XIX”, uma vez que, não obstante a vitória dos britânicos e a consolidação da sua presença nesses territórios, a longa duração da guerra, dada a resistência dos bóeres, demonstrou que daí para a frente a “Grã-Bretanha dificilmente poderia acautelar o seus interesses vitais sem o apoio de terceiros – e daí a sua aliança defensiva no Pacífico com o Japão (1902) e a liquidação progressiva dos seus velhos contenciosos coloniais com a França e a Rússia”.

Se o objetivo da Grã-Bretanha era a manutenção do seu império colonial e domínio dos mares, em nome do interesse nacional, viu a sua ação ser travada pela recém-unificada Alemanha, que atuava como Estado revisionista¹⁰. A ascensão deste país deu-se pela mão do chanceler Otto von Bismarck, a partir de janeiro de 1871.

8 Colonos de origem holandesa e francesa.

9 Estado autónomo fundado pelos bóeres em 1854.

10 Bismarck defendia uma “política de sangue e ferro” de modo a criar uma Alemanha unida, sob a liderança da Prússia (Santos, 2016).

Figura 1

GERMANY.

Year.	Imports.	Exports.
	tons.	tons.
'90	491,592	957,693
'91	331,503	1,160,488
'92	278,457	1,133,676
'93	286,631	1,213,048
'94	270,315	1,439,585

ENGLAND.

Year.	Imports.	Exports.
	tons.	tons.
'90	315,674	2,706,260
'91	306,506	2,289,023
'92	294,279	1,865,738
'93	276,524	1,897,758
'94	287,604	1,735,757

Nota: Williams (1896, p. 38) compara os valores das importações e exportações da decadente Inglaterra e da ascendente Alemanha, na última década do século.

Eduardo Eugénio Silvestre dos Santos (2016) destaca vários aspetos relevantes que demonstram a força económica, política e militar da Alemanha a partir de finais do século XIX. A Alemanha conheceu uma forte ligação entre o conhecimento científico e industrial, tanto que este conhecimento foi conduzido de forma muito eficaz para uma rede ferroviária eficiente, capaz de escoar os produtos industriais, impulsionando, em última análise, o desenvolvimento económico. Simultaneamente, desenvolve-se um forte exército e impulsiona-se a criação de um Estado social, capaz de sustentar estas transformações. Ao nível da política externa, o chanceler regia-se por uma *realpolitik* – visão pragmática do mundo, nacionalista e eurocêntrica.

Porém, a partir de 1891, Guilherme II põe em causa o sistema bismarckiano e pratica uma *weltpolitik*, que vai ter consequências práticas, nomeadamente um afastamento relativo à Rússia e desenvolvimento de uma frota naval.

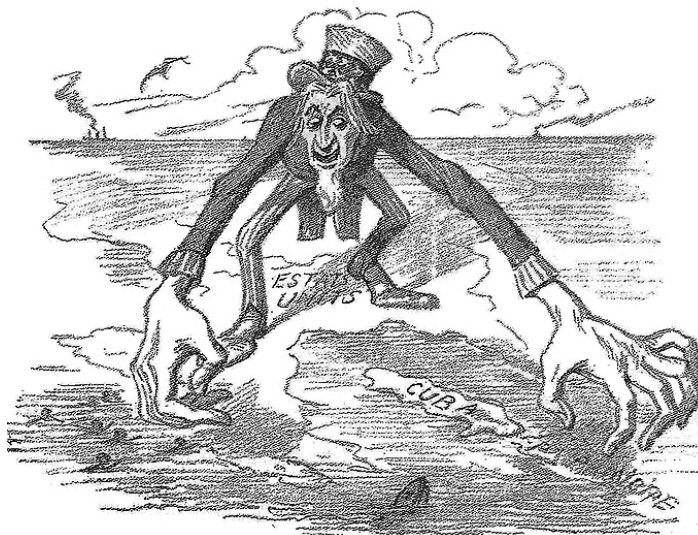
António José Telo (2015, p. 1) refere que “o facto de a Alemanha decidir começar a construção de uma marinha de alto mar de primeira grandeza, vai ser o único desafio que a Grã-Bretanha não pode aceitar. A Grã-Bretanha decide tentar um entendimento com a Alemanha para, mediante cedências em aspetos secundários, a convencer a desistir do programa naval. Um dos primeiros campos deste entendimento anglo-alemão é a convenção secreta para uma eventual divisão das colónias portuguesas, assinada em 1898. Portugal, conhecendo esta convenção, procura uma aproximação com a Grã-Bretanha, o que consegue mediante o acordo secreto a respeito dos Açores desse mesmo ano: Portugal compromete-se a não fazer qualquer cedência a outras potências nos Açores sem um prévio consentimento da Grã-Bretanha”.

Esta percepção de ameaça para os outros Estados, nomeadamente a Grã-Bretanha, culmina em um fracasso das conversações anglo-alemãs. É neste contexto que se inicia um clima de competição, face aos limites existentes na aquisição de poder, e a consequente formação de alianças antagónicas.

Do lado de lá do Atlântico, os EUA floresciam. Segundo Juan Carlos Pereira Castañares (2001), num primeiro momento, entre 1865-1895 os EUA procuraram obter uma hegemonia regional e apenas posteriormente um desenvolvimento de interesses exteriores. A progressiva afirmação dos EUA no plano internacional foi possível uma vez que estes dispunham de recursos humanos, proporcionados pela forte imigração europeia, crescente industrialização possibilitada pelos recursos energéticos e minerais; e os recursos naturais, como a madeira ou a água. Segundo este autor, em 1914 os EUA já eram o primeiro produtor de petróleo. Se até aqui, a política externa americana se baseava na doutrina Monroe (1823) – princípio da não intervenção –, a partir de meados da última década do século, impulsionados pelas ideias do estratega Alfred Mahan¹¹, os EUA tornam-se expansionistas.

Figura 2 – Manuel Moliné i Muns. La fallera de l'oncle Sam “La Campana de Gràcia” in 1896.

LA FATLERA DEL ONCLE SAM (per M. MOLINÉ).



Guardarse l'isla porque no 's perdi.

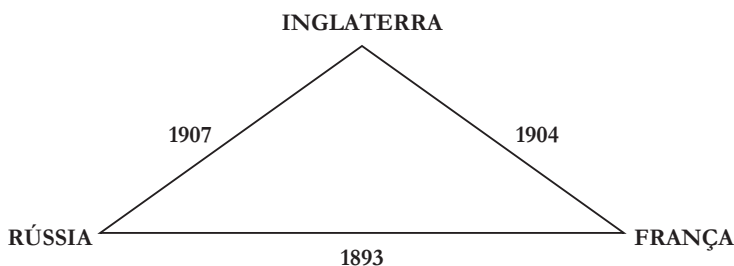
Fonte: World Literature in Images, 2013

Nota: esta sátira reforça o argumento supramencionado acerca das pretensões expansionistas dos EUA, neste caso, relativamente a Cuba. Acima lê-se: “A obsessão do Tio Sam” e “Guardar a ilha para que esta não se perca”.

11 Oficial da marinha dos EUA, cujas ideias foram rentabilizadas pelos interesses expansionistas dos EUA (valorização de aspetos históricos).

É neste contexto de transição do poder a nível internacional, que o sistema se rigidifica em dois blocos. A Europa conhecia, finalmente, um sistema bipolar: a Tríplice Aliança (1882), constituída pelos “chamados impérios centrais”, com a Alemanha e o Império Austro-húngaro (1879) ao qual se viria a juntar a Itália em 1882 – renovada em 1907 e 1912; e a Entente Cordiale (1904)¹², que tinha por base a aliança franco-russa de 1893, à qual acresce a Entente Cordiale de França e Inglaterra de 1904, e, finalmente, a Entente anglo-russa de 1907.

Figura 3 – Representação da Entente.



Importa referir a razão pela qual, à luz do realismo, as potências formaram alianças e consequentemente rigidificaram o Sistema Internacional. Como supramencionado, a Grã-Bretanha vê o seu poder, materializado nas capacidades económicas e militares, ser posto em causa pela Alemanha, que atua como Estado revisionista. Como o poder é um fim em si mesmo, a Grã-Bretanha, queria manter o *status quo* a todo o custo. E para tal, era necessária uma contenção da Alemanha, mesmo que tal implicasse que, Estados mais fracos, e, por si sós, menos preponderantes no Sistema Internacional, como Portugal, saíssem prejudicados. Daí ter ocorrido um alinhamento das posições internacionais dos países da Entente – Grã-Bretanha, França e Rússia (Aires, 1998). Consequentemente, os “impérios centrais” vão também agregar-se na denominada Tríplice Aliança, abrindo impulso da maximização do poder, podendo esta prevalecer contra qualquer forma de racionalidade (Gaspar, 2013) e, em último caso, desencadear a guerra. Daí Morgenthau (1948) sublinhar, inclusive, as virtudes do sistema de balança de poder multipolar e não bipolar, como ocorreu naquele final de século XIX.

A Entente mostra, deste modo, a crescente fragilidade britânica em enfrentar a Alemanha por si só, sinónimo do seu declínio e inflexão. A partir de 1907, existe uma aproximação da Grã-Bretanha a França e Espanha, facto que segundo António José Telo (2010) significou a subalternização de Portugal no contexto da Península Ibérica. Esta ideia é reforçada por outros autores, como José Mattoso (1994), que refere: “Desde 1907 que os Ingleses se esforçavam por manter Espanha fora da órbita alemã e próxima da

12 Ao contrário da Tríplice Aliança, a Entente Cordiale não dispunha de um mecanismo automático de defesa em caso de guerra.

entente anglo-francesa”. E porquê? a Espanha “afastava a Alemanha de Marrocos, ancorava a França na zona do estreito e garantia a passagem para o Mediterrâneo” (Telo, 2010). Esta situação impulsionou ainda uma política externa ofensiva por parte de Espanha, segundo o autor, com uma “hispanização do espaço peninsular”.

Como é possível verificar, Portugal, como Estado mais fraco no sistema internacional, viu-se no meio desta disputa de poder entre a Inglaterra e a Alemanha, tendo pouca margem para determinar o seu interesse nacional, visto que via as suas possessões coloniais, símbolo das capacidades que detinha, serem alvo constante de conversações entre as duas potências, cujo desejo inato era dominar os outros Estados. Portugal via a sua própria soberania e defesa serem postas em causa. Condicionado por estas questões, não restava outra opção ao país do que sobreviver e, para tal, alinhar-se numa das alianças supramencionadas, que acabaria por ser a Entente, devido à aliança com a Grã-Bretanha. Portugal não era caso único: muitos outros países, atendendo à sua condição frágil, viram as suas opções em matéria de política externa condicionadas pelas potências, não lhes restando outra opção a não ser a de alinhamento com um dos complexos sistemas de alianças.

4. A Bipolarização do Sistema Pós-1945

Em fevereiro de 1945, ainda que o conflito mundial iniciado em 1939 não estivesse terminado, Franklin Roosevelt, Josef Stalin e Winston Churchill, líderes respetivamente dos EUA, da União Soviética e do Reino Unido, reúnem-se na cidade de Ialta¹³, com o objetivo de preparar a futura ordem internacional que decorreria do pós-guerra que se avizinhava. É necessário entender que, tanto a conferência de Ialta como a de Potsdam, embora a primeira ocorra com bastante menos tensão entre aliados, influenciam os anos que se seguem, nomeadamente a divisão provisória da Alemanha em quatro áreas distintas, geridas pelas potências participantes na conferência e pela França, sob a coordenação de um conselho aliado: “Under the agreed plan, the forces of the Three Powers will each occupy a separate zone of Germany” (United States Government Printing Office, 1955). A decisão de supervisionar os países de Leste, sempre respeitando a vontade das populações, entre outras.

O fim da guerra no continente europeu dá-se a 8 de maio do mesmo ano, com a rendição da Alemanha. Em julho realiza-se a supramencionada Conferência de Potsdam, verificando-se a ratificação e pormenorização dos aspetos acordados em Ialta. Para além de consagrar-se, de facto, a divisão da Alemanha, também Berlim foi dividida em quatro setores de ocupação, com o mesmo objetivo: desmilitarizar, eliminar os traços do nazismo e democratizar.

A realidade mostrava, na verdade, o esboço de um novo quadro geopolítico. A União Soviética ia ganhando protagonismo a nível internacional, ocupando consideráveis territórios localizados no leste europeu. Os EUA continuavam a maximizar o seu poder, enquanto a Grã-Bretanha via a sua preponderância diminuir. Os EUA e a União Soviética

13 Situada na Ucrânia, mais concretamente na Península da Crimeia.

tornavam-se “superpowers, towering above the rest of the world in power and influence” (Dockrill, 1988, p. 97). Todavia, em vez de próximos, os aliados estavam cada vez mais afastados, aprofundando o antagonismo. Isto porque ambos aumentavam o seu poderio. Este era de tal forma visível que, num discurso proferido na Universidade de Fulton, Winston Churchill (1946), primeiro-ministro britânico, refere: “I (...) From Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic an iron curtain has descended across the Continent. Behind that line lie all the capitals of the ancient states of Central and Eastern Europe (...) all these famous cities and the populations around them lie in what I must call the Soviet sphere, and all are subject in one form or another, not only to Soviet influence but to a very high and, in some cases, increasing measure of control from Moscow”.

Figura 4 – Mapa representativo da *cortina de ferro*



Fonte: Divisão da Europa pela Cortina de Ferro (s.d.)

Nota: os países a vermelho correspondem à esfera de influência do bloco soviético e os países a azul correspondem à esfera de influência do bloco americano.

Como nos descreve o realismo, o aumento do poder por parte de outro país representa uma ameaça aos olhos dos restantes. Por isso mesmo, num discurso perante o Congresso americano, o presidente Harry Truman (1947) profere a sua doutrina de *containment* – contenção do comunismo no Ocidente. Afirma que “quase todas as nações têm de escolher entre dois modos de vida alternativos (...)”, baseando-se um deles “na vontade da maioria, distingue-se pelas suas instituições livres, por um governo representativo, por eleições livres, pelas garantias de liberdade individual, de liberdade de expressão e pela ausência de liberdade política”; o outro, por sua vez, “baseia-se na vontade da minoria imposta pela força à maioria. Assenta no terror e na opressão, numa imprensa e numa rádio controladas, em eleições viciadas e na supressão das liberdades individuais”.

Formaliza-se, assim, a rutura entre as duas potências. Para além disso, mostra ser necessária uma ajuda “essencialmente de natureza económica e financeira, essencial à estabilidade económica e a uma vida política serena”, perante as condições degradantes em que se encontrava a Europa do pós-guerra. Como George Marshall, secretário de estado em 1947 defendeu no seu discurso em Harvard, “The breakdown of the business

structure of Europe during the war was complete”. Para concretizar esta ajuda, George Marshall anuncia um plano de ajuda à Europa, o Plano Marshall, que funcionaria como, nas palavras do próprio, “não como um paliativo, mas um remédio”. Este plano concretizou-se na forma de alimentos, bens de equipamento, materiais e energia, constituindo apenas uma pequena parte do financiamento total. Esta iniciativa por parte dos americanos tem, claramente, um propósito: atrair os países aos quais foi oferecida ajuda para a sua esfera de influência.

Perante tais acontecimentos, Andrei Jdanov (Orrego, 2007), político russo, responde, em setembro de 1947, num relatório à conferência dos partidos comunistas europeus. O dirigente afirma que as potências se encontravam agrupadas “em dois campos distintos: o campo imperialista e antidemocrático” que seria liderado pelos EUA, e “o anti-imperialista e democrático” liderado, pela União Soviética. Atribui à URSS, o papel dirigente do pós-guerra e, tal como Truman, formaliza a rutura. Também em resposta ao plano económico apresentado pelos americanos, a União Soviética anuncia, em 1949, o Plano Molotov, no âmbito do qual se criou o Conselho de Assistência Económica Mútua (COMECON). O objetivo seria a reestruturação económica dos países do Leste.

É, assim, formalmente concretizada a divisão internacional entre dois blocos: capitalista e comunista, liderados respetivamente pelas duas superpotências, EUA e URSS.

O “afrontamento” entre os dois blocos conhece várias fases. A primeira, na qual nos focamos, situa-se entre 1947 e 1955, e é marcada pela consolidação e estruturação do mundo bipolar. Um dos conflitos que as exemplificam, na Europa, é o Bloqueio de Berlim: a deterioração das relações entre os blocos e as intenções ocidentais de formar, na Alemanha, uma República Federal, separada da zona russa – complementada com a introdução do marco alemão – resultaram no bloqueio dos acessos terrestres à cidade pela União Soviética¹⁴. O bloqueio perdura até maio de 1949, quando Stalin é forçado a levantá-lo. No mesmo ano foram estabelecidas a República Federal Alemã em maio e a República Democrática Alemã em outubro.

A tensão provocada pelo bloqueio de Berlim levou ao aceleração da assinatura do Tratado do Atlântico Norte, consagrado entre os EUA, Canadá, Reino Unido, Islândia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Portugal, em 1949. Sendo o tratado posto em prática, culminou na criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN ou NATO no acrónimo inglês –, um verdadeiro símbolo do bloco ocidental, com o propósito de resistir à ameaça militar soviética, bem como velar pela segurança dos países membros, “tomando imediatamente, individualmente ou de acordo com os demais, as ações que julgue necessárias, incluindo o emprego da força armada, para reestabelecer e assegurar a segurança da região do Atlântico Norte” (NATO, 2017).

14 Como referem numa nota do governo da URSS, em julho de 1948: “O governo soviético (...) considera que a atual situação resulta do facto dos governos dos Estados Unidos, da Grã-Bretanha e da França terem violado as decisões comuns tomadas sobre a Alemanha e sobre Berlim pelas quatro grandes potências, procedendo a uma reforma monetária separada, introduzindo uma moeda especial nos setores ocidentais de Berlim e perseguindo uma política de desmembramento da Alemanha”.

Surgindo como organização totalmente oposta à NATO, é criado em 1955 o Pacto de Varsóvia, defensor da cooperação, amizade e assistência mútua. As nações fundadoras foram: a União Soviética, Hungria, Roménia, Alemanha Oriental, Albânia, Bulgária, Checoslováquia e Polónia. Como está previsto no tratado fundador, o objetivo seria a defesa dos Estados membros perante qualquer tipo de ameaça.

Ambas as organizações simbolizaram o antagonismo militar que marcou este período. Para além disso, as duas superpotências procuraram também investir quantias astronómicas no desenvolvimento do armamento nuclear – sendo este visto como que uma “corrida – bem como nos programas espaciais, aspetos que confeririam poder às nações, através do aumento da sua capacidade militar. Vemos aqui descrita a ideia de competição, previamente mencionada. Uma “escalada” na maximização do poder.

Figura 5 – Número de Bombas e Ogivas Nucleares dos EUA e da URSS (1945-1990)

Países	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
EUA	2	450	4750	6068	5550	4000	8500	10 100	11 200	9680
URSS⁽¹⁾	0	0	20	300	600	1800	2800	6000	9900	10 999

⁽¹⁾ Os números correspondentes ao armamento da URSS são baseados em avaliações ocidentais.

Fonte: Navarro (2005).

Com a subida de Nikita Kruchchev ao poder, em 1953 – como líder do Partido Comunista da União Soviética –, o diálogo entre as duas superpotências foi retomado e o afrontamento e tensão sentidos nos anos anteriores reduziu-se, iniciando-se uma nova fase, de coexistência pacífica. Na verdade, o antagonismo entre o mundo capitalista e o mundo comunista materializou-se numa tensão político-militar entre as duas superpotências e respetivos aliados. O período da guerra fria, ainda que com variadas fases distintas, nomeadamente a primeira sendo entre 1947-1955, um período verdadeiramente crítico; a segunda entre 1955 a 1963, um período de coexistência pacífica; a terceira entre 1963 a 1975, um período de desanuviamento; e a quarta e última marcada por um retorno do aumento da tensão, iniciado em 1975 e terminando em 1985, pode resumir-se na seguinte citação: “The conflicts of interest between the new world powers multiplied, and a climate of fear and suspicion reigned. (...) The result was a long period of international tension, interspersed with dramatic crises which, from time to time, led to localized armed conflicts without actually causing a full-scale war between the United States and the USSR”(CVCE, s.d.).

5. Portugal e a Rigidificação do Sistema Internacional: Política Externa

Ao longo deste *paper* tem sido utilizado o termo rigidificação, com o intuito de reforçar a ideia, de que quer no final do século XIX, quer no período ulterior a 1945, o Sistema Internacional conheceu, respetivamente, duas alianças/blocos fraturantes e em competição entre si, conferindo-lhes uma certa rigidez. Deste modo, o Sistema Internacional bipolarizou-se nas duas ocasiões, oferecendo aos Estados mais fracos do sistema poucas oportunidades para a defesa do seu interesse nacional, visto serem altamente condicionados pelos Estados com mais capacidades económicas e militares — a Grã-Bretanha, Estado com o qual Portugal mantinha uma aliança desde 1373, ou a Alemanha, no final do século XIX, e os EUA, à frente na liderança do bloco ocidental no pós-1945, ou a URSS. Não restava outra opção a estes Estados se não seguir uma política externa de consagração do princípio da defesa nacional, o que nos desígnios realistas, é sinónimo de sobrevivência.

Deste modo, Portugal, sendo um Estado marginal e mais fraco, seguiu, nos períodos supramencionados, essas orientações de política externa. Segundo Tiago Moreira de Sá (2015), as constantes e linhas de força da política externa portuguesa, passam por algumas ruturas, que geralmente provêm da mudança de regime, contudo estas mantêm-se constantes. Através da geografia de Portugal é possível concluir que: trata-se de um país europeu e do continente europeu; país mais ocidental da europa ocidental; país da Península Ibérica; tem como segunda fronteira o Atlântico; e apresenta uma especificidade, pois Portugal teve um império colonial. Numa tentativa de equilíbrio entre a terra e o mar (independentemente dos regimes), “isto é, entre a Europa e o Atlântico”, a política externa vai definir três eixos prioritários: eixo europeu, eixo Atlântico e eixo colonial.

O eixo europeu, até à integração de Portugal na CEE (1986) regia-se pela relação portuguesa com a Grã-Bretanha (aliança que remonta ao ano de 1373) e Espanha (Península Ibérica). O eixo Atlântico, por sua vez, remete para a relação de Portugal com as potências atlânticas – até 1945, a Grã-Bretanha; pós-1945, os EUA. O eixo colonial/lusófono remete-nos para a defesa intransigente do Império Colonial, ao longo dos vários regimes e, no período posterior à descolonização, na relação com os PALOP.

A política externa adotada face à rigidificação do sistema no decorrer do período prévio à Primeira Guerra Mundial, assentou no equilíbrio entre os três eixos da política externa portuguesa, numa prioridade absoluta à aliança inglesa e no predomínio na vida nacional da questão colonial. António José Telo (2010) refere que, até ao Regicídio (1908), face a esta distribuição rígida do poder, Portugal vai reforçar a sua aliança com a Inglaterra, à época a maior potência atlântica; e entrar em concertação com Espanha, apesar de tal situação poder culminar na satelização de Portugal no espaço peninsular – ideia reforçada por Nuno Severiano Teixeira (2010): “Espanha estabelecia as mesmas alianças extra-peninsulares que Portugal mas, mais do que isso, aproximava-se da Inglaterra, o que banalizava estrategicamente o território português e, sobretudo, diminuía, politicamente, o valor da aliança inglesa”. Não obstante, Portugal acabou, inevitavelmente, por estar conectado à Entente Cordiale.

No período subsequente à Segunda Guerra Mundial, assistiu-se a uma viragem na orientação da política externa portuguesa. Com a bipolarização do sistema internacional, o Portugal do Estado Novo vê-se forçado a colocar de lado a neutralidade entretanto adotada. A realidade mostra que os EUA eram vistos como uma ameaça por Salazar – defendiam fervorosamente a democracia, bem como o liberalismo e Portugal encontrava-se num regime ditatorial; exportavam o direito à autodeterminação dos povos, o que não era favorável à manutenção do império colonial português. Ainda que fosse profundamente antiliberal, era mais profundamente anticomunista. Ademais, o alinhamento pelo bloco capitalista significaria a garantia do vetor Atlântico, uma vez que no pós-guerra os EUA se tinham tornado na grande potência atlântica, substituindo o Reino Unido.

Nuno Severiano Teixeira (2004, p. 8) diz-nos ainda que “[...] Portugal entrou na NATO, Espanha não. No quadro Europeu, Portugal entra na EFTA, Espanha não [...] Portugal estará sempre onde Espanha não está”.

Em suma, podem-se traçar linhas de continuidade e rutura entre a política externa adotada por Portugal em ambos períodos de rigidificação do sistema internacional supramencionados.

6. Comparação Entre os Dois Casos: uma Análise Realista

É importante, agora, realizar uma analogia entre os dois períodos, de forma a salientar padrões de continuidade ou de mudança. Morgenthau (1948) defende que, para tal, deve ser feito um exame intensivo da história. Assim, sustentaremos a análise histórica através de uma lente realista clássica, como temos vindo a exemplificar.

A realidade observada no século XIX, isto é, a rigidificação do sistema internacional em dois blocos, sob a forma de alianças, é em parte semelhante ao que é observado no século XX, após a Segunda Guerra Mundial, quando o sistema internacional se bipolariza.

O sistema internacional tem como principais atores os Estados, que interagem em anarquia – tal como já foi supramencionado. Pretendem garantir a sua segurança e sobrevivência, aumentando para tal o seu poderio. Realistas clássicos defendem que, ainda que os Estados tentem maximizar o seu poder, deverá sempre existir um equilíbrio de poder, para que esta maximização não culmine em conflito.

Nos dois casos em análise é notório que, tanto no período prévio à Primeira Guerra Mundial, como no período após a Segunda Guerra Mundial, os Estados se aliam às respetivas alianças e blocos numa tentativa de garantirem a sua própria segurança e assegurarem a defesa nacional perante uma iminente situação de conflito. A garantia da defesa nacional e a maximização do poder estão intimamente ligados, uma vez que a primeira inclui, inevitavelmente, a segunda, para os realistas clássicos.

Este é o caso de Portugal, cujas opções de política externa foram já previamente mencionadas. No que concerne ao período que antecede a Primeira Guerra Mundial, alia-se, de forma a garantir os três eixos prioritários a nível externo (Atlântico, europeu e colonial), à Entente Cordiale. Em relação ao período da Guerra Fria, e embora a sua relutância quanto aos EUA, Salazar alinha pelo bloco ocidental, sendo que era, notoria-

mente, a superpotência que poderia fazer com que Portugal garantisse o cumprimento do eixo Atlântico e, portanto, garantir a sua segurança.

No que diz respeito às linhas de continuidade, em ambos os casos a política externa portuguesa foi moldada pelo Sistema Internacional. Assim sendo, Portugal optou em ambos os casos pela aliança com a maior potência atlântica (Grã-Bretanha e EUA, respectivamente). Esta aliança era vista, por parte de Portugal, como uma potenciadora da defesa do império colonial.

As linhas de rutura são as seguintes: alterações na aliança com a potência atlântica, enquanto no período precedente à Primeira Guerra Mundial essa potência era a Grã-Bretanha, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, eram os EUA.

7. Conclusões

Face ao analisado ao longo do presente *paper*, importa frisar que a política externa portuguesa, assente nos eixos europeu, Atlântico e colonial, foi sempre moldada pelo Sistema Internacional, neste caso, pela sua rigidificação em duas alianças: Tríplice Aliança e Entente Cordiale e blocos capitalista e comunista. Numa ótica realista, onde a competição e a luta incessante pelo poder prevalecem, Portugal, na condição de Estado com menos capacidades materiais, viu-se sempre no meio da disputa de poder. No final do século XIX, entre a Alemanha e Grã-Bretanha; no período posterior a 1945, entre os EUA e a URSS. Deste modo, a garantia da sua sobrevivência (objetivo último), possível através da defesa nacional, dependeu nos dois casos da aliança com a maior potência atlântica, garante do Império Colonial Português. Se no final do século XIX privilegia a aliança luso-britânica, a partir de 1945, com a emergência de uma nova ordem internacional, Portugal passa a integrar o bloco ocidental/Atlântico, liderado pelos EUA e, inclusive, torna-se um membro fundador da Organização do Tratado do Atlântico Norte (1949). O garante do eixo europeu, como condutor da defesa nacional, nestes períodos, alcançou-se também com a aliança atlântica e ficou marcado por um esforço contínuo por parte de Portugal para não se subalternizar no contexto da península Ibérica, face a Espanha e às suas pretensões.

A persecução do interesse nacional foi, em ambos os casos, moldada pelos interesses das potências dominantes da aliança/bloco a que Portugal aderiu.

Bibliografia

- Burchill, S., *et al.*, 1996. *Theories of International Relations*, 1.^a edição. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Carr, E., 1946. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, 2.^a edição. Londres: Macmillan.
- Castañares, J., ed., 2001. *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Churchill, W., 1946. The Sinews of Peace ('Iron Curtain Speech'). *The International Churchill Society* (ICS) [online], March 5, Westminster College, Fulton, Missouri. Disponível em <https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1946-1963-elder-statesman/the-sinews-of-peace/>

- CVCE, s.d.. Towards a Bipolar World (1945-1953). *CVCE* [online], Université du Luxembourg. Disponível em: https://www.cvce.eu/obj/towards_a_bipolar_world_1945_1953-en-52453dff-cd3d-4c8b-a4ae-34c2e72da6c5.html
- Divisão da Europa pela Cortina de Ferro*, s.d.. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Cortina_de_Ferro?fbclid=IwAR22oAZVdbKDMNYXc4F4akCdonsOZS4nqZxo_hoYhUX858aAJ1fOZQIwbQk#/media/File:EiserneVorhang.png [acedido em 26/10/2018].
- Dockrill, M., 1988. *The Cold War 1945-1963*. Londres: Macmillan Press.
- Gaspar, C., 2013. Waltz, Morgenthau e Aron. *Relações Internacionais*, n.º 39, pp. 5-13.
- Governo de Portugal, s.d.. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Disponível em: https://www.defesa.pt/documents/20130405_cm_cedn.pdf?fbclid=IwAR21SweXstWtX_nNoDdGwQWwH7Xk8jSpSRPw9Ga17mRHVn6PkZRWsV4BYkw [acedido em 26/10/2018].
- Hobbes, T., 1651. *Leviathan*. Londres: Penguin Books
- Mattoso, J., 1994. *História de Portugal*, 6.º Volume. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Morgenthau, H., 1948. *Politics Among Nations: The Struggle For Power and Peace*, 1.ª edição. Nova Iorque: A. A. Knopf.
- Muns, M., 1896. *La fallera de Poncle Sam* (“La Campana de Gràcia”). Disponível em: <https://commons.marymount.edu/en204fa13/2013/11/11/rudyard-kipling-recessional/> [acedido em 22/10/2018].
- NATO, 2017. *Tratado do Atlântico Norte*. Washington, 4 de abril de 1949. *NATO* [online], última atualização 13:09, 19 de junho. Disponível em Official texts (Chronological): https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt [acedido em 26/10/2018].
- Navarro, F., dir., 2005. *Fim do século: os grandes temas do século XXI*, Vol. 20, *História Universal*. Lisboa: Editorial Salvat/Jornal Público, pp. 520.
- Oliveira, P., 1998. *Recensão: No centenário da Guerra Anglo-Boer* [pdf]. Fernando Costa, *Portugal e a Guerra Anglo-Boer (1899-1902)*. Lisboa: Cosmos, 1998, pp. 328. Disponível em IPRIS: http://www.ipris.org/files/19/S_19_No_centena_rio_da_Guerra_Anglo_Boer.pdf [acedido em 04/01/2019].
- Orrego, A., 2007. Guerra Fría: Informe Jdanov. 22 de septiembre de 1947. *Historia 1 Imagem* [online], junio 4. Tesis de pregrado, Propuesta Didáctica para la enseñanza de la Guerra Fría. PUCV, Viña del Mar, 2005. Disponível em: <https://historia1imagen.cl/2007/06/04/guerra-fria-informe-jdanov-22-de-septiembre-de-1947/> [acedido em 26/10/2018].
- Paul, T., Wirtz, J. e Fortmann, M., 2004. *Balance of Power: Theory and Practice in The 21st Century*. Stanford: Stanford University Press.
- Ridley, D., 2012. *The literature review: a step-by-step guide for students*, 2.ª edição. Londres: SAGE.
- Sá, T., 2015. *Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Santos, E., 2016. A unificação alemã. *Revista Militar* [online], n.º 2573/2574. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/1137> [acedido em 22/10/2018].
- Teixeira, N., 2010. Breve Ensaio sobre a Política Externa Portuguesa. *Relações Internacionais*, n.º 28, pp. 51-60.
- Teixeira, N., 2004. O 25 de Abril e a Política Externa Portuguesa. *Relações Internacionais*, n.º 1, pp. 5-12.

- Teixeira, N., 1996. *O Poder e a Guerra 1914-1918. Objectivos Nacionais e Estratégias Políticas na Entrada de Portugal na Grande Guerra*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Telo, A., 2015. Cronologia – 1914: Portugal e a Grande Guerra [pdf]. *Comissão Coordenadora das Evocações do Centenário da Grande Guerra* [online], 18:00, 3 de fevereiro. Disponível em: <http://www.portugalgrandeguerra.defesa.pt/Documents/CRONOLOGIA%201914.pdf> [acedido em: 15/10/2018].
- Telo, A., 2010. *A Primeira República: do sonho à realidade*, Vol I. Lisboa: Editorial Presença.
- Truman, H., 1947. *Origins of the Cold War*. Reading copy of message to Congress re: Greece and Turkey, March 12, 1947; January-March 1947; 1945-1953 Presidential Speeches-Originals; Speech File; PSF; Truman Papers. *Harry S. Truman Library & Museum* [online], Independence, Missouri. Disponível em: https://www.trumanlibrary.org/exhibit_documents/index.php?pagenumber=13&titleid=226&tldate=1947-03-12%20%20&collectionid=tdoc&PageID=1&groupid=3458 [acedido em 26/10/2018].
- UNESCO, 2007. *História da Humanidade. O século XIX*, Vol. VI. Lisboa: Editora Verbo.
- United States Government Printing Office, 1955. Trilateral Documents: Communiqué Issued at the End of the Conference, Report of the Crimea Conference. In United States Government Printing Office [online], ed., *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, Conferences at Malta and Yalta, 1945*. Disponível em https://history.state.gov/historicaldocuments/frus-1945Malta/pg_968 [acedido em 26/10/2018].
- Williams, E., 1896. *Made in Germany* [pdf], 4.^a Edição. Londres: William Heinemann/Sage Endowment Fund/Cornell University Library. Disponível em: <https://ia800207.us.archive.org/7/items/cu31924031247830/cu31924031247830.pdf> [acedido em 18/10/2018].

Brazil and Argentina Trust-Building in the 1980s – Deeply Rooted Othering and Reimagination of Bilateral Arrangements

Heloise Vieira

Introduction

One of the geopolitics objectives is to understand power struggles and its consequences towards the States' relationships. Problems may escalate to wars or armed conflicts. Or those animosities might be sources for improvement of trust-building practices. The normalization of relationships (or desecuritization) is important for geopolitics because it improves the security in two or more States, or even a region, or it can even help the world to have a more pacific momentum. Peace has been understudied in geopolitics, as Williams and McConnell (2011) shows, but, as the authors state, it is important to analyze how conflicts de-escalates.

With that as a starting point, this paper seeks to analyze how geopolitics discourses can be reversed to a more understanding point, using the Brazil – Argentina relation in the decade of 1980 as a case study. The *Othering* between these two countries was initiated in the XIX Century, after the Paraguay war. Both States had expansionist foreign policies. After defeating an upcoming new power, Brazil and Argentina tensions refocused at each other and the possibility of conflict between the two regional powers was not ruled out during the XX Century. During many years, some collaboration was achieved as an instrument for both countries, but a deeper cooperation was not possible until the big changes in the 1980, such as the debt crisis, the (re)democratization and the end of the Cold War.

Do the material conditions alone, explain how one of the strongest enmities of South America's regional powers became the most strategic partnership in the subcontinent? One can say that Argentina's denuclearization had a great role in this shift – we understand that as a consequence of the new values in the Argentinian imagery of geopolitics, not the beginning of it. Nonetheless, the world and regional speeches about geopolitics also changed in this decade. The three moments this article will discuss – debt crisis, redemocratization and the end of Cold War – reshaped what was taught of geopolitics and its implication to South America. Therefore, to achieve this paper's objective, we will analyze the discourses of Brazilian presidents, as a clue for this identity change, through the lenses of the critical Geopolitics framework. The speeches selected for the purpose of our work are those who related to this historical geopolitical period.

Critical Geopolitics studies seek to understand how discourses shape the State of power and how the struggles are constituted and dissolved. If the world is a social construct, then the discourses help to access how these constructions are held inside a State's consideration. Speeches hold the meaning of a State's acts and the deep roots of a certain behavior. It relates to who holds the power and how one relates to the international reality. The Critical Geopolitics theorizations will help to achieve this article's objective by showing how discourses are crucial to a State reasoning. Therefore, we find in Critical Geopolitics an important source for analyzing changes in power and in building relationships.

The problematization presented can be synthesized in the research problem question: "how does the Critical Geopolitics framework help us to understand the change in the discourse of Brazilian leaders towards Argentina in the 1980 decade?" The working hypothesis is that the main changes during the decade of 1980 made necessary a bigger cooperation for both countries, where survival depended of the union of their strengths, not leaving much room for oppositions. This essay is divided in four subsections: one will address the Critical Geopolitics framework, the next will verse about the Brazil – Argentina relations until the 1980s, and the three next ones will discuss the tripping points during that decade.

Identity and Discourse Role in Geopolitics

Before debating the use of discourses in the field of Geopolitics, it is important to conceptualizing what discourses are. For Ó Tuathail and Agnew (1992) speeches are not simply written pieces for the policy makers, but the rules and constraints that make those meaningful – capabilities, rules and others that make a whole and restrain the actor's behavior (*Ibidem*). Discourses, though, do not determine the attitudes of an actor – they enable certain behaviors, repress others, and are actualized accordingly to new facts and internal and systemic transformations (*Ibidem*). Geopolitics of discourse deals with the socio-cultural resources and the rules the State is embedded (*Ibidem*). Discourses, then, are broader systems of sending and receiving messages. Not only one makes themselves clear by speaking, but the acts of speech, such as troop movements, arms trades, military exercises are part of the discursive practice on geopolitics.

Muller (2008) separates Ó Tuathail's "agency-based" idea of discourse (as the reality as made from "intellectuals of statecraft"), basing himself in "structure-based" idea of discourse – seeing social phenomena as defined by the limitations of the structure. To Muller (*Ibidem*), nothing can acquire meaning without the existence of rules and constraints – one has an identity from the moment it recognizes oneself with some declared positions. Meanings are not crafted by the State alone, being the result of international social practice. There is not a fixed meaning for a discourse; it must be read as the historical moment and the broader context that embeds the practice. There is no identity independent from these surfaces or practices – the agents are the products of a discursive status quo, and are not free to adopt any sort of position (Müller, 2008). The structures, though, do not determine the discourses as well, leaving room for the individual stand

against it – again, is it about how much a subject internalize the given structure. In this point, Muller approaches his views from Ó Tuathail.

Dalby (2008) adds that a geopolitical discourse might invoke geographical terminology, as spatial matters and resources allocation, but the most important aspect of that is the context of its production – who is saying, to who, for what given reasons. The discourses also create new enemies (*Ibidem*). The author admits that changes in the structure can reshape the form and the nature of threatening matters, like the end of the Cold War did worldwide (*Ibidem*). To Dalby (*Ibidem*), the United States quickly rethought its identity as soon as it started to intervene in the Middle East; their fast agency, nonetheless, is still related to power and statehood.

Geopolitics, according to Ó Tuathail and Agnew (1992) are an important part of the practical work of statecraft people, even if those do not engage in intellectual works of geopolitics. For these authors, the study of geopolitics involves the study of the historical means these people have spatialized politics and seen it as a world (*Ibidem*), one position similar to Dalby about the context of a discourse. For our purposes, we will understand discursive practices as both the structural demands of the International System, as Muller theorizes, but also as the expression of interests and demands created by statesman, based on the acts and speeches related to whom is considered an “other”. The next section will analyze these deeply rooted matters in the Brazil – Argentina relationship.

Brazil – Argentina Relationship Until the 1980s

To understand how important the reconstruction of Brazil and Argentina geopolitical discourse was, it is crucial to understand how tensions and conflicts occurred between the two countries in a long-term analysis. For this purpose, we will briefly address the main problems concerning Brazil and Argentina to describe the deeply-rooted imageries of one to the other from the politician’s point of view. We understand that the top-level politicians were the most important in that task because, historically, people in Brazil and Argentina do not engage in diplomatic or foreign affairs, being the internal issues more politicized by the civilians.

The first treaty on South America’s borders, Tordesilhas, was signed in 1494 by Portugal and Spain; the limits imposed by it were not respected by both crowns. The *bandeirantes*¹ were important actors of territorial expansion on the Brazilian border (although their methods can be questioned). The border-pushing towards unoccupied Spanish territories called for international arbitration, which established new boundaries for the Portuguese, French and Spanish colonies – these two as big contestants of the amplification of the Portuguese territories (Doratioto and Vidigal, 2015). The diplomatic integration with the other colonies were difficult because the Brazilian capital at that moment, Rio de Janeiro, did not permitted fast communication among the neighbor States (*Ibidem*). Physical integration was a problem as well, being both governments more interested in

1 Land settlers characterized by the territory penetration in Brazil by the advancement of the national flags to territory yet to be in fact colonized by Spain (Oliveira, 1993).

connecting key town to the ports to Europe or to deliberately difficult integration, with different types of trains, as an example (Castro, 2010). The reign of Pedro II (Pedro V in Portugal) improved the relations with the United States and Europe, but little was made to create a better understanding towards the newly (or soon to be) independent countries in the region.

During Pedro II reign, the biggest war in the southern South America broke – the Paraguay War, staged from 1864 to 1870. This war had the annihilation of Paraguay as a driving economic force in South America (Castro, 2010). It was also an important moment for Brazil and Argentina relationship, were an alliance between them to stop Paraguay was established. Nonetheless, the fears of, after defeating the expansionist neighbor, Brazil or Argentina could take advantage of the power vacancy to expand their domains in the former ally lands made the tensions between Brazil and Argentina increase back again (Doratioto and Vidigal, 2015). After the monarchy fall in Brazil, in 1889, the Old Republic perpetuated the problems with Argentina, Bolivia and Paraguay. Stability had a decisive role in Brazilian transition, which contributed to the distancing of Brazil from the other countries; also, the border problems were still to be resolved, being this a critical geopolitical problem for Brazil in the recent years of the republican era (Castro, 2010). Brazil sought a privileged relation with the USA for an economy boost, what helped separated the country from the region ((Doratioto and Vidigal, 2015). At the beginning of the XX Century, the Rio Branco Baron changed the main perception of the Brazilian foreign policy, focusing in the region – both by stabilizing it and by being the middle-ground between South America and United States, knowing the region had no sympathy for the US (*Ibidem*). The discourse under construction at that moment was that Brazil should become a regional leadership and the south-American emissary for world matters (Lafer, 2000).

The beginning of the XX Century also saw the birth of the League of Nations and the Organization of American States. Brazil was the first South American country to join the League; it started to feel as part of a privileged group, undermining the region questions (Doratioto and Vidigal, 2015). Brazilian discourse was that the country would represent the region and its demands (Lafer, 2000). The positioning of Brazil was mostly a following one towards the USA, and the country was reticent on having other South Americans (said, Argentina and Chile) in the organization, fearing to lose a power position (Doratioto and Vidigal, 2015). In the Organization of American States (OAS), Brazil opposed the region disarmament for fearing the backlash of the other countries, especially Argentina, in the case of the country having a minor capable army, turning those against Brazil, seeing it as a regional threat (*Ibidem*).

The Vargas administration, on its Equidistant Pragmatism, did not contained the foreign policy goals to the region, although the subcontinental diplomacy become a bigger issue in his government (Doratioto and Vidigal, 2015). The relationship with European countries also was important, with big commercial deals closed by the government, especially with Germany (Castro, 2010). The regional relations become more important after the 1929 crisis, which eroded the wealth of central States (*Ibidem*). After the Chaco

War, 1932-1935, a conflict between Bolivia and Paraguay for northern Paraguayan lands, Brazil, acting as a neutral mediator, returned to its goals of regional stability and peace keeping (Doratioto and Vidigal, 2015). It became an important banner of Brazilian foreign policy to be recognized as an impartial arbiter, respectful of international law, as a way to pacify the problems with the neighbor States (Lafer, 2004).

After the first Brazilian first redemocratization, following World War II, president Dutra pursued the country's development as an ally of the USA, both economically (with the Roosevelt promises to subsidize the steel manufactory) and militarily (as cooperation between forces and arms trades) (Doratioto and Vidigal, 2015). The period was known as "alignment without results", because the USA did not follow on those promises (*Ibidem*). The region was relegated to a smaller role, with no drastic changes in that period. After that, Juscelino Kubitschek government requested American help in order to prevent anti-Americanism in South America, namely in the so Called Pan-American Operation – OPA, in Portuguese. The poor results of the Operation did not stop the other countries from seeing Brazil more positively, with the President's bold plan for economic growth and infrastructure projects (Doratioto and Vidigal, 2015). Janio Quadros term had a dramatic shift towards regional integration; Brazil had more international visibility in the Third World and created better connections inside the region; Quadros got closer to the left-wing, such as the development theorists, who argued for a more self-conscious Latin America (*Ibidem*). The development group was a Latin-American school of thought based on the structural (center – periphery) problems of capitalism, looking for new partnerships (Cervo, 2003). This made the country more engaged in the region. Quadros resigned after just one year in office.

The following President, João Goulart, kept the reforms initiated by Quadros, adding a "basis reform", with nationalists tones (Doratioto and Vidigal, 2015). Quadros was more connected to the left-wing ideals and believed in the power of a Latin America united (Cervo 2003), although his term was also short. He suffered a coup from the military on March 31, 1964. The military dictatorship in Brazil were largely supported by the United States and, in its first years, the USA was the focus of Brazil's attentions; nonetheless, sovereignty was an important matter for those dictators, who tried to create a more autonomous Brazilian foreign action. The country contested the freezing of the world power and Brazil was one of the activists of a "new power geography" (Doratioto and Vidigal, 2015). In 1967, the Tlatelolco Treaty united the South-American countries towards the goal of a nuclear powers free subcontinent (*Ibidem*). It is also during the "lead years" that the Itaipu Company Treaty was signed; on one hand, the new plant connected Brazil and Paraguay. On the other, Argentina became eerie about the possibility of a flood in its capital, Buenos Aires (*Ibidem*). The tensions between Brazil and Argentina escalated during the following years, leading to intense diplomatic talks in order to avoid an armed conflict. The volatile *status quo* was expressed in a peech delivered by the Brazilian president, João Figueiredo, during his visit to Buenos Aires, in 1980: "Assim como seria indigno de nossos povos cancelar os esforços ante o receio de não podermos alcançar o ótimo desejável (...). Grave não é a acidental falta de entendimento sobre um ou

outro ponto específico. Grave, gravíssima, seria a ausência da disposição perseverante de buscar a conciliação, a concórdia, o bem possível” (Figueiredo, 1980).²

The problem was solved with the Itaipu – Corpus Treaty, which granted the three countries the rights to explore the natural resources and gave to Argentina the guarantees it needed towards Buenos Aires’ protection. The possibility of a conflict during the 1970 decade created the base for bolder diplomatic changes during the 1980s, but the international environment intervened in three main ways, as it will be discussed in the following sections.

The Debt Crisis and Integration in South America

During the first years of the 1980 decade, the inflation rates amongst Latin American countries raised from 54.9% to 1156.6% (Bresser Pereira, 1991). The lack of reinvestment of the GDP spread in the subcontinent; the developed countries, as well as the IMF and the World Bank, had a consensus for the crisis causes: State protectionism and incapacity of Latin-American governments of keeping their debts under control, with the high corruption rates to blame (*Ibidem*). These actors also reached a consensus on the solution for it, which was a minimum State and free trade (*Ibidem*). This led to the idea of the “Normal State” (Cervo, 2003), as the entity that follows the rules of International Organizations, opens its markets and becomes more connected to the international trade. It is important to understand, how the idea of security, and even survival, is dependent on the economy and its implications, turning the economics the main threat to the State (Buzan, Wæver, and Wilde, 1998). At that point, the diplomats were the main force in Brazil’s Defense, reinforcing the idea of liberalism in international security affairs (Cervo and Bueno, 2008).

In 1984, though, the Latin American Countries reached a consensus on their own, called the Cartagena Consensus, held in the Quito Declaration. The document stated that peace and development were crucial in every part of the world and that the region needed a change. (NU/CEPAL, 1984). The document also stated that regional action would not be enough, given the bigger problems attached to the capitalist world issues. The CEPAL document reiterates the importance of regional unity as the best alternative to the ongoing crisis, side by side with the international responsibility of the asymmetrical international trade (*Ibidem*).

As compelling as the CEPAL arguments were, those were not enough for convincing the international financial institutions. The IMF and the World Bank, united with the US, decided to keep with the first solutions for the crisis, the called “Washington Consensus” (Bresser Pereira, 1991). The efforts towards the neoliberalism in Latin America and the case by case solutions left the States economically weak and dependent of the international capital. However, this weakening of the States’ power drove a regional backlash with Brazil and Argentina.

2 “as it would be undignified from our peoples to cancel the effort of not attain the best outcome (...). It is not serious the accidental lack of understand in one or other specific matter. Serious, very serious, would be the absence of the perseverant disposition in the search of conciliation, agreement, the possible well-being” (author’s translation).

These countries, based on the documents signed by the end of the 1970 decade, started to develop their economic relationships as a response to the crisis. As Ó Tuathail affirmed, the practical geopolitics of the elites links the space representation to spatial practices, making the “other” or “normalizing” a relationship (Ó Tuathail, 1998). In the Iguazu Declaration, both Brazil and Argentina started to build their economic integration that would be fortified along the 1990`s (with the creation of Mercosur). In the Declaration, is highlighted the importance of the new bridge between the cities of Foz do Iguazu (Brazil) and Puerto Iguazu (Argentina), as since 1947 none new infrastructure projects to increase the countries` proximity had been done (Governo do Brasil, 1985). The document defended the increase of Latin America`s negotiation power in the world as part of the rethinking of its problems, in a position that contradicted the “Washington Consensus” – the document reinforced the “Cartagena Consensus” as the most accurate solution for the region`s problems (*Ibidem*).

The Declaration demanded a fast-forwarding in the integration process, giving leading points for a commission, presided by both Foreign Relations Ministers. The commission should encounter ways for the regional integration to give ground and to flourish in the next years. Although the countries followed the “Washington Consensus” – its acceptance and the forwarding poor results came after the Brazilian public debt default in February 20, 1987, the commission work was not left behind. In the statement declaring the default on the financial matters, president José Sarney highlighted the regional dimension of the issue and the fact that the problem should be addressed as an inter-American issue and a North – South question (Sarney, 1987).

The debt crisis only came to a resolution in the 1990s, with the new currency (real) and thigh government pressure, as the Argentinian government acted by a bigger liberalization of its economy. But the deepening of the relationship in the next decade was unprecedented: the Mercosur, bilateral treats, the increase of the presidents` travels to the neighbor country. To fully understand the changes, it is necessary to understand the impact of the new democratic governments in the process.

Brazil Redemocratization and Regional Relationships

The 1980s saw a transition on the available options for the peripheral countries. In the manicheism of Cold War, the United States supported different types of regimes to keep the Soviet influence at bay (Villa, 2006). This included the military dictatorships in Latin America; after the end of Cold War, it sounded oxymoronic to advocate for a more liberal world without the democratic counterpart (Castro, 2010). Other previous events helped to address the problem on supporting antidemocratic regimes, such as the Vietnam War and the stagnation of the USSR. It was more politically wise for the US to guide those countries to democracy than to support problematic regimes (Villa, 2006). Francis Fukuyama and other liberal intellectuals gave the political substratum for the new democracies to grow, helping to create the widespread consensus of representative democracy (Amorim, *apud* Villa, 2006). The intellectuals of the democratic liberal State preached a shock on these countries, with fast privatization of old companies and opening to inter-

national markets (Cervo 2003). This abrupt opening made Brazil, Argentina and other countries more vulnerable, due the increase of products entering their borders and foreign transnational enterprises taking over strategic sectors. This can be seen as an economic penetration of different foreign countries, reducing the economic security (Buzan, Wæver, and Wilde 1998).

The other point Villa (2006) makes is that the interamerican system started to root itself in the democratic values, not being only a top-bottom imposition, but a bottom-top reimagination of itself. The Malvinas war had put the regional understanding in jeopardy, and the renewing of the regional values in the OAS added the democratic commitment. Democracies were perceived as more willing to cooperate, and the countries signed two agreements (the Cartagena Protocol and the Santiago Commitment) on the collective defense of democracy³ (Farer, *apud* Villa, 2006).

The late 1980s branded democracy as a universal value, granted by the United Nations and supported by the powerful States. According to Villa (2006), this was the root idea for Brazil to recreate its identity and to articulate itself as a regional power. The Brazilian elites internalized the democratic discourse as part of the road towards autonomy and sovereignty (*Ibidem*). The respect for Human Rights became a cause for Brazil and a way for international insertion, along with the development commitment. (*Ibidem*).

In his speech before the 1989 elections – the first after the military dictatorship – President José Sarney emphasized the role of freedom in the new constitutional order and the Brazilian role as the third biggest democracy in the world (Sarney, 1989). The President affirmed that the path towards development passed through the freedom and democracy, showing the commitment with the new values – the end of the Cold War as an important moment for the rebirth of democracy was also welcomed by the Brazilian leader.

To Villa (2006), this discourse change was important to the neighbors perceptions over Brazil –the country started to create gave new imagery for Brazilians’ projects with Argentinians. The imagery, Villa points out, is not crystalized and its renewal relays on the governments’ efforts to recreate the cooperation (*Ibidem*). The proximity during the decade of 1980, especially in the Alfonsín and Sarney years, was centered in the new values and in the identities’ proximity and shared ideas (*Ibidem*). As Ó Tuathail shows, the new power structure in a given society creates knowledge structures that justify their own power over the populations (Ó Tuathail, Dalby and Routledge, 1998) – these new democratic values were, then, one of the starting points of the new power structures.

The new Brazilian constitutional order reinforces those ideas, as in the Article 4: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”⁴ (Senado Federal do Brasil, 2015). The merging with the new constitutional

3 Mechanism that provides suspension of membership in the regional system in case of break of constitutional and democratic order (Villa, 2006).

4 “The Brazil Federative Republic will seek the economic, political, social and cultural integration of Latin American people, aiming to the formation of a Latin-American nation’s community” (author’s translation).

order with the democratic values brought the repetition of an internationally successful model – looking towards Western Europe and North America gave to these countries the feeling of belonging to Western society (Villa, 2006). The belief in the redemocratization and its values reshaped the national interests in both countries, the common sense of purpose (Hurrel, *apud* Villa, 2006).

The matter of redemocratization, though, was only possible because of the structural changes the world system went through in the 1980s. The United States no longer financially supported the dictatorships and the neoliberal momentum requested a reevaluation of the alliances priorities. The major change of the decade was the international system change, from a bipolar to a unilateral world. The next section will discuss how the end of the Cold War changed the South-American relations.

The End of Cold War – a New Beginning?

Both the previous changes, liberalization (as a result from the debt crisis) and democratization were an attempt of homogenization of Latin America. What is important for our objectives is the fact that the North, especially after the Cold War, tried to create a unique discourse for the geopolitical problems (Ó Tuathail, 1998). The South American countries were forcefully kept inside a regional discourse during the Cold War with a wave of Coup d'État supported by the United States. The discursive changes during the 1980s left the undemocratic and protectionist regimes discredited. The search for a liberal and democratic world turn out to be more imminent.

The Cold War was an especially delicate moment for South-American countries. As the capitalist bloc feared the “fall” of the subcontinent to the communist side, the USA did not see left-wing governments as a positive move. The Cuban Revolution and the Allende's government term in Chile added to this fear (Fiori, 2011). During the Cold War, covert operations in the region made the USA part of a penetrating force in the region (Buzan and Wæver, 2003).

Buzan and Wæver, in their book *Regions and Powers*, offer a rich analysis of South America during and after the Cold War. Although this essay does not use their concepts, the changes they refer to are important for our goals. They affirm that the highly securitized opposition in South America during the Cold War (guerrillas and resistance groups) and the importance of the US army training school, the School of the Americas, were crucial parts of the consolidation of the USA as the major continental power (Buzan and Wæver, 2003). One of the most dramatic changes after the Cold War was the reduction of the role of the military in the region policy making (*Ibidem*). As we have mentioned, the diplomats became important in the area of defense and security affairs in the 1990s – a reflection on the post-military rule in Brazil (Cervo and Bueno, 2008).

The countries did not reduce the cooperation with the USA military after the Cold War – instead, the assistance in sensitive matters continued (Buzan and Wæver, 2003). This was a change in Argentinian politics, being the anti-American rhetoric common on their discourses (Castro, 2010). Although Argentina was seeking for economic proximity with the USA, the post Malvinas/Falklands war brought the international challenge of

reintegrating the international system, leading Argentina to denounce the treaties it had signed with the USA for nuclear affairs. The penetration of the USA policy, though, was subtler, as the southern cone was no longer a priority. The war on drugs policies that characterized the last years of the 1980s and the beginning of the 1990s did not focus on Brazil, Argentina or Chile, but, instead, on the Andean Northern countries, such as Bolivia, Colombia and Peru (Buzan and Wæver, 2003). The Andean North still had a strong North American presence, but the Southern countries had more space to create their own dialogues for their affairs.

This emerging autonomous space got more important for the southern cone and the relations without the USA guardianship were more valued, although the economic partnership did not get overlooked. The global project of a political and economic liberal form of State kept Brazil and Argentina under the USA's orbit, reinforced by the "Washington Consensus" (Fiori, 2011). The ambivalent policy gave room for more independent action in South America and it made possible the achievement of the Mercosur in the 1990s. The desecuritization of the sub region and the increase of regional integration changed the USA role, with the region becoming more coherent and starting a process that could lead to a Security Community (Buzan and Wæver, 2003).

In its discourse before the first constitutional and free Brazilian election for president, Jose Sarney affirmed that "No momento em que no mundo nós somos testemunhas de mudanças profundas, em que se desmoronam os muros construídos pelas ideologias e os sectarismos, o Brasil oferece o espetáculo de não levantar muros ao ódio, ao ressentimento e à divisão (Sarney, 1989).⁵

By the end of the decade, Brazil and Argentina had similar goals in their foreign policy, namely to update the international agenda, to forge a positive agenda with the USA and to abolish the Third World view of themselves, as an attempt to get closer to the center of the international system (Hirst and Pinheiro, 1995). During the first years of the 1990 decade this was reaffirmed in many ways, as the Rio 92 (global environmental dialogue), the denuclearization of Brazil and Argentina and the creation of Mercosur ensured the first and third premises (*Ibidem*). The political instability in both governments, though, troubled the accomplishment of the second objective – President Collor de Mello impeachment in Brazil and Menem's amnesty to dictators, as well the corruption in both countries, made the convergence with the United States more difficult (*Ibidem*).

The deeper changes in the policy towards the big powers would be accomplished during the decade of 1990 and 2000, that is, the full embracement of the neoliberal agenda, followed by the "new left" model. The rapid institutionalization of Mercosur, the creation of Unasur, the Brazilian-Argentinian Agency for Accountability and Control of Atomic Materials – ABACC, in both Portuguese and Spanish – gave ground for the cre-

5 "In the moment where we are the world witnesses of deep changes, where sectarian and ideology-built walls fall apart, Brazil offers the spectacle of not putting up hatred, resentment and division walls" (present author translation).

ation of an autonomous space in the southern cone, making the Brazil – Argentina relationship a strategic partnership in the following years.

Conclusions

The discursive changes in the 1980s, coming from the policy makers, together with the changes in the international environment, provided the beginning of the most important partnership between South-American countries. Brazil and Argentina, facing similar problems, decided not to go back in their old ways and worked together to create a stronger sub-region, embedded in the new values presented by the so-called “victory” of the West in the Cold War. These three moments show how the discursive shift depends on both the big powers’ moves and the particular actors’ decisions. The new values were rapidly perceived as legitimate, and the posterior changes were based on this new imagery.

The cooperation became a priority because it was globally seen the reinforcement of new liberal and democratic ideals of interdependence (Ó Tuathail, 1998). The changes Brazil and Argentina made were opposite to the path of the other big South-American relationship (Colombia and Venezuela). It is clear how the deepening of cooperation made the following years enhance the economic and political strengths of the southern cone countries. The cooperation was not unescapable, but it optimized the results of the questions faced by both countries in the following decades.

The main objective of this papers to understand how the geopolitical discourse can change into a more comprehensive view of the parties. We followed the idea that political will of the parts takes an important role for the construction of understanding. At a time when neoliberalism and interdependence were the main rules, Brazil and Argentina were able to forge lasting bridges for integration and strategic partnership. This deeper positive relationship made harder for the two countries to dissolve the bonds created. In sum, the changes that took place during the 1980s implied a robust and lasting partnership.

References

- Buzan, B., and Wæver, O., 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Wæver, O. and Wilde, J., 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Pub.
- Castro, G., 2010. *A Cooperação entre Argentina e Brasil no Setor de Defesa: Visão e Ação da Argentina (1983-2008)*. Master degree thesis, São Paulo: Programa San Tiago Dantas.
- Cervo, A., 2003. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46(2), pp. 5-25. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292003000200001>.
- Cervo, A. and Bueno, C., 2008. *História Da Política Exterior Do Brasil*. 3.^a ed., rev. e ampliada. Brasília: Editora UnB.

- Dalby, S., 2008. Imperialism, Domination, Culture: The Continued Relevance of Critical Geopolitics. *Geopolitics*, 13(3), pp. 413-36. Available at: <https://doi.org/10.1080/14650040802203679>.
- Doratioto, F. and Vidigal, C., 2015. *História das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Fiori, J., 2011. Brasil e América Do Sul: O Desafio Da Inserção Internacional Soberana. Texto para Discussão, No. 1560, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.
- Governo do Brasil, 1985. Declaração do Iguazu-1985. *Temas & Matizes*, 7(14), pp. 96-100.
- Hirst, M. and Pinheiro, L., 1995. A Política Externa Do Brasil Em Dois Tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 38(1), pp. 5-23.
- Lafer, C., 2000. Brasil: Dilemas e Desafios Da Política Externa. *Estudos Avançados*, 14(38), pp. 260-267.
- . 2004. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro*. 2.^a ed., rev. e ampliada. São Paulo: Editora Perspectiva.
- Müller, M., 2008. Reconsidering the Concept of Discourse for the Field of Critical Geopolitics: Towards Discourse as Language and Practice. *Political Geography*, 27(3), pp. 322-338. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2007.12.003>.
- Nações Unidas (NU)/Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1984. Conferencia Económica Latinoamericana. *Revista de La CEPAL*, n.º 22, pp. 38-52.
- Ó Tuathail, G., Dalby, S. and Routledge, P., 1998. *The Geopolitics Reader*. London: Routledge.
- Oliveira, L., 1993. Bandeirantes e Pioneiros: as Fronteiras no Brasil e nos Estados Unidos. *Novos Estudos*, no. 37, pp. 214-224.
- Ó Tuathail, G. and Agnew, J., 1992. Geopolitics and Discourse: Practical Geopolitical Reasoning in American Foreign Policy. *Political Geography*, 11(2), pp. 190-204.
- Senado Federal, 2015. *Constituição da República Federativa do Brasil* [pdf]. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.ºs 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n.ºs 1/92 a 85/2015 e pelo Decreto Legislativo n.º 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas. Available at: Senado Federal [website] https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf
- Villa, R., 2006. Política Externa Brasileira: Capital Social e Discurso Democrático Na América Do Sul. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(61), pp. 63-89.
- Williams, P. and McConnell, F., 2011. Critical Geographies of Peace. *Antipode*, 43(4), pp. 927-931. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2011.00913.x>.

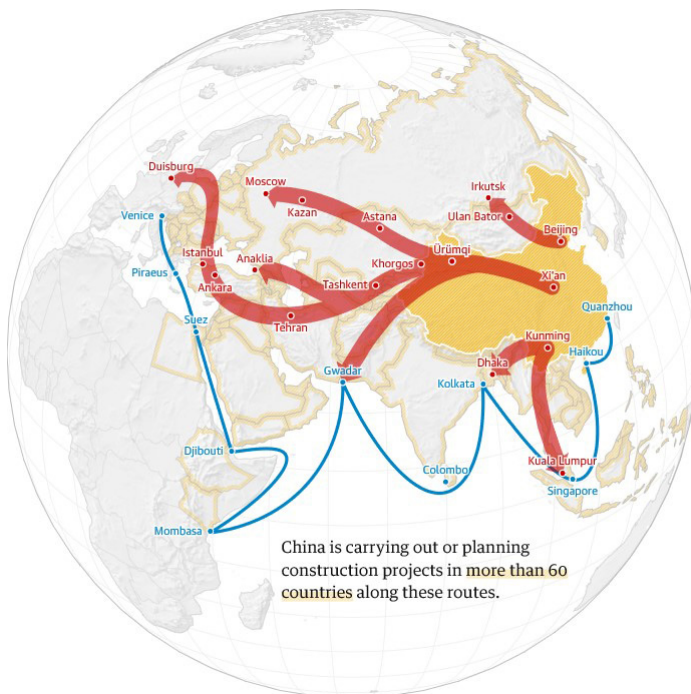
Defesa Nacional e Política Externa: Caso de Estudo *Belt and Road Initiative*

João Francisco Adriano Silva Lopes

1. Introdução

Como primeiro projeto de infraestruturas com um custo estimado em vários mil milhões de dólares norte-americanos (Perlez e Huang, 2017), grande atenção mundial tem sido dada ao seu poder transformativo do atual modo de regência do comércio, da finança, da geopolítica, da estratégia e da geoeconomia internacional. Nesse sentido, o projeto *Belt and Road Initiative* (BRI) engloba diversos objetivos políticos e económicos ao longo de dispersos países (Blanchard, 2017), como é evidente pela Figura 1.

Figura 1 – Mapa do Alcance da BRI



Fonte: Kuo e Kommenda (2018).

Não obstante, há uma grande controvérsia de qual é a natureza específica da BRI, sendo que para Chenggang Xu, professor de economia na Cheung Kong Graduate School of Business, a BRI pode ser considerada enquanto “filosofia” ou “a linha de pensamento do partido”, *i.e.*, como materialização da visão chinesa perante a sua posição no mundo, ou no sistema internacional (Griffiths, 2017); já para Christopher Balding, um professor de economia na Universidade de Pequim, a BRI é como um esforço diplomático feito pela China para influenciar pessoas e ganhar aliados (Griffiths, 2017). Por outro lado, segundo o documento *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road* (People’s Republic of China, 2015), do Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Comissão de Desenvolvimento Nacional e de Reforma e do Ministério do Comércio da República Popular da China, a narrativa que transparece é totalmente diferente, dando um significado à BRI como um jogo de soma positiva, resultando em ganhos mútuos entre os atores envolvidos, numa clara assunção de interconectividade, sem pendor estratégico:

“The initiative to jointly build the Belt and Road, embracing the trend towards a multipolar world, economic globalization, cultural diversity and greater IT application, is designed to uphold the global free trade regime and the open world economy in the spirit of open regional cooperation. It is aimed at promoting orderly and free flow of economic factors, highly efficient allocation of resources and deep integration of markets”.

O que se pretende defender ou conceptualizar ao longo desse artigo é, em primeiro lugar, definir o que é a BRI, quais as suas implicações, projetos, impactos e consequências para o mundo, num nível de análise ora macro, ora micro, quando se procura avaliar o papel de mecanismos específicos da BRI, tentando sempre ter em consideração a relevância do referido projeto para as relações internacionais no seu todo e para os jogos estratégicos e análises geopolíticas específicas.

Em segundo lugar, prende-se a objetiva de análise numa tentativa de asserção se o teor da BRI é meramente considerado como “iniciativa” ou “estratégia”, sendo certo que, de qual forma os atores internacionais e o próprio governo central chinês detiver como perceção própria um programa característico para o projeto, tanto as consequências, como fins ou objetivos serão difusos. Isto é, procura-se defender que, dependendo da perceção individual, leia-se num nível de análise estatal, a BRI pode ser considerada como “iniciativa”, sem qualquer desígnio imperialista, hegemónico ou de liderança global, mas meramente enquanto alternativa às instituições e ao poder norte-americano no sector económico e financeiro; ou, por outro lado, como “estratégia”, sendo evidente uma própria imagem do projeto enquanto plano sistematizado no intuito “de edificar, dispor e empregar meios de coação num dado meio e tempo, para se materializarem objetivos fixados pela política, superando problemas e explorando eventualidades num dado ambiente de desacordo” (Ribeiro, 2009). Ou seja, sendo um meio para alcançar interesses políticos, sendo certo um ambiente de discórdia, neste caso em concreto, com o poder do líder mundial, materializado pelos EUA, efetivando uma política externa específica, utilizando ferramentas económicas, políticas e sociais para levar a cabo fins geopolíticos e geoeconómicos, com uma agenda sistematizada no seu âmbito que, como mais tarde se

tornará evidente, proferem a defesa nacional no seu cerne, quer seja concebida como um ganho massivo de poder perante outros atores, quer seja, reduzindo a dependência interna face ao exterior.

Em terceiro e último lugar, se irá apresentar algumas evidências da conceção da BRI enquanto projeto de política externa chinesa, no intuito de assegurar o seu papel no atual sistema internacional, por forma a demarcar a sua posição e ascender a uma grande-potência, ou mesmo líder mundial, segundo os contornos de Modelski. No lado inverso da moeda, procurar-se-á demonstrar que, simultaneamente, a BRI também se apresenta como um projeto relativo à real concretização de uma efetiva defesa nacional, definida enquanto “conjunto de medidas e ações adequadamente integradas e coordenadas que, globalmente ou sectorialmente, permitem fortalecer a capacidade da nação, com vista a alcançar a segurança nacional, procurando criar as melhores condições para prevenção e combate a quaisquer ameaças que, direta ou indiretamente, se oponham a consecução dos objetivos nacionais” (Alves, 2010, p. 43). É com esta ferramenta multilateral, tanto económica como política, mais política disfarçada de económica sobre um manto de “ludibriação”, que a China utiliza e utilizará para demarcar a sua integridade territorial, esbater discrepâncias económicas no seu cerne, eliminar objetivos secessionistas e, reduzir o nível de interdependência perene, marcado na conjuntura pela globalização e tornando reduzido o efeito deste com as crescentes ambições protecionistas de grandes *players* internacionais.

2. O Que É a BRI?

O projecto BRI teve a sua proclamação em 2014, no âmbito da Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia, em Shangai (Pu, 2016). Não obstante, dentro do mesmo é imperativo distinguir dois projetos massivos no seu cerne, já que este é concebido e tido por possuir duas vertentes, uma que detém um carácter terrestre – *Silk Road Economic Belt* –, ligando a China à Ásia Central, passando pela Rússia até à Europa, através de linhas de comunicação imensas, nomeadamente autoestradas e caminhos de ferro. Por outro lado, a via adjacente a esta, de teor marítimo – *21st Century Maritime Silk Road* – apresenta-se como uma rota que vai desde o Mar do Sul da China, pelo Estreito de Malaca até à Índia, o Médio Oriente, o Este de África até ao Mar Mediterrâneo, criando portos e aumentando os laços dos Estados envolvidos, a todos os níveis, desde económicos a sociais (Soong, 2016).

Esta iniciativa magnânima foi apresentada pelo líder comunista da República Popular da China, Xi Jinping, com o fim de promover a prosperidade económica e a cooperação regional no sentido de fortalecer as trocas de contactos culturais de diferentes civilizações, provendo assim a paz mundial e o desenvolvimento (People’s Republic of China, 2015). Pelo menos é este o sentido do projeto, ou melhor, é esta a imagem/narrativa que Xi Jinping quer transmitir ao mundo do seu projeto.

Por seu turno, num discurso de Xi Jinping, em novembro de 2014, antes de uma reunião da Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), demonstra a narrativa ou perspectiva de que a BRI não é uma ameaça à ordem mundial concebida pelos EUA, nem um

projeto com desígnios hegemônicos e neoimperialistas, mas sim de estreitamento relacional entre pessoas e Estados: “linking Asian countries is ‘not merely about building roads and bridges or making linear connection of different places... it should be a three-way combination of infrastructure, institutions and people-to-people exchanges and five-way progress in policy communication, infrastructure connectivity, trade link[s], capital flow[s] and understanding among peoples” (Associated Press, 2014).

Concomitantemente, a BRI pode ser tida como o fim da política definida por Deng Xiaoping – *Hide and Bide* – no sentido de esconder o potencial real do poder chinês, estando este Estado voltado internamente, para se conseguir criar, desenvolver e conceber as bases para uma efetiva política externa mais assertiva, mundial, hegemônica, ao lado de grandes potências, é nesse sentido que surge a BRI como materialização da política *Walk-Out e Big Power Relation Strategy* (Soong, 2016).

A BRI será financiada por cinco pilares distintos, no sentido de levar a cabo o seu fim massivo de criação de infraestruturas, rotas terrestres e marítimas, e os diferentes corretores econômicos. Esses pilares financeiros apresentam-se como sendo, a saber: i) Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), que irá oferecer USD\$ 100 mil milhões; ii) Silk Road Bank, que assumirá USD\$ 40 mil milhões; iii) New Development Bank, ou o Banco dos BRIC, dando USD\$ 51 mil milhões; iv) Shanghai Cooperation Organization Development Bank, providenciando USD\$ 20 mil milhões (Soong, 2016); v) China Development Bank e China Exim Bank, que lhes foram injetados a ambos USD\$ 90 mil milhões, pela China’s State Administrative of Foreign Exchange, para o auxílio deste projeto e outros (Blanchard e Flint, 2017, p. 228).

2.1. O Que É a Silk Road Economic Belt?

Em setembro de 2013, num discurso no Cazaquistão, Xi Jinping propôs a *Silk Road Economic Belt*, comportando uma massiva “ponte” terrestre euroasiática conectando a China, passando pelo Sudeste Asiático, Ásia Central, Médio Oriente e chegando, por fim ao Báltico, através de inúmeras rotas de transporte, nomeadamente rotas terrestres, como autoestradas e linhas férreas (Blanchard e Flint, 2017).

Não obstante, o grande fim desta iniciativa é aumentar o relacionamento, ou mesmo possibilitá-lo, entre a China, Ásia Central, Rússia e Europa, adjacientemente às ligações marítimas com o Golfo Pérsico e o Mar Mediterrâneo, através da Ásia Central e do Oeste asiático. Neste sentido, para levar a cabo o plano chinês de ligar regiões tão díspares, paulatinamente têm sido concebidos diversos acordos formais¹. Por sua vez, esses acordos bilaterais, em muitos casos com Estados exportadores de recursos energéticos, refletem a dependência que a China possui relativamente à energia fóssil e ainda demonstra o grande potencial para que este Estado se possa tornar politicamente ativo nos diversos países com os quais estabelece relações, *e.g.*, caso do Irão, Paquistão, Iraque (Jong *et al.*, 2017).

A *Silk Road Economic Belt* possui, enquanto primeiro e grande pilar o sector energético, ao conceber-se vias terrestres no intuito para o transporte, em contraponto com as

1 Ver Blanchard e Flint (2017, p. 230), para mais informação sobre os acordos formais.

vias marítimas, que inevitavelmente têm de passar por diversos *chokepoints*, como o Estreito de Malaca, as ilhas Spartly e Paracel, assim, pela via terrestre, não obstante os meios supramencionados, também os gasodutos criados no Uzbequistão, Cazaquistão, Quirguistão, Turquemenistão, Paquistão, Afeganistão e Irão, evitam estes pontos de vulnerabilidade, no qual passa, por volta de 85% a 90% de todo o fluxo de petróleo mundial (Villar e Hamilton, 2017). Deste modo, a China pretende, com a criação de vias de transporte alternativas às marítimas, materializar um caminho para o transporte de petróleo e de outros bens, menos suscetível ao controlo norte-americano e a uma única via possível, reduzindo assim a sua dependência.

O segundo pilar desta iniciativa concebe-se com o sector do transporte, e.g., vias férreas, estradas e portos, como foi sendo tornado evidente ao longo deste artigo. Por fim, o último pilar da *Silk Road Economic Belt* possui uma componente cultural e humana, tentando promover uma interação no sentido cultural, académico e interpessoal, como está evidenciado no documento *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road* (People's Republic of China, 2015): “cultural and academic exchanges, personnel exchanges and cooperation, media cooperation, youth and women exchanges and volunteer services”.

Por outro lado, torna-se imperativo mencionar, de forma sucinta, os objetivos primários do projeto, a saber: i) desenvolvimento interno das províncias chinesas mais atrasadas, e.g., Gansu, Guangxi, Ningxia, Shaanxi, Yunnan e Xinjiang, possuindo como objetivo a integração regional e sectorial, a qual é perseguida diretamente pelo governo central, utilizando ferramentas como a criação de infraestruturas de desenvolvimento regional e planos industriais para aumentar a produção nesses locais, objetivos esse pretendido ao agregar tais províncias em ambas as iniciativas; ii) promover um ambiente securitário mais efetivo nas regiões ocidentais da China, na qual pretende reduzir o terrorismo, o fundamentalismo e o separatismo, e.g., Xinjiang (Leverett, Leverett & Bingbing, 2015); iii) a criação de um sistema de transporte mais eficiente conduzindo à abertura de novos mercados para que os quais a China possa dirigir a sua sobreprodução interna (Pu, 2016), ao mesmo tempo que persegue o seu plano “Made in China 2025”.

2.2. O Que É a 21st Century Maritime Silk Road?

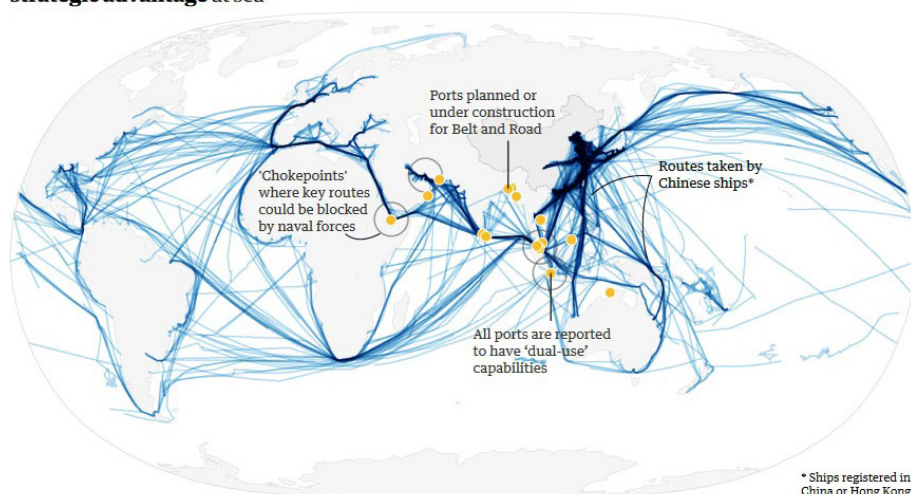
Em outubro de 2013, durante um discurso ao parlamento da Indonésia, realizado no âmbito do fórum de líderes económicos da APEC, Xi Jinping propôs este projeto (Zhe e Guangjin, 2013; Jiao e Yunbi, 2014).

O enfoque deste projeto prende-se ao facto de estreitar relações com os países do Sudeste Asiático, mais propriamente os pertencentes à Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), com os quais a China tem mantido alguns diferendos pela sua política externa mais agressiva, nomeadamente no Mar do Sul da China, com a sua *nine-dash line* (Tsirbas, 2016), e.g., Vietname, Indonésia e Filipinas. Paulatinamente, a elite política chinesa tem olhado para esta região do globo com um enfoque estratégico singular, já que pretende libertar a mesma das “garras” norte-americanas, devido à presença naval constante de embarcações militares destes na zona, no sentido de salvaguardar as rotas comer-

ciais marítimas, numa clara política de “Doutrina de Monroe” asiática (Soong, 2016). É nesse sentido que a China pretende ver transposto esse papel para si mesma, como se tornará evidente mais à frente, um dos pilares estratégicos da BRI é a manutenção da segurança das rotas de transporte, tanto do terrorismo como da pirataria, dando mais valor e responsabilidade ao Estado chinês, elevando-o na hierarquia das potências como um grande *stakeholder* mundial. Por outro lado, é nos mares que grande parte do comércio transnacional é transportado, querendo a China demarcar a sua posição neste, a mesma utiliza a *21st Century Maritime Silk Road* com o objetivo de fomentar a sua presença nas rotas marítimas mundiais, como é evidente na Figura 2.

Figura 2 – Tráfego das Rotas Marítimas Criadas pela *21st Century Maritime Silk Road* e o seu Papel Comercial

China's “maritime silk road” also pushes its **strategic advantage** at sea



Source: Center for Advanced Defense Studies, MarineTraffic

Fonte: Center for Advanced Defence Studies, retirado de Kuo e Kommenda (2018).

Subjacente aos países do Sudeste Asiático, também Estados africanos se encontram nos papéis a desempenhar na ótica da BRI, *e.g.*, Djibouti, Quênia, Madagáscar, Moçambique e Tanzânia, no sentido de aumentar as relações entre Ásia-África, numa clara relação Sul-Sul, para auxiliar o comércio e o desenvolvimento de ambas as regiões (Lim, 2015).

Este projeto não promove apenas a criação de infraestruturas “duras”, *i.e.*, projetos de vias de transporte como rotas marítimas que necessitam de portos, corredores económicos assentes em autoestradas, ou caminhos-de-ferro, mas também incorpora as chamadas infraestruturas *soft*, *i.e.*, tratados comerciais, nomeadamente tratados de livre

comércio, no sentido de remover as barreiras alfandegárias, negociar acordos de ajuda financeira e tratados de investimento bilaterais, procurando materializar um ecossistema sustentável para a conceptualização de acordos relativos a infraestruturas “duras”, no âmbito da construção, ou promovendo a liberalização de alguns sectores do mercado para o investimento estrangeiro (Page, 2014).

A *21st Century Maritime Silk Road*, como a adjacente *Silk Road Economic Belt*, tem diversos objetivos económicos, tais como: i) sustentar o crescimento económico chinês, ao utilizar as rotas de transporte para o comércio e suportar a sobreprodução das suas indústrias, que neste sentido conseguem diluir a mesma pelos parceiros comerciais chineses, mais rapidamente e eficazmente (Blanchard e Flint, 2017); ii) criar mais mercados ao auxiliar os países envolvidos nas rotas a desenvolver, com auxílio financeiro, tanto com ajudas ou com investimento; iii) regionalizar mercados e as *value-chains* industriais (Xinhua, 2016); iv) internacionalizar a sua moeda, o renminbi (RMB), numa tentativa de aumentar as reservas estrangeiras deste ativo, cristalizando o papel, cada vez mais importante da China na economia e na finança mundial, adjacente à entrada do RMB no conjunto de moedas do Direito de Saque Especial do Fundo Monetário Internacional.

Em suma, o teor da *21st Century Maritime Silk Road* é de ligar, agregar, complementar e expandir a *Silk Road Economic Belt*, ao desenvolver três opções de rotas marítimas provenientes de portos chineses, tais como: i) Malaca, Oceano Índico, o Xatalárabe, o Mar Vermelho e Europa; ii) Indonésia e o Pacífico Sul; iii) o Oceano Ártico-Estreito de Bering, ou através do Canal do Panamá-Índias Ocidentais. Sendo evidente que a estratégia final chinesa é estabelecer uma rede global marítima, assegurada por infraestruturas terrestres e marítimas, controlada por investimentos chineses (Leandro, 2018).

2.3. Mecanismos de Ligação entre Ambos os Projetos

2.3.1. Corredores Económicos

De forma a convergir a *Silk Road Economic Belt* e a *21st Century Maritime Silk Road*, a China propôs o estabelecimento de diversos corredores económicos, *i.e.*, gigantes empreendimentos de vias de transporte, infraestruturas e de ligação extremamente rápida entre os intervenientes, de modo a que os produtos se consigam comercializar celeremente, ao mesmo tempo, desenvolvendo regiões e abrindo mercados. Neste sentido, os corredores económicos, podem ser concebidos como “pontes” terrestres e marítimas, resultando daí vantagens para todos os atores em questão.

Por seu turno, existem seis corredores económicos fundamentais para o funcionamento da BRI, a saber: i) o corredor económico China-Mongólia-Rússia, ligando Tianjin e Dalian à região do Báltico; ii) o New Eurasia Land Bridge Economic Corridor que agrega o *heartland* chinês² através de Xinjiang ao Cazaquistão, Rússia, Bielorrússia, Europa Central e o Norte do Mar Mediterrâneo; iii) o corredor económico China-Ásia Central-

2 O *heartland* chinês é um pentágono de interações entre as províncias, nas quais se congrega grande da atividade económica do país: Hebei-Henan-Shandong, Jiangsu-Shanghai, Fujan-Guangdong e Sichuan-Chongqing. Neste contexto, este *heartland* devido às próprias condições geográficas da região, está isolado das restantes províncias chinesas, causando discrepâncias de desenvolvimento (Leandro, 2018).

-Oeste, estreitando ligações com Urumqi, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turquestão, Irão, Turquia, o Golfo Pérsico, o Mar Mediterrâneo e a Península Arábica; iv) o corredor económico China-Paquistão que liga Kashgar, Khunjerab, Islamabad e Gwadar, dando acesso ao Oceano Índico e ao Estreito de Ormuz; v) o corredor económico Bangladesh-China-Índia-Myanmar; vi) o corredor económico peninsular China-Índia que liga Kunming, Nanning, Laos, Vietname, Camboja, Tailândia, Malásia e Singapura.

Perante tais corredores, a China possui fins específicos na conceção de cada um, dado que o primeiro tem como objetivo incorporar a Rússia nos projetos, para limitar a mesma de influenciar os ex-países soviéticos de se desagregarem à *Silk Road Economic Belt*; o segundo, alcançar a Europa; o terceiro, o Médio Oriente; o quarto, o Oceano Índico, evitando o seu concorrente regional – Índia; o quinto, o Mar do Sul da China e o Oceano Índico; o sexto, a região do Sudeste Asiático.

É certo que os corredores económicos que ligam cidades costeiras ao interior dos continentes e alcançam Estados *landlocked* se apresentam como ferramentas, ou mecanismos de interação entre os projetos terrestre e marítimo, propostos pela China em 2013.

Ora, deste modo, o *heartland* chinês deixará de estar isolado do resto das suas províncias, existirá um relaxamento das tensões nas fronteiras e criar-se-ão sinergias vitais no interior chinês, aumentando a segurança e reduzindo o separatismo, elementos vitais para uma efetiva defesa nacional e crescimento económico.

Por conseguinte, observa-se um certo “mahanismo” nos desígnios chineses e nos projetos lançados por Xi Jinping, já que este propõe para a China um papel mais relevante, em relação à rede mundial marítima, com mais presença e assertividade, tentando congrega a força continental com a marítima (Keck, 2013; Cropsey e Milikh, 2012), fugindo das suas características geográficas que a impossibilitam de grande desenvolvimento terrestre, em prol das suas grandes e altas montanhas e vastos desertos.

Porquanto, segundo Brunner (2013), os corredores económicos não são meros meios de transporte que interligam pessoas e bens, mas sim, são estes corredores que estreitam ligações com agentes económicos ao longo de um espaço geográfico, dando uma contínua intersubjetividade entre *hubs* económicos, ligando, por este efeito, procura e oferta, facilitando as trocas de bens, investimento e de cultura.

2.3.2. Zonas Especiais Económicas (ZEE)

O governo chinês, com a reforma económica e política de Deng Xiaoping foi paulatinamente experimentando abrir certas zonas geográficas ao investimento estrangeiro e ao comércio externo, são essas zonas chamadas de ZEE, definindo-se com um enquadramento legal, económico e político característico para se destacarem como grandes centros económicos, alcançando o chamado patamar de *economic powerhouse* do país em questão, devido ao peso económico da ZEE específica, na economia nacional.

Ora, com benefícios fiscais no seu cerne, com vantagens de estabelecimento de empresas na região, com a possibilidade de grandes multinacionais conseguirem penetrar no mercado chinês, com a capacidade de atrair Investimento direto estrangeiro, onde existam vantagens para a criação de *joint ventures*, onde se fomenta a investigação tecnoló-

gica e criação de emprego, as ZEE encontram a sua relevância. Nesse sentido, estas procuram deter características diferentes do mercado total do país em questão, no qual a *good governance* consiga transformar as mesmas em plataformas sinérgicas internacionais, em teor económico e financeiro.

Neste contexto, segundo o professor Francisco José Leandro (2018), as ZEE são vitais para o desenvolvimento da BRI, no sentido em que as mesmas detêm um papel de interface entre a economia nacional e a internacional, tal como no sector financeiro, utilizando os corredores económicos mencionados acima e as rotas marítimas. Denotando-se como partes integrantes e pilares de uma rede de fluxos internos e externos. Utilizando uma analogia, as ZEE podem ser consideradas enquanto “portas” de um Estado, neste caso da China, agregando redes de interligação já concebidas por outros projetos.

Cidades como Chongqing, Guangdong, Fujian, Shanghai, Shaanxi e Liaoning, enquanto ZEE assumem um papel de extrema relevância para o projeto da BRI (OBOREurope, 2017), visto estarem em espaços estratégicos de importância para o acesso a rotas marítimas, *vis-à-vis* à *21st Century Maritime Silk Road*, e.g., Guangdong, Fujian e Shanghai, e como entreposto para as províncias internas chinesas, com um duplo sentido, de desenvolvimento interno, como foi referido, mas também como para o acesso à Ásia Central, pela *Silk Road Economic Belt*, e.g., Chongqing e Shaanxi.

2.3.3. Regiões Administrativas Especiais (RAE)

As RAE são concebidas enquanto instrumentos de presença em diferentes áreas de mercado, detendo diferentes funções na questão da BRI. Estas representam subsistemas, com o fim último de alcançar objetivos de mercado, como parte integrante de planos regionais, atuando com uma certa liberdade no plano internacional (Leandro, 2016), já que tomam como mais-valia a sua posição geográfica, passado histórico, especialização económica e estatuto legal para atrair investimento estrangeiro. Hong Kong e Macau, por seu turno, possuem esta definição, sendo certo que tal facto traz inúmeras vantagens à BRI.

É esperado que Hong Kong aumente o seu papel funcional como centro internacional financeiro de logística, de comércio e transporte, sendo uma parte integrante do plano de desenvolvimento da província de Guangdong. Macau, por seu turno, possui como função intermédia entre a China e a União Europeia, os países de língua oficial portuguesa; e enquanto fonte de receita proveniente do turismo e de atividades de lazer, nomeadamente jogos de casino.

Assim sendo, a China utiliza a localização estratégica de Hong Kong e o passado de Macau como plataformas para o mundo, uma vez que ambas as RAE são “ativos” do governo central para levar a cabo as suas políticas de *going out* – incentivar empresas chinesas a investir no exterior – e *going in* – incentivar empresas estrangeiras a investir na China.

Por fim, estas RAE são tidas como “engodos” geopolíticos, com o poder de atrair atenções externas e para contribuir à ideia de que um novo centro gravitacional da economia e da finança global, se localiza na região do Indo-Pacífico.

3. Binómio Iniciativa vs. Estratégia: (In)Definição da BRI?

A BRI enquanto projeto pode agregar uma visão dualista no seu cerne, tendo em consideração a sua própria natureza e conceptualização. É neste contexto que surge uma contraposição entre se, por um lado, a BRI pretende, segundo os desígnios do governo central chinês, ser considerada como uma “iniciativa”, *i.e.*, o começo de algo, uma atividade, onde há ganhos mútuos, interesses em comum e cooperação efectiva; ou, se por outro lado, a BRI tem como fim a elevação do poder chinês à escala de grande potência, tentando depor o atual papel dos EUA, referente ao sector económico e financeiro, criando instituições próprias e dando diferentes condições ao investimento e às ajudas financeiras, *e.g.*, AIIB, New Development Bank, as diversas operações do investimento direto estrangeiro chinês e dos seus fundos soberanos (Blackwill e Harris, 2016), numa clara assunção estratégica do projeto. Isto é, uma combinação engenhosa de capitalização dos recursos disponíveis para conseguir um fim de Estado pretendido, objetivo, sistematizado e disputado, que é a liderança mundial.

Segundo o professor Justin Yifu Lin, para o mundo conseguir lidar e responder à crise financeira de 2008, seria imperativo existir um Plano Marshall para todo o globo, como forma de gerar um crescimento económico sustentável (Barris, 2013). Concomitantemente, o professor Wang Ji-si referiu que a China, nos anos recentes, tem tentado advogar uma política virada para Oeste, no sentido de responder à política externa do ex-presidente dos EUA, Barack Obama, do *pivot* asiático. Na perspetiva de Wang Ji-si, a China deveria focar-se nas dinâmicas geopolíticas da Ásia Central e do Sul, bem como o Médio Oriente (Pu, 2016).

Com a criação da BRI, a China conseguirá resolver os problemas, ou atingir os objetivos mencionados no início deste artigo, reformando a sua economia interna, organizando um novo motor económico, desta feita não focado em bens de baixo valor acrescentado, mas sim de elevado valor acrescentado, investindo em tecnologia e produzindo produtos *high end*, ao mesmo tempo entrando nos fluxos de comércio mundial (Hu, 2015), distribuindo os ganhos de forma mais equitativa pelas diversas províncias e tentando capturar um crescimento económico sustentável. Tudo isto é vital para a crescente independência chinesa perante o exterior, acentuando a sua defesa nacional.

Dos cinco pilares que a BRI pretende atingir, dois deles possuem um valor estratégico intrínseco, a saber: i) conexão de infraestruturas; ii) comércio; iii) finanças; iv) “política da comunicação”; v) “estreitamento de laços entre povos” (People’s Republic of China, 2015). Estes objetivos são ferramentas para expandir o *soft power* chinês e a presença diplomática pelo Mundo.

Por seu turno, a BRI apresenta diversas vertentes, com um objetivo económico, diplomático, securitário, financeiro e estratégico, utilizando todas as ferramentas disponíveis para a realização do seu projeto global, quer sejam mecanismos políticos, como económicos na sua natureza, arreigando a análise para a utilização de instrumentos económicos para fins geopolíticos, definido por Robert Blackwill e Jennifer Harris (2016, p. 20) como geoeconomia.

Caso a BRI desempenhe e realize tudo o que está idealizado, será o maior programa de diplomacia económica desde o Plano Marshall do pós-Segunda Guerra Mundial, com o potencial de mobilizar 55% do Produto Mundial Bruto e 70% da população mundial, sendo certo que, de uma perspectiva económica, a sua organização estrutural indica que o mesmo apenas tem como objetivo último uma estratégia de desenvolvimento económico (Pu, 2016).

Dentro da própria hierarquia burocrática do governo chinês, existe uma diferença de percepção perante o papel da BRI, se é uma iniciativa, ou uma estratégia, *e.g.*, o Ministério do Comércio, lançou uma tradução do documento oficial de estruturação e organização da BRI, com o conceito “iniciativa” (People’s Republic of China, 2015). Em contraposição, académicos como Zhang Yunling (2015), interpretam a BRI como a grande estratégia da China para o mundo, tal como alguns documentos oficiais do Partido Comunista Chinês conceptualizam o projeto como “estratégia” (Xinhua, 2015).

Conceptualizar a BRI enquanto iniciativa é de uma grande mais valia para a narrativa que a China pretende transmitir para o mundo e para os atores das relações internacionais no seu todo, uma vez que, na contemporaneidade, devido ao crescimento económico estonteante deste Estado, somado ao seu poder, quer militar, como cultural, há a percepção de que a China é uma ameaça ao “Mundo Ocidental”, ao modo de vida ostensivamente marcado pela influência anglo-saxónica, à “civilização do Ocidente”, daí, muitos dos agentes burocráticos chineses enveredam pela via da “iniciativa”, dando um teor mais inclusivo e menos ameaçador (Pu, 2016). Ou seja, o código geopolítico gizado pela China daria primazia à manutenção do *status quo*, no que se refere à distribuição do poder na ordem internacional, sendo certo que a BRI seria fundamentalmente um jogo de soma variável e cooperativo.

Por seu turno, segundo o professor Francisco José Leandro (2018), a BRI é, efetivamente, considerada como uma estratégia, construindo elementos de conectividade nacionais, regionais e globais, sendo certo que os corredores económicos, as ZEE e as RAE, em conjugação com os empreendimentos massivos e vitais de ambos os projetos da BRI, irão desenvolver, paulatinamente, uma rede económica e financeira de intersubjetividade regional e global, na qual o seu centro galvanizador será a China. Neste sentido, a conjugação das vias de transporte marítimas e terrestres irão conferir a este Estado um maior estatuto. É neste contexto que a BRI atua enquanto projeto de política externa estratégico de aumento do poder relativo da China, referente ao sistema internacional no seu todo.

Por fim, a BRI aparece, de facto, enquanto uma “estratégia” em oposição a uma “iniciativa”, na medida em que, apesar de existir uma controvérsia interna no seio do governo central na tentativa de definição de tal projeto, torna-se evidente que o mesmo tem alocado diferentes recursos e “escondido” desígnios nacionais, para suplantar a oposição no sentido de perseguir objetivos nacionais definidos, *e.g.*, internacionalização do RMB, desenvolvimento interno, aumento do poder relativo chinês, maior presença chinesa no Sudeste Asiático, menos vulnerabilidade relativa ao transporte de *commodities*, aumento da influência nas principais rotas de transporte. Assim, a BRI apresenta-se

enquanto um projeto que pretende levar outros Estados a contribuir para um ou vários objetivos estatais chineses, algo que de outra forma os contribuidores não perceberiam como seu interesse, ou que aceitariam os seus custos, num ambiente de discórdia com o poder dos EUA. Em suma, uma estratégia efetiva.

3.1. Implicações Securitárias e Políticas Enquanto Vertente Estratégica da BRI

A estagnação económica é uma das principais ameaças, se não a maior, à sobrevivência da China enquanto potência do seu estatuto, ou ponto que lhe possa barrar a ascensão a superpotência, caso a mesma se verifique, apresenta-se como uma grande ameaça à sua defesa nacional. Nesse sentido, a China polvilha a BRI com corredores económicos e utiliza empresas chinesas para promover o crescimento económico nacional (Pantucci, 2017). Nessa medida, torna-se imperativo salvaguardar os seus empreendimentos e infraestruturas nos países envolvidos no projeto, bem como deter um acesso ininterrupto a recursos necessários para o florescimento económico chinês, sendo certo que são ativados vários instrumentos securitários para esse efeito, com um objetivo estratégico.

Em primeiro lugar, a rede diplomática chinesa encontra-se na linha da frente da sua estratégia. Interconectando-se com as suas agências de inteligência, ambos os mecanismos avaliam o ambiente securitário específico na região, para melhor proteger os seus cidadãos que lá trabalham e as suas infraestruturas (Jong *et al.*, 2017), tentando pressionar o governo específico a criar uma situação securitária favorável aos desígnios chineses, *e.g.*, processo de negociação de paz entre Talibãs e o governo Afegão (Shalizi, 2015).

Em segundo lugar, acordos sobre matérias securitárias entre a China e os intervenientes têm por fim aumentar a cooperação na área do contraterrorismo, numa tentativa de reduzir os riscos dos Estados onde a ameaça é latente e, por outro lado, diminuir as pretensões separatistas e terroristas, segundo a narrativa criada pelo governo chinês, em relação à província de Xinjiang, *e.g.*, “Joint Statement of the Inaugural High Level Military Leader Meeting on Quadrilateral Cooperation and Coordination Mechanism in Counter Terrorism by Afghanistan-China-Pakistan-Tajikistan Armed Forces” (Ministry of National Defense, 2016).

Em terceiro lugar, o auxílio às forças de segurança nacionais do local, como em exercícios militares, procura favorecer o ambiente securitário para os fins económicos chineses.

Em quarto lugar, com a expansão das atividades da China no estrangeiro, tem surgido a necessidade de o governo central chinês encorajar as empresas nacionais a investir nas suas capacidades de avaliação do nível de risco e de crise securitária (Duchâtel, Bräuner e Hang, 2014).

Em quinto e último lugar, a criação de bases militares no estrangeiro, sendo a primeira e única à altura de redação deste artigo, no Djibouti, reflete a propensão de expansão militar chinesa (Wang, 2018), no sentido de tomar um lugar mais preponderante no mundo e aumentar a sua presença em diversas regiões, como os EUA.

Assim, torna-se evidente que para proteger os seus projetos dentro da própria BRI, a China vai ao ponto de criar um ambiente securitário capaz de sustentar os seus desígnios económicos, *i.e.*, uma visão puramente estratégica.

4. A BRI Enquanto Empreendimento de Política Externa

Tomando como ponto de partida toda a análise anterior, irá avaliar-se a BRI enquanto projeto de política externa, de um modo específico, ou seja, tentar-se-á demonstrar que este, não só é um empreendimento definido enquanto política externa, mas uma ferramenta de manutenção da defesa nacional.

Ora, a BRI pode ser vista como um *continuum* necessário, ou melhor, uma evolução faseada da política externa chinesa desde finais dos anos 1970, em primeiro lugar, marcada pela abertura económica proveniente da política de Deng Xiaoping, numa perspectiva *going out*, em contraposição com o regime maoísta severamente marcado pela autarcia e pelo protecionismo. Num segundo lugar, pelo pragmatismo originário de então, em que o projeto não está assente em valores fundamentais e intransponíveis, mas sim em valores situacionais, sendo evidente a externalização dos interesses internos (Ouyang, 2017). Não obstante, dando uma certa sensação de alternativa ao modelo de cooperação internacional: “China’s foreign policy view is pragmatic and seeks to maximize benefits in an every changing yet interconnected global environment. It is not a view grounded in absolute values – it is situational ethics on global scale” (Lampton, 2014, p.110).

Em terceiro lugar, pelo fundamento restrito e pilar da política externa chinesa desde 1949 que é o princípio da não-intervenção, materializado na Conferência de Bandung, em 1955, e originário do passado histórico chinês dos “Cem anos de Humilhação” provocados à nação chinesa por poderes estrangeiros. Neste sentido, este princípio serve de manto debaixo do qual a China procura operar com desígnios políticos, mas “disfarçados” por uma mera política de investimento, *e.g.*, a atual “diplomacia da dívida” que provoca ganhos de poder pela China, em Estados como o Paquistão, Laos e Sri Lanka (Davidson, 2018).

Em último lugar, consegue-se analisar a BRI enquanto fase final e melhorada de uma política externa chinesa que derivou desde a manutenção do papel internacional assente no *low profile* de Deng Xiaoping, ao *peaceful rise* de Hu Jintao até ao *striving for achievement* de Xi Jinping, sendo certo que na presente conjuntura, tendo em conta todos os pontos mencionados ao longo deste artigo, a BRI promove uma visão de projeto catalisador do poder chinês, uma vez que conduz a China à posição de líder regional. No que toca à integração económica e política da Eurásia, coloca certos Estados periféricos sobre a sua órbita de influência, *e.g.*, Paquistão, Bangladesh, Sri Lanka, tão como cada vez mais os países da ASEAN, com o Regional Comprehensive Economic Partnership, ou mesmo individualmente, com o Vietname e Indonésia numa perspectiva de retorno à lógica *Hua Yi* de tributação ao Império do Meio, neste caso à China atual enquanto centro galvanizador da finança e da economia internacional.

4.1. A BRI e o Made in China 2025: Duas Faces da Mesma Moeda

Como o tema desde subcapítulo sugere, ambos os projetos, neste caso a BRI e o plano concebido em 2015 com vista ao *upgrade* da industrialização e exportação chinesa para a comercialização de produtos com alta vantagem competitiva e com um grande valor acrescentado derivado do incremento de tecnologia, são dois empreendimentos que se complementam, concebendo uma política externa chinesa assertiva e bem delineada.

Em primeiro lugar, como já se analisou, a BRI pretende desenvolver as regiões internas chinesas, num intuito de normalizar a discrepância existente entre litoral e interior; escoar indústrias inteiras de baixo valor para os seus Estados vizinhos pouco desenvolvidos; criar rotas, tanto marítimas como terrestres de acesso a recursos, mercados e a centros tecnológicos, como na Alemanha.

Em segundo lugar, o plano *Made in China 2025* procura reduzir o hiato entre a China e o Ocidente industrializado, no sector tecnológico, daí pautar a proposta estatal de desenvolver dez indústrias deste sector, *e.g.*, inteligência artificial, telecomunicações, tecnologias de informação, robótica (McBride e Chatzky, 2018), para que tenha o máximo proveito da Quarta Revolução Industrial e, concomitantemente, deixe progressivamente o comércio de produtos de baixo valor acrescentado e se retire de ser a “fábrica do mundo” para vir a ser um efetivo centro nevrálgico tecnológico mundial. Subjacente, o fim último deste plano é, também, reduzir a dependência externa nestes sectores, salvaguardando, deste modo, quaisquer tentativas de minar o comércio e crescimento económico chinês, como se tem observado com a ação do EUA na atual “guerra comercial”.

Em suma, assim se compreende que os dois projetos agem em unísono tendo em vista a proteção da defesa nacional, no que diz respeito à independência económica e que a BRI enquanto política externa apresenta-se como a projeção e o catalisador de um projeto interno que é o *Made in China 2025*.

5. Conclusão

Em síntese, pode-se afirmar que a BRI se apresenta como um projeto massivo, de dimensões magnânimas, nunca antes visto, com um plano em constante adaptação à conjuntura e contemporaneidade. Não obstante, apesar de se definir como uma iniciativa, pelo governo central chinês – a sua natureza é de cariz dual, entre a simples “iniciativa” ou a complexa “estratégia”, sendo certo que ambos, dependendo da forma como se identifica o próprio projeto, trazem consequências diversas aos objetivos pretendidos. Concomitantemente, é argumentado ao longo deste artigo que a natureza real da BRI é estratégica, tentando alavancar interesses nacionais com um projeto internacional. É projetado no sentido de uma política externa efetiva, colaborando com outros Estados para atingir um plano sistematizado chinês, *e.g.*, assegurar o crescimento económico da China, aumentar a sua presença nas rotas marítimas, recrudescer o papel político chinês nos diversos intervenientes, promover a presença militar em países terceiros.

Não obstante, também é analisado que a BRI, enquanto empreendimento de política externa, promove a real proteção da defesa nacional, visto que reduz a dependência chinesa perante o exterior, promove a securitização de certos e determinados pontos de

passagem das rotas comerciais chinesas e, conjuntamente, tenta produzir um crescimento económico estável e cada vez mais tecnologicamente avançado, sendo certo que promove uma agregação de poder massivo em volta da China, quer seja no âmbito geopolítico, económico, financeiro ou político.

Referências

- Alves, A. C., 2010. *Introdução à Segurança*. Lisboa: Edição da Revista da Guarda Nacional Republicana.
- Associated Press, 2014. China Pledges \$40 Billion for New 'Silk Road'. *The Japan Times* [online], 9 de novembro. Disponível em: <https://www.japantimes.co.jp/news/2014/11/09/business/economy-business/china-pledges-40-billion-for-new-silk-road/#.Wz9DLrjOXIU> [acedido 27 setembro 2018].
- Barris, M., 2013. Economist Calls for Global Marshall Plan and Currency. *China Daily* [online], 11:44, 13 de outubro. Disponível em: http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2013-09/13/content_16967951.htm [acedido 27 setembro 2018].
- Blackwill, R. e Harris, J., 2016. *War by Other Means: geoeconomics and statecraft*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Blanchard, J., 2017. Probing China's Twenty-First-Century Maritime Silk Road Initiative (MSRI): An Examination of MSRI Narratives. *Geopolitics*, 22, pp. 246-268. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14650045.2016.1267147>.
- Blanchard, J. e Flint, C., 2017. The Geopolitics of China's Maritime Silk Road Initiative. *Geopolitics*, 22(2), pp. 223-245. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14650045.2017.1291503>.
- Brunner, H.-P., 2013. What Is Economic Corridor Development and What Can It Achieve in Asia's Subregions? [pdf]. *ADB Working Paper Series on Regional Economic*, no. 117, agosto. Disponível em: Asian Development Bank [website] <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/100110/reiwp-117-economic-corridor-development.pdf>
- Cropsey, S. e Milik, A., 2012. Mahan's Naval Strategy: China Learned It. Will America Forget It? *World Affairs Journal* [online], 1 de março. Disponível em: <http://www.worldaffairsjournal.org/article/mahan%E2%80%99s-naval-strategy-china-learned-it-will-america-forget-it> [acedido 28 setembro 2018].
- Davidson, H., 2018. Warning sounded over China's 'debtbook diplomacy', *The Guardian* [online], 7:12 BST, 15 de maio. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2018/may/15/warning-sounded-over-chinas-debtbook-diplomacy> [acedido 6 outubro 2018].
- Duchâtel, M., Bräuner, O. e Hang, Z., 2014. Protecting China's Overseas Interests. The Slow Shift Away from Non-Interference [pdf]. *SIPRI Policy Paper*, no. 41, junho. Disponível em: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) [website] <https://www.sipri.org/publications/2014/sipri-policy-papers/protecting-chinas-overseas-interests-slow-shift-away-non-interference> [acedido 30 setembro 2018].
- Griffiths, J., 2017. Just what is this One Belt, One Road thing anyway? *CNN* [online], 02:16 GMT (10:16 HKT), 12 de maio. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2017/05/11/asia/china-one-belt-one-road-explainer/index.html> [acedido 2 outubro 2018].

- Jiao, W. e Yunbi, Z., 2013. A New ‘Maritime Silk Road’ Called For. *China Daily* [online], 12:15, 4 de novembro. Disponível em: http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2013-10/04/content_17009583.htm [acedido 8 outubro 2018].
- Jong, S., Oosterveld, W., Roelen, M., Klacansky, K., Sileikaite, A. e Siebenga, R., 2017. *A Road to Riches or a Road to Ruin? The Geo-economic Implications of China's New Silk Road* [pdf], The Netherlands: The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS). Disponível em: HCSS [website] https://hcss.nl/sites/default/files/files/reports/Geoeconomics_Behind_OBOR_FINAL%20%283%29.pdf
- Keck, Z., 2013. Alfred Thayer Mahan With Chinese Characteristics. *The Diplomat* [online], 1 de agosto. Disponível em: <https://thediplomat.com/2013/08/alfred-thayer-mahan-with-chinese-characteristics/> [acedido 3 outubro 2018].
- Kuo, L. e Kommenda, N., 2018. What is China's *Belt and Road Initiative*? *The Guardian* [online]. Disponível em: <https://www.theguardian.com/cities/ng-interactive/2018/jul/30/what-china-belt-road-initiative-silk-road-explainer> [acedido 20 outubro 2018].
- Lampton, D., 2014. *Following the Leader: Ruling China, from Deng Xiaoping to Xi Jinping*. Berkeley: University of California Press.
- Leandro, F., 2018. *Geopolitics of the Belt and Road Initiative: Key Strategic Spearheads*. Intervention on the 25th World Congress of Political Science.
- Leandro, F., 2016. *Macau SAR and the European Union: Two Subjects of International Law*. Macau: Rui Cunha Foundation.
- Leverett, F., Leverett, H. e Bingbing, W., 2015. China Looks West: What Is at Stake in Beijing's ‘New Silk Road’ Project. *The World Financial Review* [online], 25 de janeiro. Disponível em: <http://www.worldfinancialreview.com/?p=3388#!prettyPhoto~> [acedido 6 outubro 2018].
- Lim, A., 2015. Africa and China's 21st Century Maritime Silk Road, *The Asia-Pacific Journal | Japan Focus* [online], Volume 13, issue 11(3). Disponível em: <https://apjif.org/2015/13/10/Alvin-Cheng-Hin-Lim/4296.html> [acedido 7 outubro 2018].
- McBride, J. e Chatzky, A., 2018. Is ‘Made in China 2025’ a Threat to Global Trade? *Council on Foreign Relations* [online], 7 de março. Disponível em: <https://www.cfr.org/background/made-in-china-2025-threat-global-trade> [acedido 6 outubro 2018].
- Ministry of National Defense, 2016. *Afghanistan, China, Pakistan, Tajikistan Issue Joint Statement on Anti-Terrorism*. Ministry of National Defense, Defense News, China Military Online, 17:28, 4 de agosto. Disponível em: http://eng.mod.gov.cn/DefenseNews/2016-08/04/content_4707451.htm [acedido 3 outubro 2018].
- OBOREurope, 2017. A new free trade zone for the BRI in Chongqing. *One Belt One Road Europe (OBOREurope)* [online]. Disponível em: <https://www.oboreurope.com/en/ftz-chongqing/>
- Ouyang, L., 2017. *One Belt, One Road and China's Evolution in Foreign Policy and Regional Leadership* [pdf]. Global Commerce Scholar Thesis, April 28, University of Virginia. Disponível em: University of Virginia Library [website] https://libraetd.lib.virginia.edu/public_view/db78tc14p [acedido 6 outubro 2018].
- Page, J., 2014. China Sees Itself at Center of the New Asian Order. *The Wall Street Journal* [online], 10:23 p.m. ET, 9 de novembro. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/chinas-new-trade-routes-center-it-on-geopolitical-map-1415559290> [acedido 27 setembro 2018].

- Pantucci, R., 2017. China: Understanding Beijing's Belt and Road Initiative. *Royal United Services Institute (RUSI)* [online], 12 de maio. Disponível em: <https://rusi.org/commentary/china-understanding-beijing%E2%80%99s-belt-and-road-initiative> [acedido 8 outubro 2018].
- People's Republic of China, 2015. *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*. Issued by the National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China, with State Council authorization, First Edition, 28 de março de 2015. [online] Disponível em: National Development and Reform Commission (NDRC), People's Republic of China [website] http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html
- Perlez, J. e Huang, Y., 2017. Behind China's \$1 Trillion Plan to Shake Up the Economic Order. *The New York Times* [online], 13 de maio. Disponível em: https://www.nytimes.com/2017/05/13/business/china-railway-one-belt-one-road-1-trillion-plan.html?_r=0 [acedido 29 setembro 2018].
- Pu, X., 2016. One Belt, One Road: Visions and Challenges of China's Geoeconomic Strategy. *Mainland China Studies*, 59, pp. 111-132. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/312533416_One_Belt_One_Road_Visions_and_Challenges_of_China%27s_Geoeconomic_Strategy?enrichId=rgreq-fc896507700c34cb47fc7b0916e32b28-XXX&enrichSource=Y292ZXXjQYWdlOzMxMjUzMzQxNjUzOz0NTIyOTc4Mzk5MTA5MTJAMTQ4NDg0NzYxNjYwMw%3D%3D&el=1_x_2&esc=publicationCoverPdf [acedido 29 Setembro 2018].
- Ribeiro, A., 2009. *Teoria Geral da Estratégia*. Coimbra: Almedina.
- Shalizi, H., 2015. Afghans Arrested Chinese Uighurs to Aid Taliban Talks Bid: Officials. *Reuters* [online], 1:35 PM, 20 de fevereiro. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-afghanistan-taliban-china/afghans-arrested-chinese-uighurs-to-aid-taliban-talks-bid-officials-idUSKBN0LO18020150220> [acedido 7 outubro 2018].
- Soong, J.-J., 2016. The Political Economy of Development Between China and the ASEAN States: Opportunity and Challenge. *The Chinese Economy*, 49(6), pp.395-399, DOI: 10.1080/10971475.2016.1207972.
- Tsirbas, M., 2016. What does the Nine-Dash Line Actually Mean? *The Diplomat* [online], 2 de junho. Disponível em: <https://thediplomat.com/2016/06/what-does-the-nine-dash-line-actually-mean/> [acedido 27 setembro 2018].
- Villar, L. e Hamilton, M., 2017. The Strait of Malacca, a key oil trade chokepoint, links the Indian and Pacific Oceans. *U.S. Energy Information Administration (EIA)*. Disponível em: EIA [website] <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=32452> [acedido 6 outubro 2018].
- Wang, M., 2018. China's Strategy in Djibouti: Mixing Commercial and Military Interests. *Council on Foreign Relations* [online], 13 de abril. Disponível em: <https://www.cfr.org/blog/chinas-strategy-djibouti-mixing-commercial-and-military-interests> [acedido 5 outubro 2018].
- Xinhua, 2016. China Exim Bank boosts lending to Belt and Road projects, New China. *Xinhua* [online], 14 de janeiro. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2016-01/14/c_135010331.htm [acedido 3 outubro 2018].
- Xinhua, 2015. One Belt, One Road and RMB internationalization serve global interest: Report. *Xinhua* [online], 9:55 AM, 9 de outubro. Disponível em: http://news.xinhuanet.com/english/2015-10/09/c_134695173.htm [acedido 5 outubro 2018].

- Zhang, Y., 2015. One Belt, One Road: A Chinese View. *Global Asia* [online], 10(3). Disponível em: <https://www.globalasia.org/issue/chinas-new-silk-roads/> [acedido 18 outubro 2018].
- Zhe, Z. e Guangjin, C., 2013. President Leaves Beijing for Seven-Day Journey. *China Daily* [online], 01:13, 1 de junho. Disponível em: <http://europe.chinadaily.com.cn/china/2013-06/01/content16554298.htm> [acedido 30 setembro 2018].

A Política de Segurança Energética Europeia Perante o Desafio da Cooperação Russa: o Caso do Acesso ao Gás Natural

Jorge Augusto Costa Félix

Introdução

Este trabalho pretende analisar a forma como a União Europeia tem reformulado a sua política de segurança energética perante a elevada dependência de gás natural russo e no que diz respeito ora à segurança do abastecimento, ora à garantia de fluxos contínuos daquele recurso energético.

Explorará a posição de mercado dominante da Rússia como uma arma de manipulação política utilizada por Moscovo perante a UE e os seus Estados-membros, assim como o modo como tem moldado o desenvolvimento da política de segurança energética europeia.

As relações de segurança energética UE-Rússia têm evoluído nos últimos anos, mas têm levado ambos os atores em direções opostas. Se, por um lado, a UE apoia uma maior liberalização do mercado energético, por outro, a Rússia procura uma governação deste mercado assente no bilateralismo – o que tem tornado a cooperação entre ambos os atores cada vez mais difícil. Em termos práticos, a UE tem procurado promover a liberalização e diversificação energética, enquanto a Rússia tem tentado manter a sua posição de mercado dominante, através da Gazprom – empresa que apoia o modelo bilateral (e não-liberalizado) defendido pelo governo russo, e que é detentora da *pipeline* Nord Stream que faz chegar à Europa todo o gás natural proveniente da Rússia. (Sauvageot, 2018).

A UE é o maior importador de energia do mundo. A parcela que representa o gás natural no que toca ao consumo de energia dentro da UE tem aumentado de forma dramática nas últimas décadas. Sendo o gás o combustível de eleição dentro da UE, a tendência é que a procura aumente cada vez mais. De acordo com a Agência Internacional da Energia (AIE), a procura de gás natural por parte da UE vai aumentar de uns atuais 540 biliões de metros cúbicos para, aproximadamente, 800 biliões de metros cúbicos em 2030. Consequentemente, a dependência de gás importado vai atingir os 80% até 2030 (Hélen, 2010).

Atualmente, a mais importante fonte de fornecimento de gás natural para a UE é a Rússia, sendo que, da totalidade do gás importado, 40 a 50% provém da Rússia, e 22 a 28% desse gás é consumido diretamente pelos Estados-membros da UE. Ao contrário

do petróleo, o gás é extremamente difícil de transportar em tanques, sendo o meio mais adequado os gasodutos. Como resultado, o mercado do gás apresenta um caráter bilateral, com uma parte no início e outra no fim do gasoduto. Assim, o gás proveniente da Rússia para a UE circula na sua totalidade através dos gasodutos da Gazprom.

A elevada dependência perante a Rússia como uma fonte de fornecimento e o domínio do monopólio da infraestrutura por parte da Gazprom representam o dilema de segurança que o nosso trabalho irá encarar como desafio ao desenvolvimento da política de segurança energética da UE (Hélen, 2010).

A política energética é uma parte integrante da política externa russa e, como tal, a Rússia usa a energia como uma ferramenta de influência externa, sobretudo em países que caem sob a esfera de influência de Moscovo. Esta estratégia geopolítica entra em conflito, não só com as políticas que a UE a tem vindo a estabelecer na “vizinhança comum” do Leste europeu, como também na região cáspia, onde a UE está a tentar desenvolver novas relações energéticas de forma a diminuir a sua dependência para com a Rússia. No entanto, e de forma a proteger a sua própria segurança energética – assente na procura de gás por parte da UE –, e a sua posição altamente vantajosa e estratégica como o principal fornecedor de gás para a Europa, a Rússia tem vindo a boicotar as tentativas da UE para diversificar as fontes do seu fornecimento energético.

Ora, a relação UE-Rússia não será explorada sob a forma de uma parceria estratégica, mas sim de uma rivalidade estratégica. As relações – as que Moscovo estabelece com determinados países chave para a UE – servem o objetivo de criar divergências políticas entre estes, com o intuito de exacerbar a energia e criar uma divisão entre os Estados-membros – garantindo assim a segurança dos futuros acordos de fornecimento energético com a Gazprom. A relação bilateral russo-germânica é uma das mais representativas da tentativa do governo russo boicotar a construção de uma política de segurança energética europeia, e o seu maior desfecho – a Nord Stream – traz graves consequências geopolíticas para a União Europeia (Hélen, 2010).

Já desde os inícios dos anos 90 que a UE tem vindo a reconhecer a volatilidade do seu mercado energético e a sua enorme dependência do gás natural oriundo da Rússia. Para combater esta tendência, a UE tem manifestado a sua vontade de desenvolver a segurança energética do continente europeu, afirmando que uma política energética e um mercado energético integrado poderiam promover uma diversificação das fontes de fornecimento de gás natural e uma conseqüente independência do mercado russo. Nos anos 70, a UE começou a desenvolver estratégias que promoviam uma cooperação energética ao nível nacional; porém, só a partir de 1999 é que começaram os grandes progressos em direção a uma convergência energética europeia.

A questão começou a ganhar força nas agendas políticas através do Earth Summit, no Rio de Janeiro em 1992, e do Protocolo de Quioto em 1997. Todavia, apenas em 2007 os Estados-membros da UE se comprometeram legalmente a estabelecer atividades coordenadas de política energética através do Plano de Ação Energética (Council of the European Union, 2007). Em 2009, com o Tratado de Lisboa, foram atribuídas à UE as competências necessárias para atuar legalmente em matéria de política energética

(Biesenbender, 2015). E é desde então que a UE tem vindo a desenvolver um processo de integração no domínio da segurança energética, através da criação de novos instrumentos de diplomacia, com o objetivo de aumentar a sua segurança em termos de receção de gás natural (Surralles, 2016).

Este trabalho pretende, portanto, analisar a forma de como a UE tem desenvolvido a sua estratégia de acesso e gestão de um recurso energético essencial para a segurança dos seus Estados-membros – o gás natural – perante uma Rússia que apresenta enormes desafios à cooperação – de modo a conservar a sua posição de mercado dominante. A análise focar-se-á no período de 1999 a 2019, pois, como foi anteriormente demonstrado, é nos anos 90 que a UE se apercebe da sua enorme dependência e começa a reunir esforços para desenvolver a sua estratégia de segurança energética; e é nas duas décadas seguintes que esta começa a ganhar a forma de uma política integrada, moldada pelas relações UE-Rússia. A análise será, por fim, desenvolvida tendo em conta: 1) os principais desafios à cooperação impostos pela Rússia; e 2) as consequentes respostas da União Europeia.

Utilizar-se-á o modelo teórico do construtivismo. Segundo este, uma determinada identidade política é sempre influenciada pela sua relação com outros atores. Dito de outra forma, a Rússia – vista como um “outro ator” – tem tido um papel preponderante na construção da identidade da UE através de um processo de negociação política interativa (Rumelili e Morozov, 2012).

Neste caso, a Rússia, através da sua política energética externa, tem desafiado a tentativa de a UE desenvolver uma política energética integrada e independente. Assim, toda a sequência de eventos e processos que caracterizam a forma como a UE tem (re)conceitualizado a sua política de segurança energética serão analisados com base naquela que tem sido a pressão e a influência exercida pela política externa russa. Desta forma, face à natureza empírica da investigação, este trabalho utilizará uma perspetiva construtivista que permita focar a criação de identidade e interesses durante o processo de interação de ambos os atores.

Vários atores têm alertado para a importância de estudar identidades e interesses nas relações energéticas UE-Rússia, de forma a explicar a interação dos diferentes atores (Tichý, 2016; Pick, 2012). Na prática, o contexto geopolítico, as previsões de um aumento na procura de gás natural, um clima político europeu transformado e os preços crescentes, têm acentuado as suas diferentes posições. Também a politização do diálogo energético levou à perceção do “outro” como um ator antagónico ou como um competidor, em vez de um parceiro, o que, por seu turno, levou à necessidade de os atores reproduzirem as suas identidades e interesses no contexto da segurança energética. Consequentemente, a interação entre os atores não será interpretada apenas na perspetiva da gestão de questões energéticas importantes para as suas agendas, mas também da recriação da identidade de ambos os atores, neste domínio.

Utilizaremos a análise do discurso como uma ferramenta metodológica que permite examinar documentos oficiais da União Europeia e do governo russo. Esta ferramenta permite dissecar a estrutura linguística dos textos e discursos, bem como a sua organiza-

ção retórica e argumentativa. Desta forma, a análise do discurso assume que diferentes modos de usar e empregar a linguagem representam diferentes visões e percepções do mundo (Tichý, 2016).

A análise do discurso apresenta-se como um método de investigação adequado para o estudo do discurso liberal, multilateral e de integração da União Europeia, no que toca à sua política de segurança energética. Este método será útil também no estudo de um discurso não liberal e de procura de controlo e domínio do mercado energético europeu por parte do governo russo. Neste contexto, o objetivo do nosso trabalho será explorar vários discursos e textos relacionados com as relações energéticas UE-Rússia, e consequentemente usar a mesma metodologia como uma ferramenta para a análise do discurso de integração da UE no domínio da sua política de segurança energética.

Na prática, os documentos que serão analisados através deste método incluem documentos textuais e verbais de dois tipos: 1) documentos publicados pelas instituições da UE e do governo russo; e 2) declarações, discursos e entrevistas de funcionários da UE e do governo russo. Todos os documentos analisados terão, obrigatoriamente, várias ideias, conceitos e palavras-chave que aludam, diretamente, à segurança energética, com enfoque no gás natural, de ambos os atores. O método de análise do discurso não será por fim o único utilizado pelo nosso trabalho. O *process tracing* será também utilizado como uma ferramenta metodológica. Este torna possível estudar relações causais complexas caracterizadas por múltipla causalidade, diferentes ciclos de opinião e reação, dependência para com determinados trajetos e ações, momentos críticos e efeitos de interação complexos (George e Bennett, 2005). Mais: a teoria do construtivismo dá ênfase à “codeterminação dos atores e estruturas através de processos” (Wendt, 1999), o que alerta para a necessidade de uma metodologia orientada para o estudo de processos. Tal metodologia permite explicar a formação de identidades e interesses ao longo do tempo, assim como a conexão entre diferentes atores e fenómenos no que toca ao diálogo energético UE-Rússia.

1. Política da UE no Âmbito da Energia: Principais Tendências

A pertinência na presente estudo, que se foca na análise da política da UE no âmbito de energia e especificamente gás natural, reside numa melhor compreensão da evolução tanto das respetivas políticas da UE como da política externa russa, o que poderá ajudar na elaboração das considerações acerca da melhor estratégia futura a seguir pela UE na elaboração da sua política de segurança energética.

De acordo com uma análise recente realizada pelo Eurobarómetro do Parlamento Europeu, concluiu-se que cerca de metade dos cidadãos da UE gostariam que esta desempenhasse um papel mais interveniente e importante do que o atual em matéria de segurança e fornecimento energético. Segundo uma outra análise levada a cabo pelo Parlamento Europeu e intitulada de *Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-19 (third edition)*, um mercado energético único e mais integrado física e economicamente poderia produzir ganhos anuais de cerca de 250 biliões de euros (European Parliamentary Research Service, 2016). Os gastos relacionados com energia estão ainda divididos por diferentes

partes do orçamento europeu, o que demonstra o quão importante é o controlo total dos recursos energéticos para a UE. A energia é ainda sublinhada como uma das prioridades para o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (European Parliamentary Research Service, 2016). No que a Portugal diz respeito, deve-se sublinhar a possibilidade de o país e a Península Ibérica integrarem o mercado de gás europeu perante o recente desenvolvimento de condições para a criação de infraestrutura com capacidade de armazenar mais de mil milhões de metros cúbicos de gás natural (European Environment Agency, 2015). Também a solidariedade reforçada para garantir o aprovisionamento de gás natural e a União de Energia apresentam-se como temas que justificam a nossa preocupação investigativa no que a Portugal diz respeito. Neste sentido, França, Portugal e Espanha concordaram em estabelecer interconexões energéticas e cooperação regional com o objetivo de fortalecer a segurança do fornecimento energético em países mais desfavorecidos, como é o caso de Portugal (Comissão Europeia, 2018).

A seguinte argumentação leva-nos a crer que a política de segurança energética tem um elevado potencial lucrativo para a UE e para os seus Estados-membros; porém, este potencial é reconhecidamente mal aproveitado face a um acesso ao gás natural sobre condições de dependência para com a Rússia (European Parliament: Directorate General for Internal Policies, 2017). Uma análise à forma como a UE tem desenvolvido a sua política perante uma dependência de mercado permitirá definir considerações acerca da melhor estratégia futura a seguir, procurando dar resposta a como se pode orientar perante condições de escassez ou elevação de preços, o que pode levar a uma redução da sua dependência e a um reforço de mercado.

A intenção da Gazprom em aumentar a capacidade dos seus gasodutos e oleodutos no Mar Báltico para continuar a chegar à Europa – com os seus preços baixos e sem depender da Ucrânia –, tem levado políticos anti Rússia do Leste europeu, assim como outros líderes, a tentarem boicotar esta tentativa russa através das ferramentas diplomáticas que a UE tem ao seu dispor. O estudo da tentativa russa de alongar os seus gasodutos e do seu boicote pelos políticos de Leste europeu permite-nos compreender melhor o comportamento futuro da UE, e quais serão as tendências de (re)conceptualização da sua política energética perante este desafio de cooperação apresentado pela Rússia.

Por fim, ao procurarmos entender como é que a UE tem reformulado a sua política energética e de que forma se tem posicionado, poderemos perceber, de forma mais clara, a complexa política energética externa russa, pois a estratégia energética europeia procura responder regularmente aos desafios impostos pela estratégia russa. A política energética russa tem sido descrita como pura geopolítica, mas, na verdade, apresenta também dinâmicas determinadas pelo funcionamento do mercado. Visto desta perspetiva, o fornecimento de gás natural da Rússia para a Europa é tão importante para o país que este tem concedido tratamento especial à Gazprom. A Rússia vê também a energia como uma forma de maximizar a sua presença na economia global – contudo, é demasiado simplista olhar para a Rússia apenas com lentas geopolíticas. Na verdade, Moscovo tem usado instrumentos tecnocráticos e legais para promover a sua presença no mercado e para lidar sobretudo com a última ronda de legislação do mercado energético europeu –

conhecida como o terceiro pacote – que condiciona a ação da Gazprom em matéria de gás natural. Este trabalho permitirá perceber melhor a complexa política energética externa russa, o que por consequência permitirá também perceber de que forma a UE tem retribuído.

2. Revisão Bibliográfica

A prosperidade e a segurança dos Estados-membros da UE dependem, em grande medida, de um acesso contínuo e duradouro a recursos energéticos essenciais para a sua sobrevivência, como é o caso do acesso ao gás natural.

Desde os anos 1970 até à atualidade, os Estados-membros da UE não se viram obrigados a fazer qualquer tipo de interrupção no que toca ao acesso a este recurso. Porém, nos invernos de 2006 e 2009, os Estados-membros de Leste viram-se atingidos por interrupções temporárias no acesso ao gás natural. Este acontecimento apresentou-se como uma *wake-up call* para a necessidade de se criar uma política energética europeia comum. Desde esse momento, registou-se um vasto progresso, não só no sentido de reforçar a segurança energética da UE – no que ao acesso e aprovisionamento de gás natural diz respeito –, mas também no que toca à redução do número de Estados-membros que dependem apenas de um único fornecedor – a Rússia. Não obstante todo o progresso feito no reforço da infraestrutura energética europeia e na procura de novos fornecedores, a UE tem-se mantido dependente do mercado energético russo (Comissão Europeia, 2014).

Desta forma, a UE tem vindo a tentar desenvolver uma política de segurança energética pragmática e firme, capaz de resistir a interrupções no fornecimento de gás natural, e capaz de se demarcar da sua dependência para com o mercado de gás natural russo. No entanto, esta tentativa de desenvolvimento de uma política de segurança energética independente tem continuado a ser moldada por um desafio de cooperação do governo russo.

Neste contexto, vários são os estudos que se debruçam no desenvolvimento da política de segurança energética da UE perante o desafio da cooperação Russa, tendo em linha de conta a “vizinhança partilhada” ou Leste europeu como uma região de importância estratégica para ambos os atores, em termos geopolíticos e de mercado de infraestrutura energética.

Para Derek Averre (2009), a Rússia tem, a todo o custo, tentado maximizar o seu poder estrutural na vizinhança partilhada com a UE, de modo a influenciar e moldar como é percebida externamente. Por outras palavras, um domínio estratégico da vizinhança partilhada – que por sua vez possui uma grande capacidade de produção energética – permite à Rússia desempenhar um papel chave na produção e transporte energético para a UE, acabando por limitar a influência externa da organização. Todo o legado demográfico, social e económico que a Rússia partilha com os seus vizinhos concede-lhe um papel importante no seu relacionamento com estes; porém, este relacionamento tem vindo a ser posto em causa face a um engajamento cada vez maior da UE com esta região, no que diz respeito à criação de relações bilaterais de segurança energética.

A tentativa da UE desenvolver laços com esta e outras regiões – sob o intuito de se demarcar da sua dependência para com a Rússia – tem sido alvo de interesse de diversos estudiosos. A Carta da Energia Europeia (1991) e o seu tratado ratificador (1994) são um bom exemplo desta tentativa de demarcação da UE e da tentativa da Rússia boicotar este processo. A Carta da Energia Europeia pretendia integrar o setor energético da Rússia e do Leste europeu no mercado europeu após a Guerra Fria. Esta tinha como base uma relação de diálogo e cooperação; contudo, a Rússia não ratificou o tratado – o que não quer dizer que tenha rejeitado todo o processo. A principal razão para a não ratificação foi a Gazprom – empresa público-privada Russa que detém o monopólio de mercado da infraestrutura energética na UE – estar convencida de que a liberdade de trânsito estabelecida pelo tratado envolvia o acesso de produtores energéticos da Ásia Central ao mercado europeu, o que resultaria numa perda de controlo do mercado europeu por parte da empresa (Belyi, 2009). Outros autores têm-se focado na tentativa da Comissão Europeia integrar os seus Estados-membros numa abordagem comum da política de segurança energética europeia.

Apesar da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e da Comunidade Europeia da Energia Atómica – CEEA ou Euratom – apresentarem uma tentativa de criar uma abordagem integrada à política energética europeia, apenas depois da criação da Carta Europeia é que se deram as tentativas de integração mais visíveis. Desta forma, argumenta-se que, em 2005, a publicação do Livro Verde circunscrevia os objetivos políticos da Comissão Europeia no desenvolvimento de uma política energética, e que o Tratado de Lisboa criou as condições necessárias para estabelecer a energia como uma competência partilhada. Mais recentemente, argumenta-se que a proposta do terceiro pacote de liberalização pela Comissão Europeia, em 2007, se apresentou como uma tentativa de criar um mercado de gás integrado e uma subsequente nova política energética para a UE (Pointvogl, 2009). Outros autores afirmam ainda que o investimento político – por parte da Comissão – na elaboração de uma política de segurança energética tem sido especialmente elevado, ao ponto do domínio se tornar supranacional (Maltby, 2013). Já Jacopo Torriti (2010) afirma que a tentativa da UE liberalizar e integrar os mercados energéticos como uma resposta à dependência russa traz consequências para a estrutura dos mercados nacionais da UE e os seus *stakeholders*.

Em oposição a este contexto de empreendedorismo político por parte da Comissão Europeia, alguns autores afirmam que a existência de assimetrias nas preferências energéticas dos diferentes Estados-membros da UE tem tornado o envolvimento da organização neste domínio cada vez mais complicado. Porém, apesar de se esperar que os Estados-membros continuem a agir nacionalmente, espera-se, simultaneamente, uma maior cooperação devido a fatores como: a liberalização dos mercados energéticos; a importância dada a uma política energética comum; e os esforços da UE, para que os Estados-membros criem uma capacidade autónoma de aprovisionamento e fornecimento de recursos energéticos (Kirchner e Berk, 2010).

O Regulamento (UE) 2017/1938 adotado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho a 25 de outubro de 2017, reconhece que uma atuação puramente individual por parte

dos Estados-membros pode trazer graves consequências para a futura diversificação das fontes de fornecimento de gás natural da UE e conseqüentemente, afirma:

“The Commission’s communication of 16 October 2014 on the short-term resilience of the European gas system analyzed the effects of a partial or complete disruption of gas supplies from Russia and concluded that purely national approaches are not very effective in the event of severe disruption, given their scope, which is by definition limited. The stress test showed how a more cooperative approach among Member States could significantly reduce the impact of very severe disruption scenarios in the most vulnerable Member States”.

“An internal gas market that operates smoothly is the best guarantee of the security of gas supply across the Union and to reduce the exposure of individual Member States to the harmful effects of disruptions of gas supply. Where a Member State’s security of gas supply is threatened, there is a risk that measures developed unilaterally by that Member State may jeopardise the proper functioning of the internal gas market and damage the gas supply to customers in other Member States. To allow the internal gas market to function even in the face of a shortage of supply, provision must be made for solidarity and coordination in the response to supply crises, as regards both preventive action and the reaction to actual disruptions of gas supply”.

Desta forma:

“In a spirit of solidarity, regional cooperation, involving both public authorities and natural gas undertakings, should be the guiding principle of this Regulation, to mitigate the identified risks and optimise the benefits of coordinated measures and to implement the most cost-effective measures for Union consumers”.

Fica assim demonstrada a importância que a UE dá à criação de uma política energética comum e de um mercado integrado, independente de uma relação de fornecimento energético unilateral que possa pôr em causa o acesso ao gás natural em contexto de condições adversas.

Anna Surralles (2016) apresenta-nos a tentativa da UE criar uma política energética comum através do uso de instrumentos de diplomacia energética que cumprem o objetivo de promover a sua autoridade e capacidade reguladora. Desta forma, traça a evolução da cooperação energética no contexto da Política de Vizinhança Europeia, apresentando os novos parceiros da UE (no contexto desta política) como novas oportunidades para a segurança energética da UE.

Outra forma de analisar a forma como a UE tem (re)conceptualizado a sua política de segurança energética perante a dependência da Rússia, é analisar o impacto da política energética russa nas medidas de mercado tomadas pela União Europeia, como é o caso do já mencionado terceiro pacote de liberalização (Romanova, 2016).

Já outros autores têm-se dedicado a analisar dinâmicas específicas que têm um grande impacto no desenvolvimento da política energética europeia, como é o caso do declínio da cooperação Rússia-Ucrânia, no que toca ao fornecimento de gás natural para a UE. Os conflitos resultantes deste declínio têm evoluído de simples disputas de negócios para questões políticas transnacionais que ameaçam o fornecimento de gás natural

para vários países europeus dependentes de gás russo que é transportado pela Ucrânia (Parini, 2018). Neste contexto, Roland Gotz (2018) tem analisado a nova estratégia russa para aumentar a capacidade dos seus gasodutos no Mar Báltico, de modo a chegar à Europa com preços mais baixos. Na prática, esta estratégia baseia-se na construção da Nord Stream 2, um gasoduto que permite que a Rússia se mantenha quase totalmente independente do monopólio de trânsito da Ucrânia, assim como já o tenta fazer através da Nord Stream 1.

Num documento publicado pela plataforma online do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa relativamente a declarações feitas pela Ucrânia face à construção da Nord Stream 2, a porta-voz do Ministério, Maria Zakharova, afirma que:

“Nord Stream 2 was traced under the Baltic Sea which makes it 2,000 kilometres shorter compared to gas transits through Ukraine. Accordingly, the cost of supplying gas through Nord Stream 2 would be far below the current tariffs for Ukraine transits. Nord Stream 2 promises of efficiency and uses cutting-edge technology, which differentiates it from Ukraine’s gas pipeline system in so many ways”.

“The construction of two additional natural gas pipelines under the Baltic Sea will diversify deliveries to European consumers. This would strengthen Europe’s energy security, where demand for gas is expected to increase in the years to come, instead of undermining it”.

“Russia has stated time and again that Nord Stream 2 was a business project and nothing else, which does not mean that any other oil and gas transit routes would be abandoned. This is a question of their economic viability as well as reliability”.

“At the same time, Kiev’s statements and actions cast serious doubt on the possibility of reliably supplying natural gas from Russia to European markets through Ukraine”.

Fica assim demonstrada a importância que a Rússia dá à construção da Nord Stream 2. No entanto, deve-se clarificar que em momento algum o governo russo afirma publicamente que a construção do novo gasoduto serve o propósito de a Rússia se tornar independente do monopólio de trânsito ucraniano. O governo russo afirma, sim, que a construção deste gasoduto serve para diversificar as fontes de fornecimento dos consumidores europeus, o que fortalecerá a segurança energética europeia (The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2018).

Diante de uma Rússia com perspetivas de manter o seu domínio de mercado de gás natural na UE e utilizá-lo como uma arma de manipulação política, vários autores têm estudado a possibilidade de a UE alargar o seu mercado energético interno a países terceiros. Estes estudos afirmam que a integração no mercado europeu interessa a países terceiros que apenas têm uma vaga perspetiva de adesão, ou a quem a UE não consegue aplicar a abordagem da “condicionalidade”; tome-se, para exemplo, os países que integram a Política de Vizinhança, pois estes procuram demonstrar a sua capacidade e potencial de integrar o mercado energético europeu, ganhar independência de uma hegemonia regional, ou beneficiar economicamente da sua integração. Este benefício depende, por sua vez, da adoção de regras e normas comuns da UE, cuja prática lhes permita a consequente integração. Um instrumento legal que a UE usa neste contexto de integração é o

Tratado da Comunidade Energética, que permite à UE exportar as suas normas e regulações energéticas a países da sua vizinhança e para além dela (Prange-Gstohl, 2009).

Por outro lado, há quem veja uma janela de oportunidades nas relações energéticas UE-Rússia. Tatiana Romanova (2013) afirma que a agenda política e as condições institucionais e legais que regulam as relações energéticas UE-Rússia têm evoluído significativamente. Tal deve-se ao facto de que Moscovo e Bruxelas têm atuado em conjunto para a criação de uma agenda de cooperação energética baseada no planeamento de um mercado energético europeu. Já esta cooperação tem sido feita através da criação de canais de diálogo transnacionais e transgovernamentais, que têm contribuído para uma despolitização do tema.

Por fim, o aspeto legal deste diálogo tem sido desenhado com uma certa procrastinação, com a Rússia a tentar procurar conservar a sua posição; no entanto, um contexto bastante positivo de cooperação na região do Mar Báltico tem ganhado forma.

Tendo em conta tudo o que foi anteriormente mencionado, ficou demonstrado que a estratégia de segurança energética da UE – com enfoque no acesso ao gás natural – tem sido altamente moldada pelo desafio de cooperação da Rússia.

Desde 1999, quando a UE começou a desenvolver a sua estratégia através da criação da Carta da Energia Europeia, até à atualidade – com a Rússia a apresentar-se como um ator mais aberto ao diálogo –, a cooperação por parte de Moscovo continua a apresentar-se como um problema constante que molda a definição da política energética europeia.

A pergunta de investigação será então a seguinte: como é que a União Europeia tem (re)conceptualizado a sua política de segurança energética perante o desafio da cooperação com a Rússia?

Procura-se, destarte, comprovar a existência de uma postura multilateralista por parte da União Europeia, assim como a perpetuação de uma postura unilateralista por parte da Rússia como resposta à tentativa da UE desenvolver uma estratégia de segurança energética que lhe permite deslocar-se da sua dependência no acesso ao gás natural.

O desenvolvimento de uma política energética da UE será então estudado com base numa série de eventos suscitados pelo desafio da cooperação Russa, e naquelas que foram as respostas da UE, procurando compreender, enfim, qual foi o seu impacto no desenvolvimento desta mesma política.

Por fim, no que toca à introdução de um valor acrescentado na análise das relações energéticas UE-Rússia, a seguinte dissertação será inovadora do ponto de vista em que utiliza a teoria do construtivismo para estudar os acontecimentos e as dinâmicas de interação mais recentes entre ambos os atores, contribuindo assim para a identificação de novos interesses e posições assumidas por estes.

3. Enquadramento Espacial

Em termos de enquadramento espacial, o seguinte trabalho analisa as principais tendências da (re)conceptualização da política de segurança energética da UE com base no comércio de energia entre a Rússia e a UE através da Nord Stream e Nord Stream 2. A Nord Stream é o atual gasoduto utilizado para transportar gás da Rússia até à Alemanha,

através do Mar Báltico, para abastecer os países europeus. A Rússia exporta também gás até à Europa através da Ucrânia – e outros países como a Bielorrússia. Porém, para não depender mais de terceiros, a Rússia demonstrou a intenção de aumentar a capacidade dos seus gasodutos no Mar Báltico. Assim, em termos espaciais, este trabalho focou-se naquele que é o caminho feito pelos gasodutos, com especial enfoque na Ucrânia e no Mar Báltico.

Bibliografia

- Averre, D., 2009. Competing Rationalities: Russia, the EU and the ‘Shared Neighbourhood’. *Europe-Asia Studies*, pp. 1702-1704.
- Belyi, A., 2009. *A Russian Perspective on the Energy Charter Treaty*. Real Instituto Elcano, pp. 3-5.
- Biesenbender, S., 2015. The EU’s Energy Policy Agenda: Directions and Developments. *Energy Policy Making in the EU*, pp. 21-22.
- Comissão Europeia, 2014. *Estratégia europeia de segurança energética*, 28 de maio. Obtido de Web site da EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=PT>
- Council of the European Union, 2007. *Comprehensive Energy Action Plan*. 2 de maio, Bruxelas.
- European Commission, 2018. *European solidarity on Energy: Better integration of the Iberian Peninsula into the EU energy market*, 27 de julho. Obtido de European Commission, Press Release Database: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4621_en.htm
- European Environment Agency, 2015. *National and regional story (Portugal): Energy in Portugal*, 21 de março. Obtido de Web site de European Environment Agency: <https://www.eea.europa.eu/soer/countries/pt/national-and-regional-story-portugal>
- European Parliament: Directorate General for Internal Policies, 2017. *EU Energy Independence, Security of Supply and Diversification of Sources*, 6 de fevereiro. Obtido de European Parliament Web site: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595367/IPOL_STU\(2017\)595367_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595367/IPOL_STU(2017)595367_EN.pdf)
- European Parliamentary Research Service, 2016. *Public expectations and EU policies: Energy supply and energy security*, julho. Obtido de European Economic and Social Committee: https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/briefing_energy_supply_security.pdf
- George, A. e Bennett, A., 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gotz, R., 2018. The Nord Stream 2 Dispute: Legal, Economic, Environmental and Political Arguments. *Russian Analytical Digest*, 11 de junho.
- Hélen, H., 2010. The EU’s energy security dilemma with Russia. *POLIS Journal*, pp. 2-4.
- International Energy Agency, 2018. *What is energy security?* Obtido de Website da International Energy Agency: <https://www.ica.org/topics/energysecurity/whatisenergysecurity/>
- Kirchner, E. e Berk, C., 2010. European Energy Security Co-operation: Between Amity and Enmity. *Journal of Common Market Studies*, 12 de agosto.
- Maltby, T., 2013. *European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism*. Energy Policy, abril.

- Parini, S., 2018. The Decline and Fall of the Russia-Ukraine Gas Trade. *Russian Analytical Digest*, 11 de junho.
- Pick, L., 2012. EU-Russia energy relations: a critical analysis. *POLIS Journal*, pp. 324-354.
- Pointvogl, A., 2009. Perceptions, realities, concession – What is driving the integration of European energy policies? *Energy Policy*, 8 de setembro.
- Prange-Gstohl, H., 2009. Enlarging the EU's internal energy market: Why would third countries accept EU rule export? *Energy Policy*, 28 de agosto.
- Romanova, T., 2016. Is Russian Energy Policy towards the EU Only about Geopolitics? The Case of the Third Liberalisation Package. *Geopolitics*, 21 de março
- Romanova, T., 2013. EU-Russia Energy Cooperation: Major Development trends and the present state. *Immanuel Kant Baltic Federal University's Journal*, pp. 7-10.
- Rumelili, B. e Morozov, V., 2012. The external constitution of European identity: Russia and Turkey as Europe-makers. *Cooperation and Conflict*, 9 de março
- Sauvageot, E. P., 2018. Arbitration Institutes and their influence on the EU-Russia Energy Governance: supporting or modifying the energy paradigm? *Arbitration Institutes and their influence on the EU-Russia Energy Governance: supporting or modifying the energy paradigm?* Bath, United Kingdom: University of Deusto.
- Surralles, A. H., 2016. Energy Cooperation: the leading light of the revised European Neighbourhood Policy? The limits of the EU's functionalist extension. Em D. Bouris e S. Tobias, *The Revised European Neighbourhood Policy: Continuity and Change in EU Foreign Policy*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 241-261.
- The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2018. *Briefing by Foreign Ministry Spokesperson Maria Zakharova*, Moscow, June 28, 2018. Obtido de The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation: Foreign Policy: http://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3280395
- Tichý, L., 2016. The EU Integration Discourse in the Energy Relations with Russia. *Slovak Journal of Political Sciences*, pp. 63-64.
- Torriti, J., 2010. Impact Assessment and the Liberalization of the EU Energy Markets: Evidence-Based Policy-Making or Policy-Based Evidence-Making? *Journal of Common Market Studies*, 12 de agosto.
- Wendt, A., 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Russian Foreign Policy: What Does Russia Want? How to Perceive the Ukrainian Crisis?

Pedro Miguel Moreira Constantino

Introduction

There is a lot of evidence of geopolitics and (neo) realistic explanation when we think about structural and an explanation arrival of what we know from neorealism (Waltz, 1979). There's geographical evidence, Russia is the largest country in the region, has a historic legacy, it used to be a historic hegemony over many hundreds of years in the post-soviet region, first as the Czarist Empire and later as Soviet Union (Service, 2005). In other words, it project power in the region. There's also economic evidence that Russia is by far the biggest economy of the post-soviet space, it is still the most important trading partner for the post-soviet space countries and it is the most important energy provider in that region (Romanova, 2018, p. 84). Economically (neo) realistic and geopolitical explanations constitute a fact and we cannot escape it (Morgenthau, 1993). Russia has military potential, projects militarily power in the region and still has a lot of military bases in all of the former Soviet countries (Figure 1). They abandoned seventeen bases, but maintain many of the bases in countries of the post-soviet space, with emphasis on the base in the Crimean peninsula, staying military active in this region (Al Jazeera International). Russia has other trajectories in this space because there are many Russian ethnic minorities living in the post-soviet countries, representing more than 17% ethnic Russians that are living out Russia in Ukraine (CIA, 2018) (Figure 2).

There are many reasons to believe that Russia wants to project power in all these spheres in its neighbourhood. Mearsheimer, wrote an article after the crisis in the Ukraine saying that what we can see is Russia's foreign policy projecting its power and an attempt to dominate the post-soviet space, actually provoked by a very increasing competition from the West (Mearsheimer, 2014). Russian foreign policy is an inevitable geopolitical competition between Russia and the western integration projects that interfere in that sphere of influence and that apparently leads to an apprehensive reaction, that is, pure geopolitics (Mearsheimer, 2014).

When we look closer, we can see that this geopolitical explanation has a number of paradoxes that are not covered by the neorealist realm. First, Russia lost power of influence in the post-soviet space. The second paradox is that by annexing Crimea, Russia

intervened in the Ukrainian domestic affairs violating rules that are associated with a normative order that Russia actively promotes, as no intervention in political affairs, sovereignty and order as the prime goal of international law and state-centered world. Thirdly, if the new neorealist argument is saying that this movement is preemptorily about security and securitizing the space around Russia as a buffer-zone, we can see that instead of this, Russia created instability in Ukraine and we will have a very unstable State and neighbourhood in the many years to come. In conclusion, all of this counts against neorealist geopolitical logic that we assume to think or predict. How to make sense of these gaps or paradoxes that are defended by the neorealist theory?

Social Status

This research approach is a little bit different and suggests the hypothesis that Russian's Ukrainian policy is an expression of elites concerned over its social status in world politics. Global social status means a positive and distinctive identity in the international social order or it is about ideational factors and not so much about material factors (Schooler, 1994). That is, it's about identity, social relationship or the social construction of status (Schooler, 1994). Emotions play a very important role in this matter and what we see now the result of a Russian feeling of anger and anxiety, because we see a sense of disrespect or status deprivation related to the experiences of the past, especially the relations with the West, and materializes now in its Ukrainian policy (Weeks, 2015). Anger as an emotion has inspired the foreign policy behavior it sets authors to teaching decision makers for further interested production in changes for the policy behavior (Weeks, 2015). If such emotion like anger resigned to an individual or society identity, this resignation has the potential to mobilize a resentful policy (Brader, 2011; Marcus, MacKuen & Neuman, 2011; Nabi, 2003). Resentfully policy is based on negatives experiences, especially the fear of the West. That is, it is a social emotion approach that doesn't feat with any of the conventional readings in International Relations (IR). The emotion variable has been neglected for a long time in IR literature, but now has had some dynamics. The emotion is an important variable of foreign policymaking (Lazarus, 1991).

Emotions: Anger and Anxiety

First, is fundamental to define anger and anxiety. How should we understand the logic of anger and anxiety in foreign policymaking? This is very close to individual psychology and we can ask how to transfer individual psychology to a State? Does a State have emotions? This is debatable, but there are ways to perpetuate emotions in a State “[...]internal, mental states representing evaluative, valenced reactions to events, agents, or objects that vary in intensity [...] they are generally short-lived, intense, and directed at some external stimuli” (Nabi, 1999: 295). What is anger and what it does? In psychological and sociologic literature it is said that anger is defined as a negative emotional reaction to negative external stimulus (MacKuen *et al.*, 2010; Marcus, MacKuen & Neuman, 2011; Redlawsk, Civettini & Emmerson, 2010) in different types of psychological processes. There is a cognitive and perceptual dimension. Cognitive evaluation changes with the

time (if you are rude to me, you are not my friend anymore). Physiologic changes are more related to individual psychology (if I'm having anger, I'm red, I'm sweaty, my voice is getting louder, etc). Physiologic dimension is difficult to trace in IR or inter-groups and is more related to individuals. Anger comes from a typical action of revenge (pushback) or also retreat, a typical reaction and tendency. This is established in psychological literature where a couple of reactions at the physiologic and behavior level can be traced to anger (Frijda, 1986; Lazarus, 1991; Roseman, Cynthia & Swartz, 1994).

When we think of IR or foreign policy behavior we can see a few aspects. The emotion anger needs to change in the assessment of costs and gains (Kassinove, 1995). That is, an attribute to a nation had more gains worth then it had before. This is also established in the literature of individual emotions (people want to say: I'm angry with you, I dislike this, etc...) with different variations (Kassinove, 1995, p. 7). When we look to emotions like anger in foreign policy we look at how costs and gains of a specific behavior change, that is, what can we say about cost and benefit assessment in a specific policy? Can we trace emotions in discourse? Can we trace specific anger markers in the language? And what do they tell us?

Social status is an issue for the Russian politic elite? This is important because after the break of the Soviet Union, Russia definitely lost superpower status. When we think of Russian foreign policy structure or his positioning in the world we can see three central status markers (Heller, 2017). First, centrality applies to use the right with fidelity to disperse power by the United Nations where Russia has a permanent position on the United Nations Security Council (UNSC) (Heller, 2018, p. 143). This is a privileged position, a material status and the right of Russian State to have a very important legal personality in terms of International Law (Freire, 2011). The second is the claim for equality (Heller, 2018, p. 144). Equality is very important for Russia specifically in the European security context. If we think about NATO, there is a climate of tension and dispute that is always about Russia being included in the European security decision making on equal position. NATO-Russia Council is an example of this inequality, where NATO attributes a "red card" to Russia because Russia always feels not treated on an equal level (Black, 2000). On the matter of the European defense missiles issue, Russia always said "we have some concerns about it, we disliked it", but the Americans and NATO countries do not seem to care (Zadra, 2014). The post-soviet space is an important region for Russia. This social status concern is very well expressed in a statement by the former Russian representative of NATO in Brussels, Dmitry Rogozin (2008-2011), that said, after the war in Georgia in 2008, the following: "The West has now started to look at Russia differently – namely with respect – and I consider this to be Russia's key diplomatic achievement" (Rogozin, 2008). This is the Russian's diplomatic game trying to transport emotions for the conflict and not only for the geopolitical realm.

Gains and Costs

Considering and analyzing their policy, what did Russia gain by annexing Crimea? Russia gained territorial Crimea and has direct and indirect control over Lugansk and

Donetsk regions because the majority of the leaders are Russian and Russia is supporting the military and political sphere (Figure 3). Territorially, Russia controls Crimea and the east of Ukraine. By controlling Crimea and interfering in domestic Ukrainian affairs we can argue that Russia achieved its goal: NATO enlargement in the region is excluded.

On the matter of material or financial costs we can argue that Russia did not have a lot of costs annexing Crimea or intervening in the east of Ukraine. Actually, the Russians always argue that there were no added costs with the annexation of Crimea. But, when we look at long term costs, Russia is investing in these regions and Crimea, and we can see a lot of financial burdens. For instance, the Russian subsidies in Crimea are estimated at 4-6 billion dollars per year (Berman, 2015). The Kerch Bridge is Russia's latest investment and its cost amounted to more than 228, 3 billion rubles (\$4 billion) (Berman, 2015). Crimea now suffers losses from the western joint-ventures. A lot of companies had to close down their activity, tourists don't come anymore to Crimea (70% of tourism comes from Ukraine) and Russia has to compensate these direct losses with news infrastructures and investments (Berman, 2015). In 2016, Russia started to subsidize pensions benefits in eastern Ukraine (International Crisis Group, 2016: 2).

The figure 4 shows the civil and economic crisis that Russia has gone through from 2015 to 2018, showing how the economic crisis developed. The economy recovered somehow, but the situation is still tense and Russia had to cut several areas of the budget. The only area increased was spending in defense (Figure 5). Although from 2016 to 2017 these military expenditures have fallen. What experts and the literature say is that Russia is militarizing its economy and has embarked on a path that doesn't follow the comprehensive modernization of its economy. A lot of resources are directed to the military defense area. The Western economic sanctions didn't make a real impact. If the effect would have been bigger then the economy would be in even worst condition and the militarization would have been stronger (Figure 4).

The Case of Kazakhstan

In terms of a broader picture of the region, we can see the impact that Russian policy had on Russian's legitimacy as a regional leader (Figure 6). Russia, Kazakhstan, and Belarus initiated the customs union and later integrated in 2015 the Eurasian Economic Union (EAEU) Armenia and Kyrgyzstan (Figure 6). These five countries are actually reliable economic and political partners of Russia. What has happened after the Russian annexation of Crimea and the Ukrainian crisis? The relations between Russia and Kazakhstan have not necessarily developed for the better, there were some incidents and some disintegration that took place. For instance, Russia imposes the contra-sanctions against the EU without the consent of the EAEU partners. Kazakhstan was not amused about that and as a reaction imposed limits to imports from Russia and also restrictions on migration. In terms of the political dimension, in August 2014, Putin gave a speech referring to the leader Nursultan saying: "He created a state in a territory that had never had a state before. The Kazakhs never had any statehood. He created it" (Dolgov, 2014). This was perceived as an affront to the sovereignty of Kazakhstan. The Kazakhs were

very concerned that more than 21% of ethnic Russians are living mainly in northern Kazakhstan and were afraid of independent movements or a spillover effect from recent events in Ukraine (Dolgov, 2014). In a trip, Nazarbayev, president of Kazakhstan, told a Kazakh TV channel that Kazakhstan was sitting in the EAEU in a chair with “clay feet”. He also said: “If the rules spelled out in the agreement aren’t followed, Kazakhstan has the full right to refuse membership in the Eurasian Union” (Tengrinews, 2014). And added: “Kazakhstan will never be part of an organization that presents a threat to (our) independence. Our independence is the greatest treasure for which our forefathers fought. We will do everything possible to defend that” (Tengrinews, 2014). As we can see, there is a conflict dynamic and some kind of disintegration effect in the EAEU.

The Case of Belarus

Belarus is highly dependent economically on Russia. Politically we have seen a lot of disputes as well. The relations between Belarus and Russia were not always positive or without conflict. What we can say is that both have increased joint military maneuvers at western outbound of the post-soviet space. Especially in economics, the relation has been problematic for many years. After the Ukrainian crisis, Belarus used the Russian economic weakness more strategically than before to press for better conditions in bilateral trade relations. Lukashenko, president of Belarus, didn’t support the UN Resolution A/68/L.39 – Territorial integrity of Ukraine – that condemned the annexation of Crimea, but at the same time claimed solidarity with the new Ukrainian leadership (Sedova, 2017). As a result, we notice an increase of the conflictive dynamic in the relationship. It is currently underway in Central Asia the “One Belt, One Road” (Silk Road) that China initiated. That is perceived in Central Asia as a very attractive alternative to cooperation with Russia and the EAEU (Kobrinakaya, 2016). This initiative promotes routes of engagement in the EAEU, promoting bilateral relations and not relations with the EAEU (Kobrinakaya, 2016). Consequently, it spoils the EAEU unity and embarks on bilateral relations with Central Asian countries. This is received as something very positive. Russia is maybe losing the legitimacy that reaches so far in that region. If we talk of geopolitics and region leadership as a goal, we can see that it is causing counterproductive effects.

Cognition: Discursive Dimension

In the discourse dimension, what can we say about the social status concerns in Russia’s foreign policy? What is important to say is that the Russian’s policymakers argue that the West is threatening their security, claiming that the revolution in Ukraine is an aggressive move. But, underneath that, we see also a different form of argumentation which we can call moral discourse highly activated or reactivated in emotions experiences (Heller, 2018). In this case we can see one light of moralization that has a lot to do with western interventions practices of the past like Kosovo, Afghanistan, Iraq, Libya and Syria where we see argumentative lines like “the West has supported criminal forces” delegitimizing western policy or “the West has to support unconstitutional turnover in

Ukraine” delegitimizing western interventionism and “the West has instrumentalized civil society” delegitimizing western interventionism practices (Heller, 2018, p. 149). This western interventionism has been for Russia a source of irritation. For instance, Vladimir Putin said in response to western protests regarding Crimea annexation: “[...] it is a good thing that they [the West] finally called to their minds that there is something like international law. Thank you very much. Better late than never” (Putin, 2014). This an ironic and sarcastic comment on the western protests. Actually, these are all elements that have nothing directly to do with the geopolitical or security realm. It is more an argument of moralization reactivated by emotional resentment and tries to mobilize this feeling.

The second dimension of the moral discourse or argumentation concerns the international norms or normative practices of the West in bilateral relations between Russia and the West in a structural relationship (Heller, 2018). There have always been too many cases from Kosovo NATO enlargement, European Missile Defense Shield, Georgia, and so on... As Putin said in a speech with regard to the annexation of the Crimea: “[...] We are constantly suggesting cooperation on all key questions, we try to increase the level of mutual trust, we want that our relationship is an equal, open and honest one. But we never saw reciprocal moves. On the contrary: they cheated us over and over again, took decisions behind our back, they represented us with *faits accomplis*. This happened with NATO enlargement towards the East, and with the rapprochement of military infrastructure towards our borders. They kept telling us the same thing: well, this does concern you. This does not concern you- that’s said easily” (Putin, 2014).

That is something we find in all the years since 2007 with the famous Munich speech that Putin gave at the Security Conference in Munich, but we can see this image of “western dictatorship” even before, for example, in the Kosovo issue that already demonized “western dictates”. This is also not necessarily connected to security geopolitical logic; it has a moral or emotional foundation and a social dimension (Heller, 2018). All this has to do with emotional incidents that are recorded in discourses and expressions of identity.

The third element of the moralization discourse are the incidents in the speeches of Russian satisfaction or happiness over Western and Ukrainian setbacks and this has nothing to do with security considerations (Heller, 2018, p. 151). It is a purely emotional element in the discourse. This is related to Ukraine. The first example is related to the West. Putin said: “The West would have been well advised to consider the consequences of its influencing the situation in Ukraine before” (Putin, 2014).

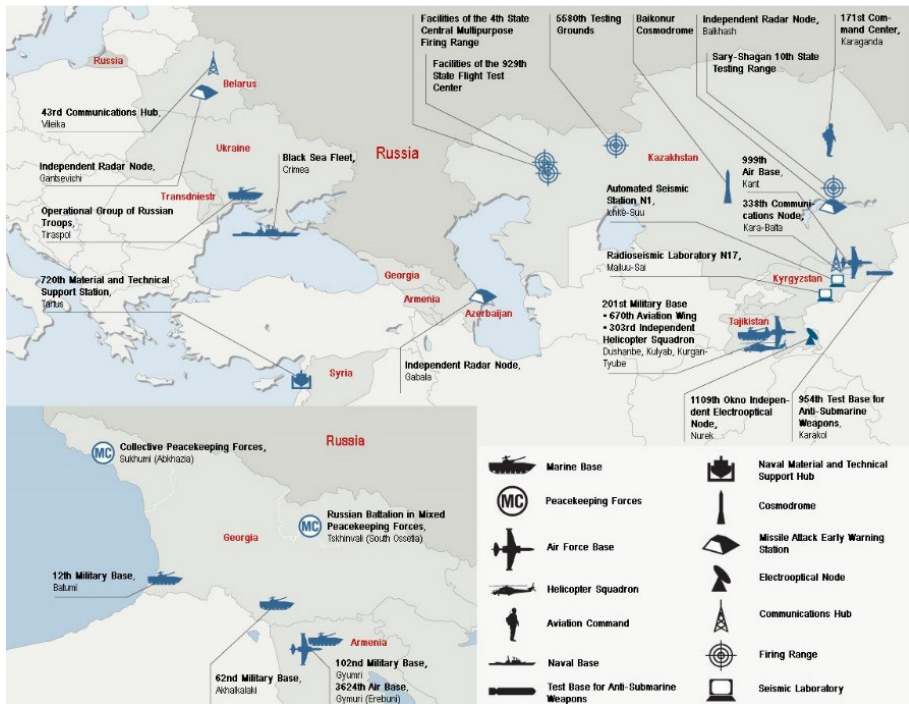
Conclusion

In conclusion, this analysis wants to show that Russian’s Ukrainian policy is not primarily or necessarily about geopolitics and security considerations, but about forcing the West to accept a new status-power structure or a more symmetrical one. A status-power structure where Russia is an equal global power and by doing that it accepts higher costs and risk policies, legitimacy costs in the region and tries rhetorically to produce global narratives, in which Russia’s social status as a major power is guaranteed.

This does not mean that there are no other rational security considerations, or that domestic power interests do not play a role. They also play a role and are related to each other. Emotions can strengthen this connection between power elites nations, illuminating the blind spots of the rationalist side and providing a more satisfactory framework of Russian foreign policy behavior. Looking into the emotion status social concern dimension we can pull blind spots that are left behind from geopolitics approaches. The rationalist epistemology is not satisfactory enough and we have to find new ways of thinking about international relations and how Russian foreign policy is conducted. What we can also see is that the Russians want us to believe is that it's all about geopolitics and security is not necessarily the truth. There is a huge and increasing gap between Russia's high global power ambitions and its regional power performance or potential.

Attachments

Figure 1 – Russia's Foreign Military Bases



Source: Varshalomidze and Ali (2015).

Figure 2

Ethnic Russian populations



Figure 3 – Ukraine War Map



Figure 4



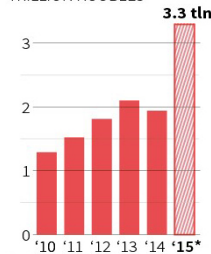
Figure 5

Russian defence spending

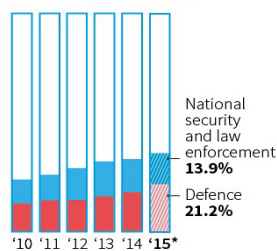
Despite the economic crisis in the country and deep budget cuts, defence and security costs account for more than a third of the budget and are set to rise this year.

DEFENCE SPENDING

TRILLION ROUBLES



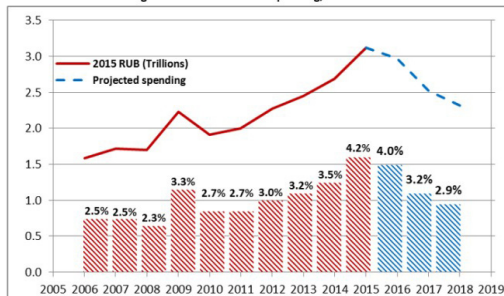
AS % OF FEDERAL BUDGET



Sources: Russian Ministry of Finance; Higher School of Economics
M.Ulmanu, 15/01/2015



Figure 1: Russian Defence Spending, Real and %GDP



Source: nationalinterest.org

Figure 6



Source: Bloomberg (2014).

Bibliography

- Berman, I., 2015. Paradise Lost in Crimea: How Russia is paying for the Annexation. *Foreign Affairs*, September 8. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2015-09-08/paradise-lost-crimea> [May 22, 2018].
- Black, J. L., 2000. *Russia faces NATO Expansion: Bearing Gifts or Bearing Arms?* Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers.
- Brader, T., 2011. The political relevance of emotions: 'Reassessing' revisited. *Political Psychology*, 32, pp. 337-346.
- Brader, T., 2005. Striking a responsive chord: How political ads motivate and persuade voters by appealing to emotions. *American Journal of Political Science*, 49, pp. 388-405.
- Central Intelligence Agency (CIA). *The World Factbook*. [website] https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook_[April 15, 2018].
- Dolgov, A., 2014. Kazakhs Worried After Putin Questions History of Country's Independence. *The Moscow Times* [online], September 1. Available at: <https://themoscowtimes.com/articles/kazakhs-worried-after-putin-questions-history-of-countrys-independence-38907> [May 4, 2018].
- Freire, M. R., 2011. URSS/Russian Federation's major power status inconsistencies. In Volgy, T.J., Corbetta, R., Grant, K.A. & Baird, R.G., eds., *Major Powers and the quest for Status in International Politics: Global and Regional Perspectives*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 55-75.
- Frijda, N. H., 1986. *The emotions*. New York: Cambridge University Press.
- Heller, R., 2018. Defending Social Status – Why Russia's Ukraine Policy is About More than Regional Leadership. *Rising Powers Quarterly*, 3(1), pp. 137-159.

- Heller, R., 2017. Normalizing anger? A comparative qualitative content analysis of angry speech in post-Soviet Russian Policy towards the West. Annual Convention of the International Studies Association, *Understanding Change in World Politics*, ISA's 58th Annual Convention, February 22nd-25th, 2017, Baltimore, Maryland.
- International Crisis Group, 2016. Russia and the separatists in Eastern Ukraine. *Crisis Group Europe and Central Asia Briefing* N° 79, 5 February. Kiev/Brussels.
- Kassinove, H., 1995. *Anger Disorders. Definition, Diagnosis and Treatment*. London: Routledge.
- Kobrin'skaya, I., 2016. Is Russia Coming to terms with China's "Silk Road"? *PONARS Eurasia Policy Memo*, No. 439, September, Washington.
- Lazarus, R. S., 1991. *Emotion and adaptation*. New York: Oxford University Press.
- MacKuen, M., Wolak, J., Keele, L. & Marcus, G., 2010. Civic engagements: Resolute partisanship or reflective deliberation. *American Journal of Political Science*, 54(2), pp. 440-458.
- Marcus, G., MacKuen, M. & Neuman, W., 2011. Parsimony and Complexity: Developing and Testing Theories of Affective Intelligence. *Political Psychology*, 32(2), pp. 323-336.
- Mearshimer, J., 2014. Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin. *Foreign Affairs* [online], September/October. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/why-ukraine-crisis-west-s-fault> [March 10, 2018].
- Morgenthau, J., 1993. *Politics among Nations. The Struggle for power and peace. United States of America*. New York: McGraw-Hill.
- Nabi, R., 2003. Exploring the framing effects of emotion: Do discrete emotions differentially influence information accessibility, information seeking, and policy preference? *Communication Research*, 30(2), pp. 224-247.
- Nabi, R., 1999. A cognitive-functional model for the effects of discrete negative emotions on information processing, attitude change, and recall. *Communication Theory*, 9(3), pp. 292-320.
- Putin, V., 2014. Address of the President of the Russian Federation. *The Kremlin* [online], March 18. Vladimir Putin addressed State Duma deputies, Federation Council members, heads of Russian regions and civil society representatives in the Kremlin. Available at: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603> [May 21, 2018].
- Redlawsk, D., Civettini, A., & Emmerson, K., 2010. The affective tipping point: Do motivated reasoners ever "get it"? *Political Psychology*, 31(4), pp. 563-593.
- Rogozin, D., 2008. Ia predstavliaiu sil' nuiu Rossiui. *Russian Mission to NATO*. Available at: <http://natomission.ru/society/article/society/artpublication/25/> [May 5, 2018].
- Romanova, T., 2018. EU-Russia Energy Relations: Do Institutions Stand the Test? in Casier, T. & DeBardeleben, J., eds., *EU-Russia Relations in Crisis: understanding diverging perceptions*. New York: Routledge, pp. 72-92.
- Roseman, I., Cynthia, W. & Swartz, T., 1994. Phenomenology, behaviors, and goals differentiate discrete emotions. *Journal of Personality and Social Psychology*, 67(2), pp. 206-221.
- Schooler, C., 1994. A Working conceptualization of social structure: Mertonian roots and psychological and sociocultural relationships. *Social Psychology Quarterly* 57(3), pp. 262-273.
- Sedova, A., 2017. Union of Russia and Belarus is cracked in Kiev: Lukashenka's visit to Ukraine showed that his country is trying to move farther away from Moscow. *Free Press*. Available at: <http://svpressa.ru/politic/article/177386/> [May 15, 2018].

- Service, R., 2005. *A History of Modern Russia: From Nicholas II to Vladimir Putin*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Tengri News, 2014. Nazarbaev napomnil o prave Kazakhstana na vychod iz EAES. *Tengri News* [online]. Available at: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/nazarbaev-napomnil-o-prave-kazakhstana-na-vyihod-iz-caes-260719/ [May 10, 2018].
- Varshalomidze, T. & Ali, M., 2015. Interactive: Russia's foreign military bases. *Al Jazeera* [online], 19 February. Available at: <https://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2014/05/interactive-russia-foreign-military-bases-201459104513678477.html> [April 20, 2018].
- Waltz, K., 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Weeks, B., 2015. Emotions, Partisanship, and Misperceptions: How Anger and Anxiety Moderate the Effect of Partisan Bias on Susceptibility to Political Misinformation. *Journal of Communication*, 65(4), pp. 699-719.
- Zadra, R., 2014. NATO, Russia and Missile Defense. *Survival*, 56(4), pp. 51-61.

The Fifth Empire? Mapping the Lusophone Identity in the Portuguese Geopolitical Discourse

Ricardo Miguel Palmela de Oliveira

1. Introduction

Fernando Pessoa, a famous Portuguese poet/writer from the 20th century has become an inspirational source not only for the study of narratives that composed Portuguese identity during the “Estado Novo” regime (Sidaway and Power, 2005), but also to studies of the “Lusophone world” – that is the Community of Portuguese Language Countries (CPLP) (Freixo, 2009).

Pessoa is today one of the most important Portuguese authors in the country’s high school’s curriculum. What can be taken from his work, notably for the study of Portuguese Geopolitics, are his “imperial obsessions” (Sidaway and Power, 2005, p. 527). Regardless of Pessoa’s intentions, I would like to focus on the mysticism created around *O Quinto Império* (The Fifth Empire) as a starting point for the discussion of this paper.

The Fifth Empire, a biblical passage, has been interpreted in the Portuguese literature as a mystical place, particularly by Pessoa and Padre António Vieira (Infopedia, 2017). According to Pessoa’s *Mensagem*, the Fifth Empire, would not be materialistic, but instead, a cultural civilization that would enhance Portugal’s greatness and return its civilizational role in the Western world (*Ibid.*).

Mysticisms aside, the creation of the CPLP in 1996 was seen as an opportunity for Portugal to redefine its relationship with its former African colonies and Brazil (Santos, 2003; Freixo, 2010). Yet it could and can still be seen as an instrument or forum for the strategic projection of Portuguese national interests and foreign policy (Carneiro, 2006 e 2015; Santos, 2005).

Throughout the years in the Portuguese discourse, concepts like “Lusophony” or “Lusophone” have been portrayed as a common identity factor between CPLP Member States. This not only represents a shift on Portuguese Geopolitics, or as Taylor (1990) puts it “Geopolitical transitions”, but also an attempt to consolidate Portuguese power and identity after the fall of *Estado Novo* and consequently the Portuguese Empire.

Through a Critical Geopolitics standpoint, I will analyze the construction of “Lusophony” or the “Lusophone world” as an identity, from a Portuguese discourses perspective. Picking on Gearóid O’Tuathail and John Agnew’s conceptualization (1992), I will

study how Portuguese political discourse was shaped as a form of projecting Lusophony as national identity. Within Critical Geopolitics, discourses not only allow “to produce and circulate spatial representations of global politics” but also to understand “how the current geopolitical situation contributes to identity politics” (Dodds, 2007, p. 45).

Bearing this in mind, I shall pose the following question: In which ways have Portugal constructed and reproduced “Lusophony” as part of its Geopolitical Discourse? In order to analyze the Portuguese political discourse and understand the countries’ geopolitical imagination, I use the threefold division of Critical Geopolitics into Formal, Practical and Popular Geopolitics as proposed by O’Tuathail and Dalby (1998).

To do so the paper proceeds as follows: the first part will focus on Critical Geopolitics as the theoretical framework of the research. I will briefly introduce the concept, its aim, and some of the main criticisms, though the latter is not explained in-depth since the focus of analysis is on the study of Portuguese identity and geopolitics.

The second part provides the historical background of Portuguese politics, the creation of “Lusophony” and the CPLP. Last but not least, I will analyze Portuguese discourses resorting to Practical and Formal Geopolitics in order to understand how “Lusophony” was generally transformed into a projection of Portuguese national interests and identity as part of the country’s geopolitical imagination.

Finally, I will conclude with some considerations on how the creation of “Lusophony” has been embedded and institutionalized in the Portuguese discourse and has been part of a larger investment by the Portuguese government to redefine Portugal’s position in the international system.

2. Critical Geopolitics

Critical Geopolitics gains momentum in the Geopolitics field in the 1990s, after a shift in the wider International Relations (IR) fields towards criticism of the prevailing traditional and realist paradigm (Dalby, 1996, p. 657).

It was with the works of Dalby (1990; 1991) and with the article “Geopolitics and Discourse” by O’Tuathail and Agnew (1992), that Geopolitics started to be seen as socially constructed rather than something objective. Geopolitics was seen as a discourse practice, a “set of social-cultural resources”, a way to construct meaning to a specific geographical space, “the study of spatialization of international politics” (*Ibid.*, pp. 3-4).

Based on Robert Cox’s idea that “Theory is always made for someone and for some purpose”, Dodds (2005) argues that Critical Geopolitics opens up political geography to new forms of concepts and methodology (*Ibid.*, p. 28) seeking to explore how geographical discourses represent the world. O’Tuathail further argues that Critical Geopolitics is not concerned with defining the term Geopolitics itself, but rather seeks to problematize it (1996, p. 59). Therefore when engaging with Geopolitics, instead of approaching it like a set of “divine truths” (Dodds, 2005, p. 29), one should go beyond orthodox representations (O’Tuathail and Dalby, 1998, p. 15).

By taking a deconstructive stance at Geopolitics, those who seek to understand how social concepts like power, knowledge, and hegemony confined to certain geographical

spaces, should analyze discourses, starting from a historical perspective in order to understand present geopolitical dynamics (O'Tuathail and Agnew, 1992; Agnew, 2003).

Although not denying the importance of Geopolitical traditional notions as an art of statecraft, O'Tuathail and Dalby (1998) developed the framework in which discourses could be analyzed, stating that Geopolitics was not only relevant at the State level but could also have social and cultural understandings (*Ibid.*, p. 4). Important for the constructions of identity, notions of self and other, the process begins in geopolitical imagination, where State elites construct a sense of community, attached to a certain geographical space and make educational use of history to build that narrative (*Ibid.*, p. 16).

In that sense, Geopolitics is extended as “a decentered set of practices and popular forms and expressions” (*Ibid.*, p. 17). These practices attach meaning to notions and conceptualizations of identity, where geography frames the understandings of self and other, security, etc. (*Ibid.*, p. 17). For the purpose of the analysis, Geopolitics is therefore divided into Formal Geopolitics, Practical Geopolitics and Popular Geopolitics, which are part of the “geopolitical culture of a particular region, state or interalliance” – as the Critical Geopolitics analyses range from the macro to the micro level (Müller, 2008, p. 328).

Formal Geopolitics is part of the reasoning of Geopolitics or as part of the geopolitical imagination, where the State apparatus, think tanks and academia conceptualize the construction of policies towards a certain geographical space. (O'Tuathail and Agnew, 1992; O'Tuathail and Dalby, 1998). Practical Geopolitics means practice, and focuses on foreign policy, political institutions' discourses and State bureaucracy (*Ibid.*). Last but not least, Popular Geopolitics has a cultural dimension, where the Geopolitical is represented in popular culture, such as cinema, TV, media (O'Tuathail and Dalby, 1998, p. 18). I will turn to this threefold division in order to analyze how the “Lusophone” identity is present in several of these sectors within Portuguese society. However, given the scope of this paper, I will focus solely on an analysis of Formal and Practical Geopolitics.

As seen earlier, Critical Geopolitics presented a new way of analyzing Geopolitics from a more Constructivist and identity perspective. Nonetheless, a number of authors have sought to explore some of its main flaws. The critiques ranged from more traditionalist/realist authors (Kelly, 2006) to more emancipatory post structuralist authors (Hynsdman, 2010; Sharp, 2013). Within the theoretical and methodological field, Müller (2008; 2010) criticized the rather vague and many methodologies within Critical Discourse Analysis (CDA). The author has later argued that the limits of discourse analysis were not exclusive to Critical Geopolitics but transversal to most Social Sciences (*Ibid.*, 2011). Kurecic (2015), on its turn, argued that CDA was an appropriate way of analyzing discourse in Critical Geopolitics having to do with the post structuralist nature of the method. Nonetheless, he pointed out that the study of context and identities is something variable, dependent on social context and culture, rather than something static or given as claimed by structuralists or traditionalists (*Ibid.*).

Having acknowledged the main aspects of Critical Geopolitics and some of its main critiques, I shall now pass to the analysis of Lusophony in the Portuguese Geopolitical Discourse.

3. Historical Contextualization: The Origins of Lusophony and its Incorporation in Portuguese Foreign Policy

3.1 The Origins of Lusophony

The concept of Lusophony (*Lusofonia*) can be found in a regular dictionary as “a group of people who speak Portuguese” or as “countries of Portuguese Language”¹ (Infopedia, 2017b).

A debate has been held whether the definition of “Lusophony” as it is presented today is a reflection of “Lusotropicalism”, a controversial term used by the *Estado Novo* regime during the 20th century to justify and legitimize its colonial and imperial status quo (Santos, 2003; Sidaway and Power, 2005; Freixo, 2007; Severo, 2015).

“Lusotropicalism” is a concept created by the Brazilian Gilberto Freyre in the 1930s (Castelo, 2011, p. 261). It consists of a theory of Portuguese integration in the tropics, composed of different races and different cultures unified in one single Lusotropical civilization (Araújo, 1994 *apud* Santos, 2014).

During the 1930s and 1940s, this theory was ignored by the *Estado Novo* due to its multicultural background (Castelo, 2011, p. 272). Yet during the 1950s, Salazar’s regime would take advantage of Lusotropicalism, in order to justify its colonial and imperial policies while other European countries were in processes of decolonization (Sidaway and Power, 2005; Castelo, 2011, p. 272; Santos, 2014). This was part of a larger geopolitical imagination, carried by Salazar’s regime, where Portugal would fulfil its “mission of civilizational nation” (Freixo, 2007, p. 75).

Portugal’s greatness was projected in a set of maps, like the famous “Portugal is not a small country” and in the country’s elite discourse of that time with the goal of portraying “an imagined multicontinental community” (Cairo, 2006) or the idea of a multi-racial and multicultural nation (Sidaway and Power, 2005, p. 543).

More recently, Sousa (2012) struggles with the definition of the term, remarking its older origins. Yet she concludes that today “Lusophony” can be seen as a democratic concept of identity, given the multiple contributions of several cultures. She argues that Lusophones should embrace their similarities and differences, by the fact that they share the same language and have different cultural backgrounds (*Ibid.*, p. 18).

This idea of sharing a common identity was also stated by the Secretary-Executive of the CPLP, Domingo Simões Pereira, while giving a speech on the definition of “Lusophony”, during the “Encontros da Lusofonia” meeting held in Torres Novas, Portugal, in 2008:

“At first glance, Lusophony can be associated with post-colonial elements [...] One can point out the geopolitical sense arising from a group of countries and peoples whose national or official language is Portuguese. [...] It [Lusophony] can also be interpreted as a soul, a feeling, a desire of living together by sharing a common past. [...] Currently, Lusophony is, I believe a term that lies in globalization(...) where a community identity is affirmed, beyond linguistic aspects” (Pereira, 2008)².

1 Author’s translation.

2 Author’s translation.

By analyzing the various definitions provided, we can conclude that Lusophony is presented as the set of Portuguese speaking countries, sharing a common past and some cultural aspects. Associated with the concept of Lusophony was the creation of the CPLP in 1996. This International Organization's website defines it as "a privileged multilateral forum for the strengthening of the mutual friendship and cooperation between its members" (CPLP, 2017). Today as of 2017, the organization is composed of 9 Member-States (Angola, Brazil, Cape Verde, Guinea-Bissau, Equatorial Guinea, Mozambique, Portugal, São Tomé and Príncipe and East-Timor) and 19 observers of the non-Portuguese speaking world.

My scope here is not to analyze the multilateral policies or cooperation at the CPLP from a Portuguese perspective. I will also not be entering the discussion over the successes or failures of these policies. My intent here is to show how the Portuguese geopolitical imagination appropriated the concept of "Lusophony" as a form of identity and integration in its recent policies. These will go hand in hand with the evolution of the CPLP since its creation in 1996. For that purpose, I will analyze Portuguese Government Programs and the Portuguese IR, Strategic and Military academia as Formal and Practical Geopolitics (O'Tuathail and Dalby, 1998; O'Tuathail and Agnew, 1992).

I will conclude with some recent speeches by Portuguese leaders to illustrate the transformation of Geopolitical reasoning into practice. The next section will contextualize the insertion of Lusophony into Portuguese foreign policy after the democratization period.

3.2 From the Carnations Revolution Towards European Integration and the CPLP

A Coup carried by the Portuguese Military on the 25th of April 1974 would put an end to Salazar's regime. As a consequence, the process of decolonization unfolded and by the end of 1975, all former colonies in the African continent were independent. This period was marked by a struggle in Portugal to define itself internationally, in the context of the Cold War (Robison, 2003; Sidaway and Power, 2005).

After the Coup, Portuguese politics distanced themselves from the former colonies, leading to a rise in tensions between Portugal and especially Mozambique and Angola (Hewitt, Burges and Gomes, 2017, p. 3). The 1970s were marked by a period of stepping away from the colonies (Freixo, 2007) and of management of 700,000 refugees returning to the mainland country (Robinson, 2003). This period also saw some degree of moderation in Portuguese discourse when approaching the former colonies, which remained very suspicious of Portuguese intentions and interests (Santos, 2003). Domestically, the period from 1974 to 1986 can be divided into two phases in terms of foreign policy: transition to democracy and consolidation of democracy (Teixeira, 2010).

During the 1980s, Portugal's European integration opened the room to new forms of relationship with the former colonies. In 1989, during the administration of Cavaco Silva, Portugal starts to participate in the peace processes of Angola and Mozambique (Santos, 2003). Tensions in relations between these two countries and Portugal have also

diminished during this decade, paving the way for the creation of CPLP (Hewitt, Burges and Gomes, 2017, p. 4). This is reflected in 1989 when the first conference placing Portugal, Brazil and former African colonies together at the same table is held (Oliveira, 2015).

In general terms, the evolution of Portuguese foreign policy after the 1974 revolution can be divided into two vectors: European integration and later the “Return to the Atlantic” (Freixo, 2007; Teixeira, 2010). In both, Portugal wanted to be recognized as a bridge between the EU and the Lusophone world (Robinson, 2015).

The creation of the CPLP and the Lusophone world, therefore, can be seen as a strategy to redefine Portugal’s position in the international system after being relegated to a peripheral position and as a response to other trends of globalization such as the historic-lingual blocs of English, French, Spanish and German (Seixas, 2016). This repositioning, as Boaventura Santos puts it, would be part of the role that Portugal wanted to take as a mediator between “the center and the periphery” (Santos, 1993 *apud* Seixas, 2016, p. 161).

Severo (2016) would also argue that Lusophony arose as “political colonial sign” with three axes: the political, economic and cultural. Freixo (2007) would go even further to say that Lusophony was a creation of the Portuguese State and could be seen as a fulfillment of “The Fifth Empire”, the mystical cultural Portuguese empire Fernando Pessoa wrote about in *Mensagem*.

While assessing the CPLP’s impact throughout the years, critical voices like Döpke (2002), Santos (2003), Severo (2015; 2016) and Hewitt, Burges and Gomes (2017) have analyzed the discrepancies between countries of the Organization. Portugal and Brazil appear to have been the ones which have most benefited from it, especially in economic and political terms.

Despite criticism on the lack of success and inequality among CPLP members, the majority of the Portuguese academia sought to explore its potentialities. In the last years, some work has been done in exploring the potential of security, strategy and defense cooperation in the CPLP. The following section will analyze the discourse in Portuguese Government Programs – Practical Geopolitics – and Academia – Formal Geopolitics – as part of assessing the investment in the creation of Lusophony as an identity and as part of Portugal’s geopolitical imagination.

4. Lusophony in the Portuguese Geopolitical Discourse

4.1 Practical Geopolitics – Analysis of Government Programs

“Geopolitics is everywhere” stated O’Tuathail and Dalby in their book “Rethinking Geopolitics” while defending the idea that Geopolitical discourses were a part of the everyday lives of states and their societies (1998, pp. 17-18). – The following section will analyze the construction of the Lusophone identity through the Portuguese Government Programs from the 1980s until 2015, the date that the current Government (as of 2017) took office.

As seen above, after the 1974 revolution, Portugal has tried to consolidate a geopolitical transition. Taylor (1990) states that geopolitical transitions not only involve funda-

mental changes in mass images of the world and that Formal Geopolitics has to be popularized to legitimate new world orders (*Ibid.*, p. 12). In the case of Lusophony in Portugal, I shall be looking at the ways Portuguese governments adjusted to the country's foreign policy agenda in the absence of an empire.

In order to better frame the discourse analysis and considering the contextual historical background, I have elaborated a chart (Table 1) with all the Portuguese Governments from 1979 until 2015. The chart contains all the main priorities of foreign policy with an emphasis on the Portuguese speaking world.

One thing to bear in mind before proceeding into analysis and by looking at Table 1, is that the government in Portugal has been split between PS (Socialists) and PSD (Social Democrats). Despite this oscillation of power, foreign policy priorities have remained rather consistent. The following chart gives an idea of how the term “Lusophone” started to appear in the political discourse over the years and accompanied the governments’ investment in the projection of the Portuguese Language as a means of reinforcing Portuguese identity and conferring the country a higher rank in the international system.

Table 1 – Terms used by the Portuguese Government to describe former colonies in their Government Programs (1979-2015)³

Time Frame	Governments And Parties	Foreign Policy Priorities	Terms used for the Portuguese Speaking World
1979-1980	(5 th) Maria de Lurdes Pintasilgo (Independent)	- Interpretation of Portuguese Cultural Identity - Revitalization of the relationship with former colonies	former Portuguese colonies
1980-1981	(6 th) Francisco Sá Carneiro (PSD-CDS coalition)	- European and Atlantic “Calling” - Defense and Promotion of the Portuguese Language - “Equal” Cooperation with “Portuguese Language Countries” – commercial/scientific/technical - East Timor crisis	Portuguese Speaking Countries (<i>países de expressão portuguesa</i>)
1981-1981	(7 th) Francisco Balsemão (PSD-CDS coalition)	- European Integration - NATO - Promotion and defense of Portuguese Language and Culture - “Portuguese Language African Countries” - “Equal cooperation” based on “common patrimony” – commercial/scientific/technical.	Countries of Official Portuguese Language (<i>Países de Expressão oficial Portuguesa</i>)

3 All terms were translated by the author.

Time Frame	Governments And Parties	Foreign Policy Priorities	Terms used for the Portuguese Speaking World
1981-1983	(8 th) Francisco Balsemão (Coalition PSD-CDS)	- Full integration in the European Community - NATO - “Portuguese Language African Countries”: “mutual understanding relationship” - Macau/Timor	Countries of Official Portuguese Language
1983-1985	(9 th) Mário Soares (PS)	- Official Membership in the European Community - Deepening of relations with “Official Portuguese Language African Countries” and Brazil - NATO, US, France, Timor. - Other African Countries and World Regions	Countries of Official Portuguese Language
1985-1987	(10 th) Cavaco Silva (PSD)	- Full Integration in the European Community - NATO. - Strengthening of cooperation with Portuguese Speaking African Countries, while using the EC as a tool for this purpose - Brazil – economic cooperation - Spain. - Timor/Macau. - The teaching of Portuguese in African Speaking Portuguese Countries.	Countries of Official Portuguese Language
1987-1991	(11 th) Cavaco Silva (PSD)	- European construction - NATO - Cooperation with the PALOP based upon a “historical responsibility” - Cooperation with Brazil. - Macau, Timor. - The Middle East and Asia.	African Countries of Official Portuguese Language (<i>países africanos de língua oficial portuguesa</i>) Lusophone countries
1991-1995	(12 th) Cavaco Silva (PSD)	- Value European “citizenship” - Value Language, Identity, History, Heritage, and Values - Creation of the Camões Institute - Strengthening of the Cooperation with Africa as a bridge between continents	African Lusophone countries Lusophone space Lusophony Lusophone markets
1995-1999	(13 th) António Guterres (PS)	- EU - The historical responsibility of cooperation with African “Lusophone” countries - Common history and culture – the creation of CPLP. - Create Bilateral and Multilateral Relations with CPLP.	African Countries of Official Portuguese Language

Time Frame	Governments And Parties	Foreign Policy Priorities	Terms used for the Portuguese Speaking World
1999-2002	(14 th) António Guterres (PS)	<ul style="list-style-type: none"> - Affirm national identity in Europe and the World - Structured and more interventionist relationship with former colonies and Brazil in political, economic and cultural aspects - Promotion of the Portuguese Language. - Development Cooperation with PALOP - Strengthen Instituto Camões activities - Create Cultural Portuguese Centers. 	<p>Lusophony Lusophone Africa Lusophone World Lusophone communities Countries of Official Portuguese Language (CPLP)</p>
2002-2004	(15 th) Durão Barroso (PSD)	<ul style="list-style-type: none"> - European Project. - Reinforcement of the “privileged relationship with the Lusophone space – PALOP, Timor and Brazil - Defend and affirm the Portuguese Language - European Policy of Common Defense – expand beyond traditional areas (PALOP, Timor, Latin America) to the Balkans, Caucasus, and Central Asia - CPLP: - creation of the status of the Lusophone citizen -Angola and Timor’s integration in the organization - Strengthening of economic, cultural and political ties with Brazil 	<p>Lusophone space Lusophone world Lusophone citizen Lusophone culture Lusophony Countries of Official Portuguese Language (CPLP)</p>
2004-2005	(16 th) Santana Lopes (PSD)	<ul style="list-style-type: none"> - European Project - Reinforcement of privileged relationship with the “Lusophone space” - CPLP: Business forum as an opportunity to expand economic relations - Promotion of the activities of the International Institute of Portuguese Language - Three-dimension policy in CPLP- political-diplomatic, cooperation and promotion of the Language - Education and Health Projects as Development Cooperation - Peace in Angola - Political Stability in Guinea-Bissau and São Tomé - Economic Growth of Mozambique and Cape Verde - Reinforcement of relations with Brazil 	<p>Lusophone space Lusophone world The community of Portuguese Language Countries (CPLP)</p>

Time Frame	Governments And Parties	Foreign Policy Priorities	Terms used for the Portuguese Speaking World
2005-2009	(17 th) José Sócrates (PS)	<ul style="list-style-type: none"> - Multilateralism. - European Project. - Internalization of the Economy - Responsibility in the maintenance of International Peace and Security - Strengthen diplomatic and political relationship with CPLP - Promote Portuguese as an international language of communication through cooperation with CPLP -Expand the teaching of Portuguese to diaspora countries - Promote Portuguese arts, cinema and literature externally 	<p>Lusophone space Lusophone countries Cultural Lusophone space Lusophone communities Cultural Lusophone roots CPLP Lusophony</p>
2009-2011	(18 th) José Sócrates (PS)	<ul style="list-style-type: none"> - Strong Post-Colonial relationships – promotion of the Language - EU - Peacekeeping missions - Bilateral cooperation with the US - Creation of the CPLP citizen status - Internationalization of the Portuguese Language 	<p>Lusophony CPLP</p>
2011-2015	(19 th) Pedro Passos Coelho (PSD)	<ul style="list-style-type: none"> - EU - Restore credibility in Europe - Promotion of Health in CPLP - Reinforcement of economic diplomacy - The priority of relations in the Lusophone space and surrounding countries - Reform and projection of the Portuguese Institute for Development Cooperation - Reform and Projection of Camões Institute 	<p>Lusophone space Lusophones CPLP</p>
2015-2015	(20 th) Pedro Passos Coelho (PSD)	<ul style="list-style-type: none"> -The EU: security, economy, energy sector -CPLP as a central vector of Lusophony: Language, trade, energetic production, sea security, and military cooperation 	<p>Lusophone countries Lusophony CPLP</p>

Time Frame	Governments And Parties	Foreign Policy Priorities	Terms used for the Portuguese Speaking World
2015-	(21 st) António Costa (PS)	<ul style="list-style-type: none"> - Reaffirmation of Portugal after the crisis and loss of international status - Implementation of Lusophone citizenship - Strengthening of bilateral and multilateral relations in the EU, CPLP, and NATO - Reinforcement of Lusophone defense cooperation - TAP as a strategy towards the promotion of Portugal in Brazil and PALOPs - Recognition of the Lusophone citizen - Defend the unity of the Portuguese Language: <ul style="list-style-type: none"> a) Economic Portuguese Speaking Space b) Standardization of the orthography c) Creation of Lusophone brands regarding companies - Promote culture and arts. 	<ul style="list-style-type: none"> Lusophony Lusophony citizenship Lusophone world Lusophone Africa Lusophone affirmation CPLP

Source: Portuguese Republic Government Programs (1979-2015) – See References.

By looking at Table 1 one can divide the Government Programs into two periods: starting from 1979 until 1991-1995 when “Lusophony” is mentioned for the first time; from 1995 onwards when a proliferation of “Lusophony”-related terms are used to identify the former colonial space:

Table 2 – Framing of the Compiled Terms into Time Periods

Government Programs	Designation
1979-1995	<ul style="list-style-type: none"> Former colonies (1979-1980) Portuguese Speaking Countries (1980-1981) Countries of Official Portuguese Language (1981-1995) African Countries of Portuguese Official Language (1991-1995) Lusophone Countries (1991-1995)
1995-2015	<ul style="list-style-type: none"> African Lusophone countries (1995-1999) African Countries of Official Portuguese Language (1995-1999) Lusophone space (1995-2015) Lusophone market Lusophone Africa Lusophone communities The community of Portuguese Language Countries (1999-2002) Lusophone culture CPLP (1999-2015) Lusophone citizen (2002-2015) Lusophony (1995-2015) Cultural Lusophone space Cultural Lusophone roots (2005-2009) Lusophone affirmation (2015)

The 1980s were a period of political instability with several governments being unable to fulfill their terms. This period can also be inserted within Teixeira's (2010) categories "transition to democracy" and "democratic consolidation". In terms of foreign policy, this period marks the restoration of relations between Portugal and its former African colonies (Santos, 2003; Freixo, 2007; Hewitt, Burges and Gomes, 2017) and Portugal's European integration in 1986 inaugurating a period of economic development (Sousa, 2000).

In 1992, Camões Institute, the Portuguese agency for the promotion of language was created, reflecting an investment on the promotion of the Portuguese language. The relevance and strategic value of this agency would become more evident when it was integrated into the Ministry of Foreign Affairs in 1994 (Severo, 2015, p. 100).

By analyzing the Government Programs from 1979 to 1995, and despite the term "Lusophony" being mentioned only once in the 1991-1995 Program, it is clear how the approaches to the Portuguese speaking world are based upon rhetoric and argumentation that uses historical factors and values to build a narrative supporting an upcoming Lusophone identity. Historical factors, a sense of common past and culture have played a role in the Portuguese Government's discourse when approaching Portuguese former colonies in its programs, as the excerpts illustrate:

- "[...] a constant interpretation of Portuguese cultural identity [...] that by virtue of its uniqueness, created ties with several peoples" (Governo de Portugal V, 1979, p. 10)
- "The African Continent [...] where historically a special universalist Portuguese presence was manifested [...] the government understands the revitalization of the relations with the former Portuguese colonies [...] in a privileged manner" (Governo de Portugal V, 1979, p. 11).

Also, words like "common heritage" based upon the language factor and cultural history are mentioned:

- "Based upon the elements of common heritage, [...] the Government will give particular attention to the relations with Portuguese Speaking Countries" (Governo de Portugal VI, 1980, p. 6).

At the same time, there is an attempt to separate these policies from colonialism, as the 1981 Government Program demonstrates:

- "Neither subservience nor arrogance" (Governo de Portugal VI, 1981, p. 25).
- "Portugal will maintain and deepen these connections on the basis of State-to-State relations, with no interference in internal issues of both parties" (Governo de Portugal VIII, 1981, p. 14).

The discourse will maintain the "universality of Portuguese history", the "share of a common language, heritage and culture" and a sense of responsibility for acting upon those principles to improve relations with the former colonies. The sense of "colonial blame" will start to fade away as years evolve, accompanied by the development of a cooperation-based approach:

- "Common language, the vast information it holds, scientific knowledge, [...] experience of national technicians by contacting tropical regions, characteristic of Por-

tuguese technologies and assets [...] contributes that Portugal is recognized internationally as a factor of development of those countries” (Governo de Portugal IX, 1983, p. 18).

By 1991, the discourse regarding the former African colonies already recognized the “excellent state” of relations, but the historical factor and historical responsibility still emerge as a factor and mission of Portuguese authorities:

- “To deepen the excellent political relationship between Portugal and the African Countries of Official Portuguese Language, reinforcing the ties that we share with those countries at all levels, since due to historical and cultural factors we find ourselves very closely” (Governo de Portugal XII, 1991, p. 18).

The term “Lusophone countries” is also mentioned for the first time in the 1991-1995 Government Program. CPLP as an organization was supposed to be created in 1994 (Alves, 1995), yet it would only be launched in 1996 with the First Head of State Conference in Lisbon (CPLP, 2017b).

Going back to Table 2, one can notice a proliferation of “Lusophony”-related terms starting from 1995 until the current 21st Constitutional Government. Bearing in mind how the Portuguese Government has placed its sense of historical mission, common culture and language into the former colonies relations, the creation of CPLP and its development has led to a legitimization of the use of the term “Lusophony” in Portugal, in terms of geographical space, of culture and language. The next section will study how this discourse is reproduced in Portuguese IR and military academia.

4.2 Formal Geopolitics: Analysis of Portuguese Academic Discourse

In recent years, some Portuguese authors have dedicated themselves to the study of CPLP as a strategic tool for Portuguese interests. Although a great deal of historical events unfolded from 1995 to 2015, the Portuguese foreign policy sought to make the best out of the European project and to expand the influence of Portuguese Language and Culture worldily. A clearer sign of the importance of the language factor in foreign policy is the merge of the former Institute of Development Cooperation into the Camões Institute in 2012 (Instituto Camões, 2017). As this foreign policy axis is reinforced, the CPLP gains space as a forum of bilateral and multilateral cooperation between Portugal and its remaining Member-States, not only in the diplomatic, cultural, economic but also in the security sphere.

Of the geopolitical aspects to underline from the Portuguese academia in terms of Lusophony or the CPLP is the dimension of the Portuguese Language – In an article by Dário de Castro Alves (1995),⁴ prior to the official creation of CPLP, is clearly present the factor of the dimension of the language and its historical importance. The author labels the Portuguese language as “Lusophony” (*Ibid.*, p. 79) and from an idea of appreciation of language argues: “In less than five centuries, speakers of Portuguese arose to 200

4 Castro Alves was a Brazilian diplomat that acquired Portuguese citizenship and was passionate around the spatialization of Lusophony (Público, 2010-06-14).

million. The area of the language jumped from 92,000 km² to 10,500,000. 3,8% of the World's population" (*Ibid.*, pp. 80-81).

The dimension of the language as a factor of projection is also present in some Government Programs, namely in the 14th Constitutional Government that presents Portuguese as the third language most spoken in Europe and the sixth in the world (Governo de Portugal XIV, 1999, p. 122). Going even further into notions of "common heritage", the 15th Constitutional Government frames language: "as a unifying element of Lusophone culture and affirmation of this culture in the world" (Governo de Portugal XV, 2002, p. 137). The dimension factor is still part of the discourse of the current government of António Costa (21st Constitutional Government) (Governo de Portugal XXI, 2015) and it is also projected by the Camões Institute website when presenting its field of action as represented by the following picture from 2017:

Picture 1 – Portuguese a Language to the World



Source: Instituto Camões (2017b).

From the picture, one can read that of the current 261 million Portuguese speakers, the number will rise to 388 million by 2050. This corresponds as of today of 4% of the world's wealth, 3,8% of the world's population and 10,8 million Km² of the world. Other academic authors also emphasize the dimension of language amongst the potentialities of CPLP and of the Portuguese Language in the projection of Portuguese Geopolitics (Carneiro, 2006; Palmeira, 2012; Sousa, 2012; Carneiro, 2015).

At the same time, others saw the CPLP as a forum of potentialities and possibilities, using the language as a geopolitical and strategic vector for cooperation among Member States. The language was studied and perceived as a way of projecting Portuguese soft power – "Portugal today, reduced to its European territorial limitations [...] has to

assume a position of cultural interface. [...] Portugal should concentrate its attention at CPLP in Geopolitical terms” (Carneiro, 2015).

The same ideas are shared by (dos Santos, 2005) who defends that the organization should play the role of a defendant of Lusophony as part of the main political and cultural dimension of Portugal’s foreign policy. He labels it as a “super nation” existing beyond the geographical space controlled by the Portuguese Republic (*Ibid.*, p. 75).

Tavares e Bernardino (2011) describes the CPLP it as “one of the main global symbols of Lusophone cultural heritage” (*Ibid.*, p. 623). Yet the authors do recognize Portugal’s leading role in investing in the organization and how CPLP was used as an instrument to reshape the country’s post-colonial relations in a “European way” (*Ibid.*).

Going back to the Government Programs analysis, it demonstrates how much effort has been placed into political, economic and cultural cooperation between Portugal and CPLP Member-States. In the program of António Costa’s government (Governo de Portugal XXI, 2015), “Lusophone” cooperation in the defense sector is clearly expanded. The last couple of years also have seen a rise of studies in this sector, explicitly by Sousa (2011), Silva (2012) Tavares and Bernardino (2011), Palmeira (2014), and Bernardino and Azevedo (2015). All of these authors use the notion of “Lusophony” to describe the Portuguese world and also in the security and defense dimensions to explore its role as a bridge in North-South relations, identifying the sea as a geostrategic vector for Portugal.

Taking a more critical position, despite also using concepts like “Lusophone Community” and “Lusophony” when referring to the CPLP, Pinto (2016) notices that in order for the Lusophone community to work, it has to incorporate all Member-States’ interests and not only Portugal’s ambition to increase its international projection (*Ibid.*, p. 10). Most interestingly, he notices how Equatorial-Guinea joining the CPLP could challenge the Organization’s principles of good governance, once this principle is not respected by most Member-States. Despite Portugal’s attempts to stop new Member-States from joining the organization, the author recognizes that this does not challenge “the ecumenical vision of Lusophony” (*Ibid.*, p. 5).

In sum, geopolitical formal and practical discourses have been consistent within the Portuguese geopolitical imagination when it comes to the construction and reproduction of a Lusophone Identity. The most critical voices of Lusophony and of the CPLP came mostly from abroad as seen on the contextualization section. Whether effective or not in the political realm, Portugal has clearly invested in the creation, the legitimization and projection of “Lusophony” as part of its democratic and European identity.

5. Conclusion

In 2017, Portugal won for the first time the Eurovision Song Contest with a song sung in Portuguese. In several sectors of its society, from the media to the Prime Minister and the President of the Republic, there were echoes of a victory of Portugal, the Portuguese and their language (Público, 2017; Lux, 2017). Likewise, the victory in the Euro 2016 football tournament, triggered a sense of strong national pride and belonging, especially after the years it went through deep social and economic hardships with the IMF’s

financial bailout.

By analyzing the Portuguese discourse in the Government Programs and academia, one can see that a sense of a historical *civilizational mission* is still very vivid within the Portuguese discourse. This is also used to justify the country's policies in terms of relations with its former African colonies and major powers like Brazil. The main issue within this creation and projection of identity is that it still reproducing Europeanization and giving emphasis to a North-South division dynamics.⁵ The problem with this kind of approach is the prevalence of neocolonial discourses, reflected in the country's strategy towards its former colonies. Portugal is clearly not the only European power to do so, but further research is needed on this thematic.

The Portuguese Language has also been seen as a chosen instrument of soft power when it comes to this type of relations. That was clear on the identification of the common bonds between Portugal and its former colonies and merging them into a Lusophone community. It is also evident how the evolution of relations between former colonies and Portugal followed by the creation of the CPLP opened ways to legitimize the creation of a Lusophone identity as part of Portuguese geopolitical discourse. After the creation of the organization, the term becomes normalized and institutionalized in the Government and academia's discourse.

Finally, I call for more in-depth research analyzing official political discourses from a Popular Geopolitics perspective, since due to space limitations it was not possible to include it in this paper. Another interesting approach would be to bring Taylor's Geopolitical Codes (1990) into the analysis and apply them to the Portuguese case. This would offer a deeper understanding of relations between Portugal and CPLP Member-States.

While remaining largely unresearched, the Lusophone world and the CPLP pose a challenge to the academia, demanding more critical and innovative research. This would be of major relevance to the study of the dynamics of regional blocs in the context of globalization and post-colonialism. More research is also needed on Portuguese politics, on its position towards the CPLP, on the organization itself, but also in other Member-States perspectives, especially the African ones.

In the introduction I have mentioned of how Fernando Pessoa's *Fifth Empire* was used as terms of comparison of the Portuguese Geopolitical and Foreign policies studies during the Salazar regime (Sidaway and Power, 2005; Freixo, 2007; 2010) and how the "Lusophone space" could be fitted into that mystical, civilizational, romanticized version of the empire. The creation of Lusophony as a common identity reflects a certain extent Pessoa's aspiration of Portugal returning to its "cultural superiority", even though that was not achieved in the Western world. Nonetheless, the same type of discourse and imagination seems to be embedded and institutionalized into the Portuguese geopolitical reasoning, not being able to dissociate it from paternalistic, neocolonial and Europeanist elements.

5 See (Slater, 2004) for more on Post-Colonial Geopolitics.

References

- Agnew, J., 2003. *Geopolitics: Re-Visioning World Politics*, 2nd ed. New York: Routledge.
- Alves, D., 1995. A Comunidade de Países da Língua Portuguesa. *Nação e Defesa* [online], 74, pp. 79-91. Available at: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1611/1/NeD74_DariodeCastroAlves.pdf
- Bernardino, L. and Azevedo, F., 2015. A nova identidade da CPLP no domínio da defesa: impactos para a centralidade geoestratégica de Portugal. *Lusíada. Política Internacional e Segurança* [online], 12, pp. 101-125. Available at: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lpis/article/view/2268> [Accessed 27 Dec. 2017].
- Cairo, H., 2006. "Portugal is not a Small Country": Maps and Propaganda in the Salazar Regime. *Geopolitics*, 11(3), pp.367-395.
- Carneiro, A., 2015. Uma Visão Geopolítica do Espaço da Língua Portuguesa. *ISCLA* [online], 16 de setembro. Available at: <http://www.iscia.edu.pt/artigo/uma-vis%C3%A3o-geopol%C3%ADtica-do-esp%C3%A7o-da-l%C3%ADngua-portuguesa>.
- Carneiro, A., 2006. Uma Visão Geopolítica do Espaço da Língua Portuguesa. *Nação e Defesa* [online], 114, pp. 99-139. Available at: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1098/1/NeD114_ArmandoTeixeiraCarneiro.pdf
- Castelo, C., 2011. Uma incursão no lusotropicalismo de Gilberto Freyre1. Em *blogue de História Lusófona*, ano VI, setembro, Instituto de Investigação Científica Tropical, Lisboa, pp. 261-280.
- CPLP, 2017. CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – Objectivos. *CPLP* [online]. Available at: <https://www.cplp.org/id-2763.aspx> [Accessed 27 Dec. 2017].
- CPLP, 2017. I Conferência, Lisboa. *CPLP* [online]. Available at: <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=2946&M=NewsV2&PID=10872> [Accessed 27 Dec. 2017].
- Dalby, S., 1996. Writing critical geopolitics: Campbell, Ó'Tuathail, Reynolds and dissident skepticism. *Political Geography*, 15(6-7), pp.655-660.
- Dalby, S., 1991. Critical geopolitics: discourse, difference, and dissent. *Environment and Planning D: Society and Space*, 9(3), pp.261-283.
- Dalby, S., 1990. American security discourse: the persistence of geopolitics. *Political Geography Quarterly*, 9(2), pp.171-188.
- Dodds, K., 2007. *Geopolitics: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Dodds, K., 2005. *Global Geopolitics: A Critical Introduction*. 1st ed. Essex: Pearson Education.
- Döpcke, W., 2002. A CPLP tanto inútil quanto desnecessária? *Meridiano 47*, 3(26), pp. 22-24.
- Freixo, A., 2009. *Minha Pátria é a Língua Portuguesa: A Construção da Idéia da Lusofonia em Portugal*. Rio de Janeiro: Apicuri.
- Freixo, A., 2007. *Minha Pátria é a Língua Portuguesa: A Construção da Idéia da Lusofonia em Portugal*. Ph.D. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Governo de Portugal XXI, 2015. *Programa do XXI Governo Constitucional*. Lisboa: República Portuguesa.
- Governo de Portugal XX, 2015. *Programa do XX Governo Constitucional*. Lisboa: República Portuguesa.

guesa.

- Governo de Portugal XIX, 2011. *Programa do XIX Governo Constitucional*. Lisboa: República Portuguesa.
- Governo de Portugal XVIII, 2009. *Programa do XVIII Governo Constitucional*. Lisboa: República Portuguesa.
- Governo de Portugal XVII, 2005. *Programa do Governo XVII Constitucional*. Lisboa: República Portuguesa.
- Governo de Portugal XVI, 2004. *Programa do XVI Governo Constitucional*. Lisboa: República Portuguesa.
- Governo de Portugal XV, 2002. *Programa do XV Governo Constitucional*. Lisboa: República Portuguesa.
- Governo de Portugal XIV, 1999. *Programa do XIV Governo Constitucional*. Lisboa: República Portuguesa.
- Governo de Portugal XIII, 1995. *Programa do XIII Governo Constitucional*. Lisboa: República Portuguesa.
- Governo de Portugal XII, 1991. *Programa do XII Governo Constitucional*. Lisboa: República Portuguesa.
- Governo de Portugal XI, 1987. *Programa do XI Governo Constitucional*. Lisboa: República Portuguesa.
- Governo de Portugal X, 1985. *Programa do X Governo Constitucional*. Lisboa: República Portuguesa.
- Governo de Portugal IX, 1983. *Programa do IX Governo Constitucional*. Lisboa: República Portuguesa.
- Governo de Portugal VIII, 1981. *Programa do VIII Governo Constitucional*. Lisboa: República Portuguesa.
- Governo de Portugal VII, 1981. *Programa do VII Governo Constitucional*. República Portuguesa.
- Governo de Portugal VI, 1980. *Programa do VI Governo Constitucional*. Lisboa: República Portuguesa.
- Governo de Portugal V, 1979. *Programa do V Governo Constitucional*. República Portuguesa.
- Hewitt, W., Burges, S. and Gomes, I., 2017. The Comunidade dos Países de Língua Portuguesa at 20 years: An impact assessment. *South African Journal of International Affairs*, 24(3), pp.291-309.
- Hyndman, J., 2010. The question of ‘the political’ in critical geopolitics: Querying the ‘child soldier’ in the ‘war on terror’. *Political Geography*, 29(5), pp.247-255.
- Infopédia, 2017. *Definição ou significado de lusofonia no Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa com Acordo Ortográfico*. [online] Available at: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/lusofonia> [Accessed 27 Dec. 2017].
- Infopedia.pt., 2017. *Artigo de apoio Infopédia – Quinto Império*. [online] Available at: [https://www.infopedia.pt/\\$quinto-imperio](https://www.infopedia.pt/$quinto-imperio) [Accessed 26 Dec. 2017].
- Instituto Camões, 2017. *Áreas de atuação – Camões – Instituto da Cooperação e da Língua*. [online] Available at: <http://www.instituto-camoes.pt/sobre/sobre-nos/identidade/areas-de-atuacao> [Accessed 27 Dec. 2017].
- Instituto Camões, 2017. *História do Instituto – Camões – Instituto da Cooperação e da Língua*. [online] Available at: <http://www.instituto-camoes.pt/sobre/sobre-nos/gestao-sobrenos/historia> [Accessed 27 Dec. 2017].

- Kelly, P., 2006. A Critique of Critical Geopolitics. *Geopolitics*, 11(1), pp.24-53.
- Kurecic, P., 2015. Identity and Discourse in Critical Geopolitics: A Framework for Analysis. In: *DIT-2015*. [online] Available at: https://bib.irb.hr/datoteka/794654.Identity_and_Discourse_in_Critical_Geopolitics_-_paper_Kurecic_final.pdf [Accessed 27 Dec. 2017].
- Lux, 2017. Eurovisão: Costa felicita Salvador Sobral e diz que se fez história em português. *LUX* [online], May 14. Available at: <http://www.lux.iol.pt/nacional/famosos/eurovisao-costa-felicita-salvador-sobral-e-diz-que-se-fez-historia-em-portugues> [Accessed 27 Dec. 2017].
- Müller, M., 2010. Doing Discourse Analysis in Critical Geopolitics. *L'Espace Politique*, 12.
- Müller, M., 2008. Reconsidering the concept of discourse for the field of critical geopolitics: Towards discourse as language and practice. *Political Geography*, 27(3), pp.322-338.
- Oliveira, G., 2014. Language Policy and Globalization: The Portuguese Language in the Twenty-First Century (Chap. 1). In L. Moita-Lopes, ed., *Global Portuguese: Linguistic Ideologies in Late Modernity*, 1st ed. New York: Routledge.
- O'Tuathail, G. and Agnew, J., 1992. Geopolitics and discourse Practical geopolitical reasoning in American foreign policy. *Political Geography*, 11(2), pp.190-204.
- O'Tuathail, G. and Dalby, S., 1998. *Rethinking geopolitics*. 1st ed. London [etc.]: Routledge.
- Palmeira, J., 2014. Potencial geopolítico da CPLP na segurança internacional. In: M. Martins, R. Cabecinhas, L. Macedo and I. Macedo, eds., *Interfaces da Lusofonia*. Braga: Universidade do Minho, pp.191-198.
- Pereira, D., 2008. *O Conceito de Lusofonia e a Cooperação na Promoção e Difusão da Língua Portuguesa*. Palestra proferida nos Encontros de Lusofonia em Torres Novas, 10-15 de novembro.
- Pinto, J., 2016. Da CPLP à Comunidade Lusófona [pdf]. Lisboa: Academia de Ciências de Lisboa. Available at Academia de Ciências de Lisboa [website] http://www.acad-ciencias.pt/document-uploads/4243493_jose-filipe-pinto---cplp.pdf [Accessed 27 Dec. 2017].
- Público, 2017. Quando a língua portuguesa resulta tão bem como qualquer outra. *Público* [online]. Available at: <https://www.publico.pt/2017/05/15/jornal/quando-a-lingua-portuguesa-resulta-tao-bem-como-qualquer-outra-32932117> [Accessed 27 Dec. 2017].
- Público, 2010. Dário Castro Alves Brasileiro, isto é, português. *Público* [online]. Available at: <https://www.publico.pt/2010/06/14/jornal/dario-castro-alves-brasileiro-isto-e-portugues-19605781> [Accessed 27 Dec. 2017].
- Robinson, S., 2016. Still focused on the Atlantic: accounting for the limited Europeanization of Portuguese security policy, *European Security*, 25(1), pp. 134-158. Available at: <https://doi.org/10.1080/09662839.2015.1090430>
- Robinson, R., 2003. The influence of overseas issues in Portugal's transition to democracy. In: S. Lloyd-Jones and A. C. Pinto, eds., *The Last Empire: Thirty Years of Portuguese decolonization*, 1st ed. Bristol: Intellect Books, pp. 1-35.
- Santos, L., 2003. Portugal and the CPLP: heightened expectations, unfounded disillusion. In: S. Lloyd-Jones and A. C. Pinto, eds., *The Last Empire: Thirty Years of Portuguese decolonization*, 1st ed. Bristol: Intellect Books, pp.67-82.
- Santos, M., 2014. O Luso-Tropicalismo enquanto Modelo Ideológico da Gestão Colonial Portuguesa. *Revista Militar* [online], N.º 2529/2550. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/>

artigo/932 [Accessed 27 Dec. 2017].

- Santos, V., 2005. Portugal, a CPLP e a Lusofonia – Reflexões sobre a Dimensão Cultural da Política Externa. *Negócios Estrangeiros*, 8, pp.71-91.
- Seixas, E., 2016. Interseções entre Lusofonia e Educação na Imprensa Portuguesa: uma Análise Crítica. *Athena Digital* [online], 16(1), pp. 159-188. Available at: <http://atheneadigital.net/article/view/v16-n1-castro>.
- Severo, C., 2016. Lusofonia, Colonialismo e Globalização. *Fórum Linguístico-Florianópolis*, 13(3), pp.1321-1333.
- Severo, C., 2015. A açucarada língua portuguesa: Lusotropicalismo e Lusofonia no século XXI. *Revista Brasileira de Linguística Aplicada* [online], 15(1), pp.85-107. Available at: <http://www.scielo.br/pdf/rbla/v15n1/1984-6398-rbla-15-01-00085.pdf> [Accessed 27 Dec. 2017].
- Sharp, J., 2013. Geopolitics at the margins? Reconsidering genealogies of critical geopolitics. *Political Geography*, 37, pp.20-29.
- Sidaway, J. and Power, M., 2005. ‘The Tears of Portugal’: Empire, Identity, ‘Race’, and Destiny in Portuguese Geopolitical Narratives. *Environment and Planning D: Society and Space*, 23(4), pp.527-554.
- Silva, A., 2012. Portugal: país-arquipélago contributo para a definição de um conceito estratégico. *Relações Internacionais*, 35, pp.119-136.
- Slater, D., 2004. *Geopolitics and the post-colonial: Rethinking North-South Realities*. Malden: Blackwell Pub.
- Sousa Galito, M., 2011. Geopolítica da Lusofonia: Segurança e Defesa. *CI-CPRI*, AI, Fevereiro, pp. 1-37.
- Sousa, F., 2000. Portugal e a União Européia. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online], 43(2). Available at: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000200009 [Accessed 27 Dec. 2017].
- Sousa, M., 2012. O Conceito de Lusofonia. *CI-CPRI* [online], 16, pp. 1-21. Available at: <http://www.ci-cpri.com/wp-content/uploads/2012/10/Conceito-Lusofonia1.pdf>.
- Tavares, R. e Bernardino, L., 2011. Speaking the language of security: the Commonwealth, the Francophonie and the CPLP in conflict management in Africa. *Conflict, Security and Development*, 11(5), pp. 607-636. Available at: DOI10.1080/14678802.2011.641771
- Taylor, P., 1990. *Britain and the Cold War: 1945 As Geopolitical Transition*, 1st ed. London: Pinter Publishers.
- Teixeira, N., 2010. Breve Ensaio Sobre a Política Externa Portuguesa. *Relações Internacionais* [online], 28, pp. 51-60. Available at: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992010000400004 [Accessed 27 Dec. 2017].

Painel 4

**INFORMAÇÃO E SEGURANÇA
NO CIBERESPAÇO**

A Constitucionalidade das Informações Militares nas Forças Armadas em Portugal

João Barata

I. Introdução

“A condução da política de defesa nacional e militar é da responsabilidade do Governo, órgão superior da administração da Defesa Nacional e das Forças Armadas” (Ribeiro, 2010, p. 12).

Na sequência do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN, 2013), abrangente nas tendências regionais e globais mas objetivo nas áreas de atuação nacionais, estipularam-se os interesses Portugueses no mundo, como a afirmação e a credibilidade externas do Estado, tendo como fim a promoção da paz e segurança Internacionais¹.

Para auxílio a tal cumprimento, o seu n.º 1.3 indica que “(...) as informações são um instrumento estratégico do Estado, essencial ao apoio à decisão política, sobretudo em matéria de Segurança e Defesa”.

Prevalecendo as informações estratégicas para “realização do potencial estratégico do País”, num “carácter imprevisível, multifacetado e transnacional das novas ameaças”, valoriza-se “o papel dos serviços de informações na identificação e avaliação de ameaças e oportunidades em cenários voláteis e complexos”.² Refere-se inclusivamente no n.º 1.4.2, o desenvolvimento de uma “estratégia nacional de informações policiais e militares”, entre outras entidades, para responder eficazmente à ameaça das redes terroristas.

O n.º 1.4.3 consolida o vetor militar como “(...) primordial no apoio à política externa “ cuja prioridade da estratégia de meios para o “sucesso das missões militares prioritárias exige um sistema de informações qualificado e orientado para o apoio às operações militares”.³

Com esta abordagem, as Forças Armadas tanto terão acesso a informações militares de “resposta eficaz das redes terroristas” (CEDN, 2013), como também terão acesso a produção de informações estritamente de apoio a operações e segurança militares.

Com a evolução legal das informações participante do novo espectro de ameaças tipicamente transnacional, sob pena de se incorrer numa “militarização” da segurança pelo refúgio do Estado nas Forças Armadas numa matéria demasiado “especializada”, a

1 Pelo n.º 2, p. 26, o CEDN integra os princípios e objetivos da Constituição da República Portuguesa.

2 *Ibid.* pp. 9 e 31.

3 *Ibid.* p. 38.

abordagem tem sido mais dinâmica e abrangente no referente ao conceito de Defesa Nacional e Segurança Interna apoiado no Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), beneficiando do contributo das informações militares. A correta compreensão das informações estratégicas militares, operacionais e táticas, e a sua natureza e relação com o SIRP, revela-se essencial para garantir o cumprimento dos princípios da legalidade democrática e da partilha de informações⁴.

Até 25 de Abril de 1974, por a atividade de informações ser incumbida do poder dual de investigação e decorrentes medidas de coação concretizadas pela polícia política PIDE-DGS⁵, conferiu-se à atividade das informações uma conotação de exercício intimidatório e de ofensa à liberdade individual.⁶

O presente artigo de transparente investigação jurídica, político-estratégica e militar, pretende clarificar aquele pré-conceito tendo em vista eliminar preconceitos referentes à clara articulação democrática em que fluem os atuais serviços de informações da República Portuguesa, independentes, institucionalmente, das atuais atividades de polícia e segurança pelos demais órgãos policiais e principalmente das Forças Armadas.

Focado nas informações militares, integrar-se-á a evolução legislativa e cronológica sobre os desenvolvimentos e as alterações às nomenclaturas e derivados reajustes orgânicos que, ainda numa fase antecedente ao 25 de Abril de 1974, garantiram a funcionalidade e operação dos serviços de informações como hoje se conhecem. Ver-se-á como é importante o entendimento cronológico para o estabelecimento do SIRP, parcialmente desprovido das informações militares da sua natureza e âmbito.

Não descurando as necessidades de cada um dos serviços e atividades de informações, tipificar-se-ão quais os respetivos domínios de atividade e limites legais com o objetivo de melhor se entender o presente no tão proclamado Estado de Direito Democrático que desde a Constituição da República Portuguesa, tem vindo progressivamente a garantir um maior e mais interventivo papel de ação da comunidade civil em assuntos de Segurança e Defesa.

A inquestionável necessidade das atividades das informações militares nas Forças Armadas (FFAA) tem-se cumprido não só para questões de aviso antecipado, como também para os atuais riscos e ameaças, questões que se somam às restrições orçamentais do programa “Defesa 2020” (p. 13) e a necessidade de informações nas operações e segurança militares.

A orgânica do SIRP inicialmente indicada na *Lei n.º 9/2007*, de 19 de fevereiro estabeleceu no “(...) âmbito do Sistema de Informações da República Portuguesa, adiante designado por SIRP, o regime jurídico aplicável ao Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, adiante designado por Secretário-Geral, ao Ser-

4 O protocolo de cooperação assinado entre o SIRP e as Forças Armadas, em 11 de dezembro de 2018 veio materializar o referido desígnio.

5 Em oposição ao Art.º 6.º da Constituição da República Portuguesa, separação e interdependência de poderes, a polícia política prosseguia duplamente com a investigação e a instrução processual.

6 Logo pelo Art.º 31.º da *Lei Orgânica n.º 4/2004*, de 6 de setembro, ficaram excluídos da pertença às atuais atividades de informações anteriores informadores das extintas corporações PIDE-DGS.

viço de Informações Estratégicas de Defesa, adiante designado por SIED, ao Serviço de Informações de Segurança, adiante designado por SIS, bem como aos respetivos centros de dados e estruturas comuns”.

Em 2009 foi criado o Centro de Informações de Segurança Militares⁷ (CISMIL), pela *Lei n.º 234/2009*, de 15 setembro, onde se definiu que “(...) a produção de informações pelo CISMIL nas suas áreas de competência não colide com a produção de informações de defesa pelo SIED”. Importa, então, compreender se existe princípio de boa fé na articulação das atividades de informações entre ambas as organizações e se é possível prever, constitucionalmente as atribuições de uma e outra organizações.

Bacelar Gouveia (2014, p. 178)⁸ indica uma abordagem cronológica na evolução do sistema de informações distinguindo quatro períodos. Dos cinco intervalos propostos, antecede naquela proposta um período anterior ao 25 de Abril de 1974.

Com uma história de informações de impossível dissociação das Forças Armadas, urge clarificar qual a evolução da política e estratégia de Segurança e Defesa Nacionais, bem como as intenções políticas e estratégico-militares inerentes à evolução das Forças Armadas na sua organização para as informações e de que forma se relacionam com as ameaças presentes, os fins democráticos e o derivado reajuste orgânico necessário para a ação militar naquele domínio, sendo ponto assente que o caso nacional é inseparável da integração da NATO nesta matéria.

Após análise da evolução histórico-orgânica legal militar, dos demais organismos constituídos produtores de informações, bem como o estudo do Conceito Estratégico de Defesa e as suas prioridades estabelecidas, serão esclarecidos de que forma estão afetos os princípios da democracia e liberdade democrática no Sistema de Informações da República Portuguesa.

II. Evolução do Sistema de Informações Militares

1.º Período (Até 1974)

A Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE) criada pelo Art.º 1.º do *Decreto-Lei n.º 35046* de 22 de outubro de 1945, na dependência do Ministério do Interior atuava com “(...) poderes e funções que a lei confere à polícia judiciária”, tais como de “(...)repressão e prevenção criminal”, sendo para tal identificada pelo n.º 2, do Art.º 1.º, a necessidade do “Ministro do Interior exercer em relação à PIDE as mesmas atribuições que a lei confere ao Ministério da Justiça relativamente à polícia judiciária”. Assim, em “matérias de repressão criminal (...)” a “instrução preparatória dos processos respeitantes” era ainda um poder conferido pelo Art.º 4.º e um dos aspetos que viriam a permanecer como errada convicção ideológica da mentalidade portuguesa muito após o 25 de Abril de 1974.

Segue-se a criação do Ministério da Defesa Nacional, pelo Art.º 2.º, do *Decreto n.º 37909* de 1 de agosto de 1950, onde pelo seu Art.º 6.º incumbia “(...) coordenar os

7 Integrado no EMGFA segundo a alínea e), do n.º 1, do Art.º 9.º, da *Lei Base das Forças Armadas da Lei Orgânica n.º 1-A/2009* de 7 de julho.

8 Presidente do Conselho de Fiscalização do SIRP entre 2004 e 2008.

problemas da política militar da Nação e as altas questões relativas à defesa do País (...).”

Após a extinção da PIDE, a Direção Geral de Segurança (DGS) surge pelo *Decreto-Lei 49401* de 24 de novembro de 1969, onde no Art.º 3.º teria atribuições de “(...) segurança interior e exterior do Estado”, alínea a) “recolha e pesquisa, centralização, coordenação e estudo das informações úteis à segurança”, assegurando “relações com organizações policiais nacionais e estrangeiras e serviços similares, para troca recíproca de informações e para a cooperação na luta contra a criminalidade”.

Fora do âmbito da Administração Interna, desde o Sistema de Informações Militares (SIM) a DGS atuou essencialmente nas operações ultramarinas desde 1961, com componentes estritamente tática e operacional militares (Vegar, 2007, pp. 105-140).

Pelo n.º 1, do Art.º 1.º, do *Decreto-Lei n.º 171/74* de 25 de abril, a DGS é extinta, sendo que o n.º 2 ordenaria no Ultramar a reorganização daquela numa nova “Polícia de Informação Militar nas províncias com essa necessidade derivada das operações militares”. Note-se que tanto a PIDE como a DGS viriam a confirmar-se como ferramentas fundamentais para o Estado concretizar ações de repressão e controlo dos opositores políticos do regime (Gouveia, 2014, p. 177).

A 2.ª Divisão do Estado-Maior-General das Forças Armadas ativou e assumiu o serviço de informações nacional, que coordenava o SIM, e no Ministério do Ultramar a Direcção-Geral dos Negócios Políticos, que centralizava e coordenava as informações obtidas pela via diplomática e consular – pelos adidos militares e oficiais em missão militar no estrangeiro –, contraespionagem e segurança interna e externa da Nação (Gouveia, 2014, p. 505).

2.º Período (1974-1984)

Em 1974, quando se dá o 25 de Abril, a situação de Portugal referente às informações possuía o Secretariado-Geral de Defesa Nacional (SGDN) criado pelo *Decreto-lei n.º 37955* de 9 de setembro de 1950, onde através do n.º 1, do Art.º 1.º, “transmitia e executava” as instruções do Ministro da Defesa Nacional das atividades dos Ministérios do Exército, Marinha e Subsecretariado de Estado da Aeronáutica.

A conotação psicológica dos serviços de informações como ação repressiva fez com que a anterior proposta fosse desconsiderada, pois que em 23 de maio de 1975, pelo *Decreto-Lei n.º 250/75* de 23 de maio surgiu o Serviço Director e Coordenador da Informação (SDCI) na “dependência do Conselho da Revolução” com a necessidade de “coordenar os programas de pesquisa de informações dos diversos órgãos competentes para o efeito” respondendo “às solicitações do Conselho da Revolução e do Governo em matéria de informações”¹⁰. Dispondo de autonomia administrativa e um quadro de pessoal próprio, possibilitou que os lugares pudessem ser ocupados “por pessoal civil ou militar, de acordo com as necessidades, especialidade e disponibilidades”¹¹.

9 Art.º 1.º do *Decreto-Lei n.º 250/75*, de 23 de maio.

10 *Ibid.* Preâmbulo.

11 *Ibid.* alínea b) do Art.º 3.º.

Em 1 de julho, o *Decreto-lei n.º 400/74*, cria o Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA)¹² em substituição do SGDN e a anterior 2.ª Divisão das Informações pela alínea d), do Art.º 7.º, deste decreto, atribuiu competência ao recém-criado cargo de Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) a função de “orientação e coordenação das actividades de informação das Forças Armadas”.

A 2.ª Divisão do EMGFA, seria no entanto, o órgão centralizador e Diretor da Informação, até o *Decreto-Lei n.º 385/76*, de 21 de maio extinguir o SDCI pelo seu Art.º 1.^o¹³ e os “bens, arquivo e restante documentação pertencente ao SDCI”, Art.º 2.º, transitaria para o EMGFA, indemnizando-se o pessoal civil que seria dispensado ou regressaria às organizações e unidades de origem, n.º 1, do Art.º 4.º.

Em 1977, o EMGFA reestrutura-se, passando a 2.ª Divisão a designar-se por Divisão de Informações (DINFO) (Cardoso, 2014, p. 497). Segue-se um período em que se elaboram e propõem inúmeras versões para um Serviço de Informações da República, de entre as quais até a possibilidade de um sistema na dependência do Presidente da República.

O Art.º 67.º da *Lei 29/82* de 11 de dezembro, que aprovou a *Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas* definiu pelo seu n.º 1, que “aos serviços de informações das Forças Armadas ocupar-se-ão exclusivamente de informações militares, no âmbito das missões que lhes são atribuídas pela Constituição e pela presente lei” coordenados pelo Conselho de Chefes de Estado-Maior, sendo que a fiscalização daqueles serviços concretizava-se pelo Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e pelos Chefes do Estado-Maior dos Ramos, salvo outro regime de fiscalização a estabelecer por lei¹⁴.

No decurso deste preceito legal, torna-se evidente o conhecimento de novos sistemas de informações a surgir. Permaneceria este regime em vigor até setembro de 1984.

3.º Período (1984-1995)

A *Lei-Quadro n.º 30/84*, de 5 de Setembro¹⁵ do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) estabelece as bases gerais das informações em Portugal, definindo-se as regras relativas ao funcionamento, direção e controlo do sistema a criar. Seria a separação da obtenção e produção de informações, designadamente entre o Sistema de Infor-

12 O *Decreto-Lei n.º 400/74*, de 1 de julho, definiu as competências, Art.º 10.º, orgânica, Art.º 11.º e 14.º, e o pessoal interveniente, Art.º 15.º e 16.º.

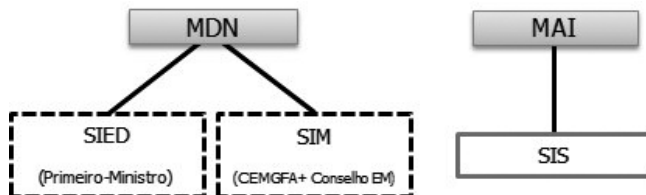
13 Com uma índole político-militar muito presente e eventual catalisador revolucionário em 25 de Novembro de 1975, o SDCI foi desaprovado e extinguido 6 meses após ser criado.

14 Pelo n.º 4 do mesmo artigo, fica claro que a haver “articulação entre os serviços de informações militares e os demais serviços de informações existentes ou a criar, nomeadamente nas restantes áreas da defesa nacional, serão reguladas por decreto-lei”.

15 Os atentados terroristas a Portugal, designadamente de um dirigente da OLP e um ataque à embaixada Turca foram eventuais despoletadores do sistema de informações a ressurgir. Helena Pereira (2001): “Portugal foi palco de atentados terroristas nos anos 80”, jornal *Público*, acedido em 16 de agosto de 2017. Disponível em <https://www.publico.pt/destaque/jornal/portugal-foi-palco-de-atentados-terroristas-nos-anos-80-162057>

mações Militares (SIM), o Serviço de Informações de Segurança (SIS) e o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED)¹⁶.

Organograma 1



Fonte: *Lei n.º 30/84* de 5 de setembro.

Pode-se antever um claro distanciamento entre os objetivos do Estado e os objetivos militares de obtenção e produção de informações, pese embora comuns fossem alguns princípios entre os três referidos sistemas e o Conselho Superior de Informações: os da cooperação, segredo de Estado e fiscalização¹⁷ constantes no *Decreto-Lei 223/85*, de 4 de julho.

O Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) encontra a sua orgânica pelo *Decreto-Lei 224/85*, de 4 de julho, tendo pelo n.º 1 do Art.º 2.º, como atribuições “(...) garantir a independência nacional e a segurança externa do Estado Português”. O SIED, pelo Art.º 7.º, tem ainda o “dever de cooperação com os demais serviços de informações”. Atente-se a medida preventiva tomada pela limitação das suas atividades pelo n.º 3, do Art.º 3.º, onde se interditou à “(...) detenção de qualquer pessoa ou instruir processos penais”.

Por sua vez o Serviço de Informações de Segurança (SIS)¹⁸ previsto no *Decreto-Lei n.º 225/85*, de 4 de julho, e o Sistema de Informações Militares (SIM) pelo *Decreto-lei 226/85*, de 4 de julho.

Como atribuições do SIM, o Art.º 1.º indica que os “elementos de toda a estrutura das Forças Armadas” adquirem, processam e difundem notícias e informações no âmbito da informação e contrainformação necessárias “Ao funcionamento do Departamento da Defesa Nacional e ao cumprimento das tarefas cometidas por lei às Forças Armadas” e à “garantia da segurança militar”. Quanto à referência nesta matéria em termos de *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*, pela *Lei n.º 29/82*, de 11 de dezembro (LOBOFA), indica competências específicas pelo Art.º 9.º, das quais se destacam o CEMGFA como Conselheiro do Ministro da Defesa Nacional, o Conselho de Chefes de Estado-Maior e os Chefes de Estado-Maior dos Ramos¹⁹.

16 Respetivamente, alíneas e), f) e d) do Art.º 13.º do referido Decreto.

17 Respetivamente, Artigos 2.º, 5.º e 8.º do *Decreto-Lei 223/85*, de 4 de julho.

18 *Cfr.* Art.º 2.º, seria o organismo “único da produção de informações destinadas a garantir a segurança interna (...)”.

19 *Cfr.* Art.º 9.º da *Lei Orgânica n.º 111/91*, de 29 de agosto pelos Artigos 6.º, 7.º e 8.º.

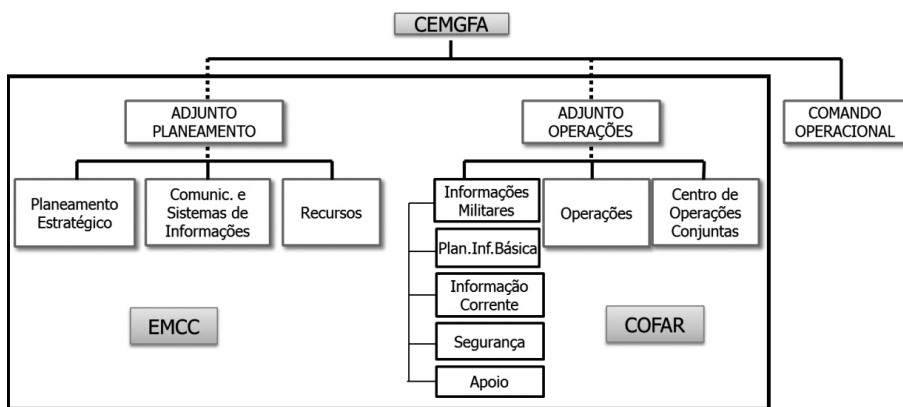
Vejamos então a definição do domínio das informações militares, segundo o referido enquadramento legal em 1985:

De natureza “estratégico-militar, organizacional, tática e logística, relativas a possíveis inimigos e potenciais áreas de operações e as de interesse para uma possível actuação das Forças Armadas (...)”,²⁰ este tipo de informações e notícias identificadas têm o objetivo de “avaliar a ameaça de natureza militar contra Portugal, acompanhar a evolução dos equipamentos militares (...)”, bem como apoiar as “operações conjugadas com cenários mais prováveis de empregar Forças Nacionais”.²¹

Em matéria de segurança militar tem-se a mesma forma de obtenção, análise, processamento e difusão de informações com incidência sobre as “actividades, possibilidades, intenções, pessoal, material e as instalações das Forças Armadas” avaliando-se a ameaça, as atividades de contrainformação e a manutenção do “espírito de missão, lealdade, disciplina”, em simultâneo com a garantia da isenção política e a lealdade.

Em 1993, foi reestruturado o sistema de informações militares, com a criação da Divisão de Informações Militares (DIMIL) pelo Art.º 14.º, do *Decreto-Lei n.º 48/93* de 26 de fevereiro. Com a sua integração no Centro de Operações das Forças Armadas (COFAR)²² do EMGFA, criar-se-ia uma estrutura de Informações Estratégicas de natureza puramente militar.

Organograma 2



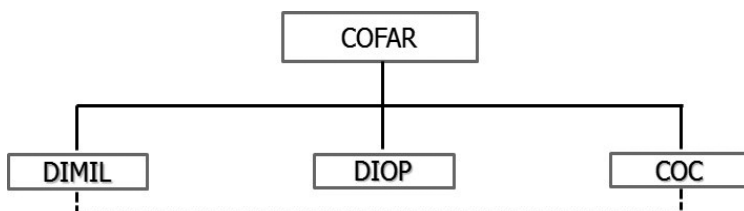
Fonte: *Decreto-Lei n.º 48/93* de 26 de fevereiro, reorganização do Sistema de Informações Militares.

20 Do Art.º 2.º do *Decreto-Lei 226/85*, de 4 de julho.

21 *Ibid.* alíneas a), b) e c) do Art.º 2.º.

22 Apenas declarado estado de guerra e na dependência do EMGFA, o COFAR constituiu-se sob a forma do Quartel-General Conjunto, possibilitando ao CEMGFA o exercício do comando das Forças – Preâmbulo do referido Decreto-Lei. O COFAR compreendia o Adjunto para as Operações, a Divisão de Informações Militares (DIMIL), a Divisão de Operações (DIOP) e o Centro de Operações Conjunto (COC), n.º 2 do Art.º 12.º.

Organograma 3



Fonte: *Decreto-Lei n.º 48/93* de 26 de fevereiro, DIMIL integrado no COFAR.

4.º Período (1995-2004)

Ainda sem qualquer relação entre o CEDN 1994²³ e os sistemas de informações, a *Lei n.º 4/95*, de 21 de fevereiro altera a orgânica do SIRP, tendo associado a componente militar do SIM ao SIED, resultante no SIEDM, em 1995, pelo *Decreto-Lei n.º 254/95*, de 30 de setembro. Tinha como atribuições, pelo seu Art.º 2.º a “produção de informações que contribuíssem para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais, da segurança externa do Estado Português, para o cumprimento das missões das Forças Armadas e para a segurança militar”. Ambos os organismos atrás obedeciam, pelos n.º 2 do Art.º 2.º dos seus documentos, ao “respeito da Constituição e da lei, de acordo com as finalidades e objectivos do SIRP”. Pelo preâmbulo, ficou ainda mencionado que “A fusão no Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares das atribuições cometidas em 1984 ao SIED e ao SIM reflecte o entendimento das Forças Armadas como uma estrutura integrada no quadro democrático do Estado (...) bem como a compreensão das vantagens inerentes à garantia da unidade de pensamento e doutrina na produção de informação estratégica de defesa e de informação estratégica e militar”.

Quanto à competência do Primeiro-Ministro, para relação com o SIS, seria por via do Ministério da Administração Interna e para o SIEDM pelo Ministro da Defesa Nacional²⁴. O SIEDM viu as atribuições anteriormente indicadas ficarem na dependência da DINFO, dependente do MDN.

Segue-se apenas em 1997, pela alínea q) do n.º 1 do Art.º 164.º da Constituição da República Portuguesa, a reserva absoluta de competência legislativa sobre os Sistemas de Informações da República Portuguesa. Só quase passados quase 20 anos se verificaria o “reconhecimento Constitucional específico das actividades de informações do Estado” (Gouveia, 2014, p. 177).

23 *Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94*, de 4 de fevereiro, o CEDN 1994, apenas se previu a capacidade de informação junto dos “órgãos de comunicação social” para efeitos de “esclarecimento da opinião pública sobre as ações da política de defesa” como indispensáveis para a “soberania do Estado”, alínea g) do n.º 2.

24 O SIEDM, *cf.* n.º 1, do Art.º 1, do *Decreto-Lei n.º 254/95*, de 30 de setembro; O SIS *cf.* n.º 1, do Art.º 1.º, do *Decreto-Lei n.º 255/85*, de 4 de julho.

A 2.^a Divisão de Informações do EMGFA (DINFO) colabora com o SIEDM até 31 de dezembro de 1997, data em que é extinta a DINFO²⁵, sendo substituída pela DIMIL²⁶, único órgão de informações das Forças Armadas à data.

A *Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003*, de 20 de janeiro²⁷, na sequência na prossecução da legalidade democrática e crescente intervenção da comunidade civil, anuncia pelo seu preâmbulo a necessidade de incluir “conceitos de interoperabilidade de forças”, “sistemas de comando e controlo e informações, políticas que, face aos acontecimentos de 11 de Setembro, se entendeu ser necessário acelerar”. Refere-se ainda a necessidade de, em virtude de Portugal ter sido chamado (e testado) “em 1998 na Guiné-Bissau, a participar na defesa dos seus cidadãos e na criação de condições para facilitar o diálogo político”, a operação de capacidades “(...) militar e não militar” designadamente, no “apoio de informações e planeamento civil de emergência“, foram fatores que culminaram na necessidade de “reforçar o papel, qualidade e partilha de informações de carácter estratégico e operacional (...)”, conforme o n.º 6.2, do CEDN 2003.

Anunciar-se-ia então pelo n.º 9.2 daquele conceito, a prossecução de Portugal como “Estado de Direito Democrático, a possuir um sistema de informações sujeito à fiscalização democrática, à recolha, ao tratamento e partilha adequada da utilização de informações”.

Neste preceito, em 2004, o SIEDM passa a SIED – desprovido agora da componente militar – quando a *Lei-Quadro do SIRP 4/2004*, de 6 de novembro, exclui as informações militares, sendo, porém, mantido ainda a DIMIL (na dependência MDN) sujeita aos mesmos princípios de controlo e fiscalização que o SIED e o SIS. Note-se, portanto, a clara autonomização do SIED e SIS contra a DIMIL, apenas de componente e segurança militares.

5.º Período (2004 – ...)

Na orgânica do SIRP, pela *Lei n.º 9/2007*, de 19 de fevereiro, alterada pela *Lei n.º 50/2014*, de 13 de agosto, ficou estabelecido no “(...) âmbito do Sistema de Informações da República Portuguesa, (...) SIRP, o regime jurídico aplicável ao Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, adiante designado por Secretário-Geral, ao Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, (...) SIED, ao Serviço de Informações de Segurança, (...) SIS, bem como aos respetivos centros de dados e estruturas comuns”.

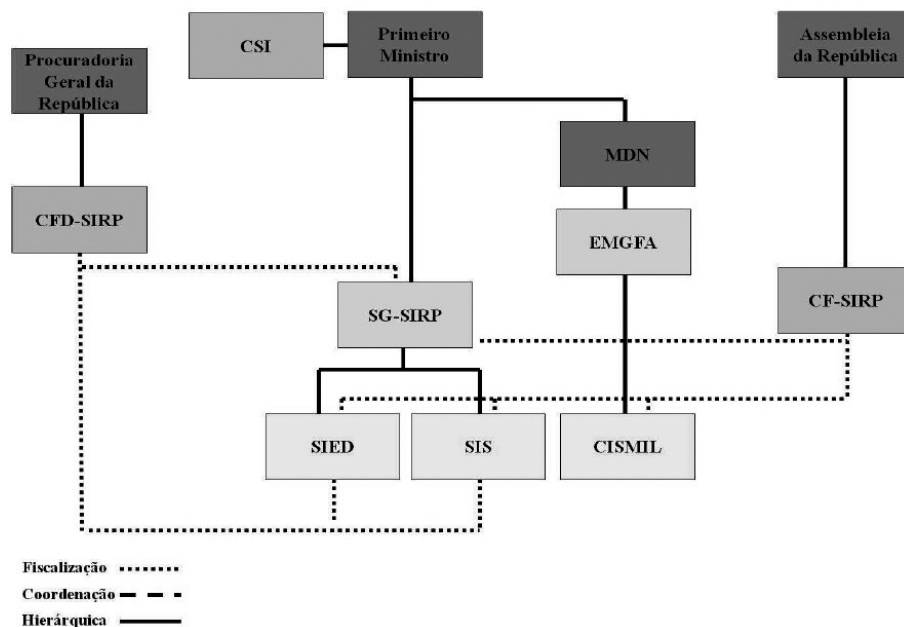
25 O processo de transmissão de conhecimento técnico e documentos classificados ditou a sua não extinção imediata, concretizada apenas pelo Art.º 1.º do *Decreto-lei 158/98*, de 24 de julho, no EMGFA.

26 No *Decreto-Lei n.º 48/93*, de fevereiro, a DIMIL de “apoio de Estado-Maior no âmbito das informações militares”, aproximar-se-ia em natureza e estrutura ao futuro CISMIL.

27 No desiderato do CEDN (2003), para o planeamento estratégico de defesa e a reorganização da macroestrutura da Defesa Nacional e Forças Armadas, referente à organização e funcionamento da Defesa Nacional e das Forças Armadas, tome-se a *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas* (LOBOFA) e a *Lei de Defesa Nacional* (LDN).

São criados ainda o Conselho de Fiscalização do SIRP (CF-SIRP), o Conselho Superior de Informações (CSI), a Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP (CFD-SIRP), o Secretário-Geral do SIRP (SG-SIRP), o SIED e o SIS (Gouveia, 2014, p. 182).

Organograma 4



Fonte: *Lei n.º 9/2007* de 19 de fevereiro, alterada pela *Lei n.º 50/2014*, organização do SIRP.

Entre o SIS e o SIED, pelos Artigos 26.º e 33.º, mitigou-se a duplicação de funções, sendo restringida a “pesquisa e tratamento das informações respeitantes às suas atribuições específicas” impondo-se, porém “(...) a obrigação de comunicação de dados e informações que, não interessando apenas à prossecução das suas atribuições específicas, possam ter interesse para a consecução das finalidades” do SIRP, n.º 4 do Art.º 3.º. No caso do SIED, deverá comunicar às entidades competentes “notícias e informações respeitantes à segurança do Estado e à prevenção e repressão da criminalidade”, alínea e) Art.º 26.º.

Já para as Forças Armadas, ficou estabelecido pelo n.º 5 do Art.º 3.º, a restrição da atividade de informações apenas “(...) necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar”, produzindo adicionalmente efeitos o Art.º 3.º que “obriga a partilha de informações necessárias e relevantes para o SIRP”. É uma norma relativamente recíproca. Ao passo que o SIED e SIS partilham informação caso haja necessidade, as Forças Armadas gozam do carácter de “obrigação” da partilha de informação aquelas entidades à luz daquele mesmo artigo. Para o contrário ter lugar, o n.º 2 do Art.º 11.º impõe ao SIED e ao SIS o dever de cooperar com outras entidades “em

cumprimento das instruções e diretivas emanadas pelo Secretário-Geral, de acordo com as orientações definidas pelo Primeiro-Ministro” após consulta ao CSI.

Para além dos órgãos de fiscalização, “nenhuma entidade estranha ao SIED ou ao SIS pode ter acesso direto aos dados e informações conservados nos respetivos centros de dados”, segundo o Art.º 43.º da *Lei Orgânica do SIRP*, pelo que se confirma a não autorização do acesso direto pelo CISMIL aos dados nem informações do SIED ou do SIS. Caso haja lugar a “despacho do Primeiro-Ministro, ouvido o conselho de fiscalização do SIRP, são definidas as condições em que elementos informativos conservados nos centros de dados do SIED e do SIS podem ser fornecidos aos órgãos e serviços previstos na Lei Quadro do SIRP”, n.º 2 do Art.º 43.º.

Caso se trate de informações relacionadas com a segurança Externa do Estado Português produzidas por outras entidades e pelo Coordenador de Segurança de Informações, inserem-se os órgãos competentes de investigação criminal no âmbito da Segurança Interna.

Por outro lado, tendo em conta que o SIED, “é o único organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português”, n.º 2 do Art.º 3.º, as Forças Armadas não asseguram os interesses de Defesa Externa diretamente por via da atividade das informações. Como já visto, dedicam-se às competências de atividade de carácter estratégico-operacional e de segurança militares.

Na *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas* (LOBOFA), pela alínea e) do Art.º 9.º da *Lei Orgânica n.º 1-A/2009*, de 7 de julho, o Centro de Informações e Segurança Militares integra-se no EMGFA, sendo chefiado pelo CEMGFA²⁸ “responsável pela produção de informações necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas e à garantia da segurança militar”.²⁹

Quanto à tipificação da produção de informações necessárias ao cumprimento específico das missões atribuídas às Forças Armadas e garantia da segurança militar, pelo n.º 1 do Art.º 28.º do *Decreto-Lei n.º 234/2009, Lei Orgânica do EMGFA*, de 15 de setembro, ficaram assim definidas:

- “a) Informações (...) preparação e execução de missões e operações militares;
- b) Informações e garantia da segurança militar, de acordo com CEMGFA;
- c) Dirigir as células de informações militares;
- d) Difundir as informações às entidades indicadas;
- e) Colaborar na doutrina militar conjunta e combinada nos vários domínios;
- f) Orientar a instrução de informações nas Forças Armadas;
- g) Informação geoespacial para apoio ao planeamento e conduta das operações militares;
- h) Exploração sistemas de informação geoespacial de natureza conjunta;”

28 Pela alínea b), do Art.º 16 da referida Lei, os Chefes de Estado-Maior de cada Ramo podem ter uma relação direta com o CEMGFA em matéria das informações operacionais. Estes, são nomeados pelo Presidente da República através do Ministro da Defesa Nacional e o CEMGFA.

29 *Cfr.* n.º 9, do Art.º 9.º, na sua versão original.

O CISMIL é o órgão de natureza estratégico-militar (EMGFA), operacional e tático, responsável “pela produção de informações necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas e à garantia da segurança militar”, n.º 1, Art.º 28.º³⁰, competindo-lhe “promover, por forma sistemática, a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas”. Incumbe-lhe, à semelhança do SIED e o SIS, a difusão das “informações produzidas, de forma pontual e sistemática, às entidades que lhe forem indicadas”.

De âmbito específico, incumbe assim ao CISMIL, ao abrigo do n.º 2, do Art.º 28.º, do *Decreto-Lei n.º 234/2009*, de 15 de setembro (LOEMGFA), designadamente:

- “recolher, processar e disseminar a informação geoespacial para apoio ao planeamento e conduta das operações militares”;
- “dirigir a exploração dos sistemas de informação geoespacial de natureza conjunta”;
- “coordenar as atividades dos adidos de defesa”;
- “assegurar a ligação com os adidos de defesa ou militares acreditados em Portugal”;
- “comunicar às entidades competentes para a investigação criminal e para o exercício da ação penal os factos configuráveis como ilícitos criminais, salvaguardado o que nos termos da lei se dispõe sobre segredo de Estado”;
- “comunicar às entidades competentes, nos termos da lei, as notícias e as informações de que tenha conhecimento e respeitantes à segurança do Estado e à prevenção e repressão da criminalidade”

Definindo-se aquele âmbito, claramente distinto do SIRP, e em que nível o domínio das informações se encontraria, pela alínea j), Art.º 11.º, da *Lei Orgânica n.º 1-A/2009*, de 7 de julho (LOBOFA), verificam-se como competências do CEMGFA, a direção do “CISMIL de natureza estratégico-militar e operacional, em proveito do planeamento e conduta das missões cometidas às Forças Armadas e das acções necessárias à garantia da segurança militar, em articulação com os chefes de estado-maior dos ramos, designadamente nos aspectos relativos à uniformização da respectiva doutrina, procedimentos e à formação de recursos humanos”. Quanto à proposta de nomeação do Chefe do CISMIL, como “comando operacional” que aí se atribui, é proposto pelo CEMGFA após assessorado pelos Chefes de Estado-Maior dos Ramos, sendo nomeado pelo Ministro da Defesa Nacional, conforme alínea c), do n.º 4, do Art.º 24.º.

O CISMIL, dirigido por um comodoro ou brigadeiro-general, compreende quatro repartições, um gabinete e uma secção:

- A Repartição de Planeamento;
- A Repartição de Coordenação e Gestão da Pesquisa;
- A Repartição de Produção;
- A Repartição de Segurança e Contrainformação;
- O Gabinete de Ligação aos Adidos de Defesa e Militares (GLADM);
- A Secção de Apoio.

30 De entre as várias disciplinas possíveis como HUMINT, IMINT, SIGINT, MASINT e OSINT.

Como órgão Coordenador, pela alínea d), do n.º 3, do Art.º 19.º (LOBOFA), é atribuída ao Conselho de Chefes de Estado-Maior a possibilidade de “deliberar sobre os planos e relatórios de actividades de informações e segurança militares nas Forças Armadas”.

A *Lei de Defesa Nacional* prevista na *Lei Orgânica n.º 1-B/2009*, de 7 de julho alterada pela *Lei Orgânica n.º 5/2014* de 29 de agosto, pela alínea d), do n.º 2, do Art.º 10.º, incumbe ao Primeiro-Ministro, precedido de comunicação fundamentada, indicar o acesso dos militares a informações “consideradas úteis e necessários” quando empenhadas no exterior do território nacional. Por sua vez, no âmbito administrativo, é atribuído ao Governo, em questões de Defesa Nacional³¹, “assegurar que a defesa nacional é exercida beneficiando das actividades de informações dos órgãos competentes do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) e das Forças Armadas, nos termos da lei”, alínea c), do n.º 3, do Art.º 12.º.

A primeira alteração à *Lei de Defesa Nacional* pela *Lei Orgânica n.º 5/2014*, de 29 de agosto, aditou pela sua alínea i), do n.º 3, do Art.º 12.º, que em matéria de intervenção do Governo, os “contingentes ou forças militares em operações militares no estrangeiro”, comunicam à Assembleia da República apresentando relatórios sobre tal envolvimento, “além de outras informações (...) solicitadas”.

Quanto à *Lei Orgânica do SIRP, n.º 4/2014*, de 6 de novembro, foram introduzidas as seguintes alterações:

“Cada serviço só pode desenvolver (...) informações respeitantes às suas atribuições específicas, sem prejuízo da obrigação de comunicar mutuamente os dados e informações que, não interessando apenas à prossecução das suas atribuições específicas, possam ter interesse para a consecução das finalidades do SIRP”, n.º 3, do Art.º 3.º, da *Lei Orgânica n.º 4/2014*, de 6 de novembro.

“Os funcionários e agentes, civis ou militares, que exercem funções policiais só poderão ter acesso a dados e informações (...) autorizados por despacho do competente membro do Governo”, n.º 1, do Art.º 5.º,³² da *Lei Orgânica n.º 4/2014*, de 6 de novembro.

“É proibido que outros serviços prossigam objetivos e atividades idênticos aos dos previstos na presente lei”, Art.º 6.º da *Lei Orgânica n.º 4/2014*, de 6 de novembro.

“O disposto na presente lei não prejudica as atividades de informações levadas a cabo pelas Forças Armadas e necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar”, n.º 1, do Art.º 34.º, da *Lei Orgânica n.º 4/2014*, de 6 de novembro.

Aplica-se ainda especificamente às informações militares, o aplicável ao SIS e ao SIED em matérias de objeto, finalidades, integrado na Estrutura Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas pela alínea h), do n.º 1, do Art.º 5.º, do *Decreto-Lei*

31 Por Defesa Nacional o Art.º 1.º indica a prossecução da garantia da soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externa.

32 Em que o funcionário, “agente civil ou militar poderá apenas ter acesso a dados e informações dos serviços de informações desde que autorizados por despacho competente do Governo”

184/2014, de 29 de dezembro, onde o Centro de Informações e Segurança Militares (CISMIL) figura na estrutura orgânica do EMGFA como o oitavo (8.º) dos onze órgãos sob chefia do CEMGFA.

Quanto às atribuições, pelos n.ºs 1 e 2, do Art.º 32.º, do *Decreto-Lei n.º 184/2014* de 29 de dezembro, o CISMIL assegura a “(...) produção de informações necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas e à garantia da segurança militar”. Incumbe “a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas”, sendo estas informações produzidas para apoio à decisão do CEMGFA e de “nível estratégico militar”, alínea a), do n.º 2, do Art.º 32.º. Ainda pelo n.º 3, do Art.º 33, onde se apresenta a sua estrutura, fica ciente que as informações concretizadas pelas Forças Armadas, além de serem as apenas “necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar, aplica-se o disposto na Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa”.

Quanto à produção das informações, estas garantem a “execução de missões e operações militares e garantir o funcionamento da atividade de informações do Chefe do Estado-Maior do Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM)”, alínea b) do n.º 2, do Art.º 32.º, acionando-se os meios técnicos e humanos necessários à produção de informações e à garantia da segurança militar, de acordo com as diretivas do CEMGFA, alínea c), do n.º 2, do Art.º 32.º.

O CISMIL tem ainda autonomia para constituir e exonerar células de informações militares, assegurando preparação e o aprontamento das respetivas relações de comando e controlo, conforme as alíneas d) e e), do n.º 2, do Art.º 32.º.

Note-se, porém, a necessidade de difusão das informações produzidas às entidades que lhe forem indicadas – conforme a alínea f), do n.º 2, do Art.º 32.º do referido Decreto-Lei –, tendo ainda de “comunicar às entidades competentes para a investigação criminal e para o exercício da ação penal os factos configuráveis como ilícitos criminais, salvaguardado o que nos termos da lei se dispõe sobre segredo de Estado”, alínea n), do n.º 2, do Art.º 32.º.

O CISMIL tem ainda a capacidade e autonomia para “Planear, coordenar e dirigir a instrução e treino no âmbito de informações, contrainformações e segurança nas Forças Armadas”, alínea h), do n.º 2, do Art.º 32.º do referido Decreto-Lei.

III. A Natureza das Informações Militares

Para os desafios de segurança atuais (AJP-3.10 – Allied Joint Doctrine for Information Operations, pp. 1-1), a NATO estabelece a visão pretendida para os níveis político, estratégico, operacional e tático das operações, visto que aquelas “raramente permanecem apenas num mesmo patamar de responsabilidade”, tendo em vista a prossecução dos interesses³³ da Aliança (pp. 1-13). Para as orientações estratégicas, tem-se que a ação

33 O conceito da NATO para as operações de informações surge com a necessidade de defender os seus membros contra um completo espectro de ameaças, a capacidade de gerir crises complexas, e a possibilidade de melhor trabalhar com outras organizações e nações para promover a estabilidade interna (*Ibid.*, pp. 1-5).

militar por si só não é suficiente para resolver crises (pp. 1-1, n.º 102), pelo que durante o planeamento e as operações, os militares deverão identificar como poderão apoiar e ser apoiados por outros instrumentos daquela Aliança³⁴.

Ora, a doutrina das informações militares tem evoluído do âmbito puramente operacional e tático para se manifestar na separação das informações estratégicas das atividades de apoio à tomada de decisão e orientação política (Carvalho, 2014, p. 197). Informações de ordem económica, por exemplo, que no limite são garantia da ordem e tranquilidade dos cidadãos assumem também importância premente face às informações militares. O SIED, assume, nesta nova dinâmica, atribuições de índole económica (Pereira, 2015, p. 22), protegendo interesses Nacionais no Estrangeiro, ou ainda o SIS, que conduz também contraespionagem económica³⁵.

Ambas são questões divergentes do âmbito militar, embora não completamente alheias à “estreita cooperação com o SIRP em missões Internacionais” (Pereira, 2015, pp. 17-21).

Vejamos então como se podem relacionar as organizações da NATO e a portuguesa para as informações militares, em estrito domínio militar, quanto à doutrina para a condução das operações militares:

O Conselho do Atlântico Norte (NAC)³⁶ fornece as linhas para orientação político-diplomática das missões específicas estratégico-políticas e as atividades de informações militares, de acordo com a situação e operação em questão.

O Comité Militar (MC)³⁷, ao nível político-estratégico, acerta a contribuição militar para o cumprimento dos objetivos gerais da Aliança, aconselhando o Conselho do Atlântico Norte (NAC) (n.º 0102).

O MC obriga os Comandantes do mesmo nível (político-estratégico) a serem consultados pelo *staff* do Comité Internacional e obedecerem nomeadamente, ao reconhecimento de quaisquer restrições políticas ou legais na condução das atividades de informações, à delimitação das regras de empenhamento, e ainda à atualização do Comando Estratégico em questões de progresso dos objetivos gerais das informações (n.º 0135).

Ao nível operacional, as Forças Armadas atingem os objetivos estratégicos através do cumprimento das grandes operações e campanhas sem comprometimento da missão.

O comando operacional identifica os objetivos para as informações necessários ao seu cumprimento, estabelece as prioridades, fornece orientações para alocação de forças e os recursos necessários aos comandos subordinados para cumprirem as suas tarefas. Aconselha o comando estratégico das informações militares garantindo que os objetivos

34 “Instrumentos de poder” como meios de nações ou organizações a exercer influência nos outros, em matérias como a diplomacia, as informações e os elementos económicos militares (*Ibid.*, n.º 0102).

35 Marcelino (2016): “Secretas reforçam prevenção contra a espionagem económica”, dn.pt, obtido em 17 de agosto de 2017, disponível em: <http://www.dn.pt/portugal/interior/secretas-reforcam-prevencao-em-todo-o-pais-5483311.html>

36 Estabelecido pelo Art.º 9.º do Tratado da NATO, em 1949.

37 Criado em 2001, pela Decisão do Conselho Europeu de 22 de janeiro de 2001, é composto pelos Chefes dos Estados-Maiores dos Estados-membros, representados pelos seus representantes militares, Art.º 1.º.

de um comando estratégico são cumpridos a partir de uma atualização permanente da condução das operações. Fornece orientações ao comando de nível tático permitindo-lhes provocar o efeito desejado no plano de operações e assegura, por fim a sua implementação (pp. 1-14, 1-15, n.º 0138).

Ao nível tático, as Forças Armadas conduzem a atividade militar para o cumprimento dos objetivos militares atribuídos às forças táticas. As operações de informações, a este nível, atuam sobre os decisores-chave e os grupos que afetam a sua vontade, a tomada de decisão e as capacidades, tomando as ações necessárias à proteção das informações próprias e dos sistemas de informações (pp. 1-14, n.º 0139).

Veja-se agora como assume Portugal semelhante organização, e de que forma:

Pela LOBOFA, o CEMGFA tem a competência de “planear, dirigir e controlar a execução da estratégia e da defesa militar, superiormente aprovada, assegurando a articulação entre os níveis político-estratégico e estratégico-operacional, em estreita ligação com os CEM’s de cada ramo”, alínea a), do n.º 1, do Art.º 11.º, elaborada pelo “Conselho de Chefes do Estado-Maior (CCEM), aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional e confirmado pelo Conselho Superior de Defesa Nacional”, n.º 2, do Art.º 3.º.

O CCEM elabora e delibera sobre a elaboração do Conceito Estratégico Militar CEMIL, Art.º 3.º n.ºs 2 e 3 e alínea a) do Art.º 19.º da LOBOFA, sujeito a parecer do Conselho Superior Militar CSM, Art.º 19.º, alínea a), da LDN, sendo posteriormente aprovado pelo MDN, Art.º 14.º, do n.º 3, da alínea l), da LDN.

Para planeamento de âmbito estratégico-militar, das divisões de Estado-Maior previstas na orgânica do EMGFA³⁸ pelo Art.º 25.º, tem-se a Divisão de Planeamento Estratégico-Militar (DIPLAEM), que presta apoio de natureza “das relações internacionais (...)” n.º 1, Art.º 26.º, na “(...) participação global das componentes não militares da defesa nacional no apoio a operações militares”, alínea a), n.º 2, Art.º 26.º, bem como “Assegurar o planeamento estratégico-militar”, alínea h), n.º 2, Art.º 26.º.

Ao nível operacional, o Estado-Maior Conjunto para as Operações militares (CCOM) elabora “(...) estudos, planos e pareceres, bem como projetos de diretivas operacionais, desenvolvendo as atividades necessárias para apoiar o CEMGFA na ação de comando” n.º 1, Art.º 14.º.

O Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOC) exercido pelo CEMGFA, tem na sua composição o COC com sistemas de informações de apoio ao exercício de comando e controlo do CEMGFA, sendo pelo n.º 3 as “áreas de operações, planos e recursos chefiadas por capitães-de-mar-e-guerra ou coronéis”.

Acumula-se, portanto, sobre o CEMGFA toda a capacidade de comando e controlo de informações, tanto nos comandos atrás referidos, como do CISMIL.

IV. Conclusões

As informações militares são de importância crítica para antecipar e possibilitar a prevenção e contenção de conflitos (AJP-01 – Allied Joint Doctrine, 2017, pp. 2-16).

38 *Cfr. Decreto-Lei n.º 184/2014*, de 29 de dezembro.

No entanto, com a presente introdução histórica explicitada e complementada com a LDN e a LOBOFA, a par da evolução antecedente e posterior ao SIRP, de crescente intervenção civil no Estado de Direito Democrático que Portugal assume, denota-se um longo caminho ainda a percorrer para a subordinação da harmonização concordante com a doutrina da OTAN balizadora de uma dimensão político-Estratégica sólida que afirme o interesse, soberania, a Defesa e a Segurança Nacionais e além-fronteiras, na urgência de um alinhamento de forças ao nível Europeu para o combate à transnacionalidade e a imprevisibilidade das novas ameaças.

Não só o espectro de ameaças, mas as tensões político-sociais ditam que a política de defesa do Estado deverá ser sistematizada e integrar múltiplas dimensões que não só a militar, devendo dotar-se da componente dual civil e militar de forma multilateral. A compreensão das informações militares deverá assim ter um entendimento endereçado à estratégia e política militares definidas pela chefia militar nacional em conjunto com o Ministro da Defesa Nacional.

No concertante à colaboração entre os organismos do SIRP e as atividades do CISMIL, este último reporta ao primeiro as informações necessárias e relevantes. Já o SIRP colabora quando indicado pelo seu Secretário-Geral após ouvido o CSI e determinado pelo Primeiro-Ministro. Confirma-se, nesta medida, que a colaboração assente na cooperação da partilha de informações poderá ter lugar com o CSI, à qual o CEMGFA pertence constitucionalmente³⁹.

Foi a 12 de dezembro de 2018 assinado acordo entre o SIRP e o CISMIL para que seja corporizada a troca de informações nas situações em que for necessário apoio preparatório aos militares para a realização de missões internacionais, para efeitos de análise e planeamento dos teatros de operações, e ainda a troca de informações recolhidas durante as operações no terreno com os serviços secretos nacionais que possam ser relevantes. Pelo exemplo, o estado embrionário da estreita cooperação que começará a ser personificado de ora em diante, à semelhança de congéneres Europeus, assegurará que Forças Armadas e Serviços de Informações Portugueses se aproximam da concretização dos desígnios nacionais de Segurança e Defesa, destinados à garantia da segurança dos seus cidadãos, transnacionalmente.

Referências

- Cardoso, V., 2014. As Informações em Portugal. Resenha Histórica. Em *Estudos de Direito e Segurança*, Vol. I. Lisboa: Almedina, pp. 489-513.
- Carvalho, J., 2014. *Modelos de Sistemas de Informações: Cooperação entre Sistemas de Informações*, Vol. I. Lisboa: Almedina.
- Conselho dos Chefes dos Estados-Maiores das Forças Armadas, Decreto-Lei n.º400/74 de 29 de Agosto. *Diário da República*, I Série.
- Decisão do Conselho Europeu de 22 de Janeiro de 2001, que cria o Comité Militar da União Europeia, 2001. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 3.

39 Alínea e), do n.º 2, do Art.º 18.º da *Lei Orgânica n.º 4/2014*, de 13 de agosto.

- Decreto-Lei n.º 171/74, de 25 de Abril. *Diário da República*, I Série, N.º 97.
- Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de Dezembro – Orgânica do Estado-Maior General das Forças Armadas. *Diário da República*, I Série.
- Gouveia, J., 2014. Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização. Em *Estudos de Direito e Segurança*, Vol. I. Lisboa: Almedina, pp. 173-191
- Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de Julho – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA). *Diário da República*, I Série.
- Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho – Lei de Defesa Nacional. *Diário da República*, I Série.
- Lei Orgânica n.º 5/2010, de 29 de Agosto – 1ª Alteração à Lei de Defesa Nacional. *Diário da República*, I Série.
- Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro – 1ª Alteração LOBOFA da Lei Orgânica n.º 1 – A/2009, de 7 de julho. *Diário da República*, I Série.
- NATO, 2008. *AJP-2.0 – Allied Joint Intelligence, counter intelligence and security doctrine*. North Atlantic Treaty Organization.
- NATO, 2009. *AJP-3.10 – Allied Joint Doctrine for Information Operations*. Disponível em: https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj7qYv_sPFVAhVKfhoKHT7gARYQFggmMAA&url=https%3A%2F%2Finfo.publicintelligence.net%2FNATO-IO.pdf&usq=AFQjCNGx1J34kAcNUJ6D2b-MFjYU2Y5EWQ
- NATO, 2017. *AJP-01 – Allied Joint Doctrine*. Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/602225/doctrine_nato_allied_joint_doctrine_ajp_01.pdf
- Pereira, J., 2015. *Sistema de Informações da República Portuguesa – o Ano em Revista*. Disponível em: SIRP [website] https://www.sirp.pt/assets/files/pdf/Relatorio_anual_2015.pdf
- Resolução do Conselho de Ministros 6/2003, de 20 de Janeiro – Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2003 (CEDN 2003). *Diário da República*, I-B Série.
- Resolução do Conselho de Ministros 9/94, de 4 de Fevereiro – Conceito Estratégico de Defesa Nacional (1994) (CEDN 1994). *Diário da República*, I-B Série.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 – Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN). *Diário da República*.
- Ribeiro, A., 2010. *Planeamento Estratégico e de Forças – Processo da LDN e da LOBOFA*. Lisboa: Edições Culturais da Marinha, Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica/Comissão Cultural de Marinha.
- Serra, P. (1998). *Dinfo: Histórias Secretas do serviço de informações militares*. Lisboa: Dom Quixote.
- Vegar, J. (2007). *Serviços Secretos Portugueses – História e Poder da espionagem nacional*, 2.ª edição. Lisboa: A Esfera dos Livros.

Encrytação: Estarão as Forças de Segurança a Ficar às Escuras ou a Olhar na Direção Errada?

Rui Florêncio

Introdução

A invenção das comunicações eletrônicas – o telégrafo em 1884, seguido do telefone três décadas mais tarde – permitiu a conversação à distância e mudou consideravelmente a maneira como interagimos. Os telemóveis, a internet e outros dispositivos de comunicação amplificaram tanto esta mudança que é bastante provável que no mundo moderno mais conversas ocorram eletronicamente do que cara a cara (Landau, 2010, p. 1).

Estes desenvolvimentos tecnológicos tiveram um grande impacto na privacidade. A maior parte das pessoas utiliza o telefone e o telemóvel diariamente, e utiliza constantemente o email e a World Wide Web, sendo que estas comunicações são pela sua natureza intercetáveis (Diffie e Landau, 2007a, p. 2).

A vulnerabilidade das comunicações de longa distância não é novidade: desde sempre as comunicações remotas têm estado sujeitas a interceção: carteiros foram assaltados, selos foram quebrados e cartas foram lidas. Antes da era eletrônica, conversar com completa privacidade não necessitava de equipamento especial nem de planeamento antecipado (Diffie e Landau, 2007a, p. 2). Há duzentos anos, para falar com alguém em privado, era necessário fazê-lo em pessoa. Outras pessoas podiam ver estas duas pessoas juntas, mas para ouvir a conversa teriam que os seguir de perto, o que provavelmente seria notado (Diffie e Landau, 2007a, p. 141).

As telecomunicações tornaram mais difícil a proteção contra a espionagem. É necessário um outro mecanismo de segurança para substituir o ato de olhar à nossa volta para verificar se ninguém está perto de nós o suficiente para nos conseguir ouvir, e esse mecanismo é a criptografia (Diffie e Landau, 2007b, p. 725).

No final do século vinte, a criptografia era um processo trabalhoso e sujeito a erros capaz de transformar uma pequena quantidade de texto escrito em texto cifrado. Mas, no início do século XXI, este processo pode ser feito rápida, fiável e economicamente por computadores (Diffie e Landau, 2007b, p. 725).

A crescente consciencialização da importância da segurança, especialmente em relação às comunicações na internet, deu origem a um mercado de criptografia e ao desenvolvimento de produtos para satisfazer esse mercado (Diffie e Landau, 2007a, p. 6). Esta tendência foi amplificada pelas revelações de Edward Snowden. James Clapper, diretor

de *intelligence* nacional, afirmou que as revelações de Snowden aceleraram a sofisticação das tecnologias de encriptação “cerca de sete anos” (Mulrine, 2016). Por exemplo, o sistema operativo iOS, a partir da versão 8, encripta os dados automaticamente quando o utilizador define um código para o seu dispositivo (Apple, 2014, p. 11). E, no Android, a partir da versão 6.0 (Marshmallow), a Google tornou obrigatória a encriptação do disco por definição em dispositivos com performance suficiente (Google, 2015, pp. 64-65). O WhatsApp começou a utilizar encriptação de ponta-a-ponta (WhatsApp, 2016). O iMessage e o FaceTime utilizam também encriptação de ponta-a-ponta (Apple, 2018). E, no Messenger e no Skype, apesar de não estar ativada por definição, é possível utilizar encriptação de ponta-a-ponta (Facebook, 2016; Lund, 2018).

No entanto, a encriptação representa um desafio para os investigadores criminais. Quando o suspeito de um crime utilizou encriptação, os dados do mesmo estão protegidos contra acesso por terceiros. Através do acesso por via legal aos dados, geralmente os governos só conseguem obter o *ciphertext*, que consiste em informação codificada, que é inútil se não for descriptada para a sua forma original compreensível, o *plaintext* (Kerr e Schneier, 2017, pp. 990-991).

Ao verem esta tendência, as forças de segurança norte-americanas ficaram alarmadas, alegando que as suas capacidades de interceção estão a “ficar às escuras” (Berklett Cybersecurity Project Group, 2016, p. 1). Esta expressão está relacionada com o fato de as forças de segurança terem “autoridade legal para intercetar e aceder a comunicações e informação na sequência de ordem judicial, mas por vezes não terem capacidade técnica para cumprir essas ordens devido a uma mudança fundamental nos serviços e tecnologias de comunicações” (FBI, 2018). O FBI (*Ibidem*) afirma que este problema está a “erodir a capacidade de obter informação valiosa que possa ser utilizada para identificar e salvar vítimas, revelar provas para condenar infratores, ou exonerar os inocentes”. Amy Hess (2015), do FBI, afirmou que o desafio para os oficiais das autoridades policiais e de segurança nacional “intensificaram-se com o advento das configurações de encriptação por definição e em padrões de encriptação mais fortes tanto em dispositivos como em redes”.

Em 2016, o FBI obteve uma ordem judicial para obrigar a Apple a desbloquear o iPhone de Syed Farook, que, juntamente com a sua mulher, assassinou 14 pessoas em San Bernardino, na Califórnia, antes de serem mortos pela polícia. O FBI estava convencido de que o iPhone, descoberto após uma busca posterior à morte de Farook, continha informação crucial relativamente a este caso. O iPhone de Farook utilizava o sistema operativo iOS 9, que apagava automaticamente todos os dados nele contido após dez tentativas incorretas de desbloqueio. A ordem judicial obrigava a Apple a fornecer software altamente especializado para permitir aos investigadores fazerem tentativas ilimitadas de descobrir a *password*, sem o risco de os dados no iPhone serem apagados, assim como experimentar diferentes *passwords* em sequência para poupar tempo, ao invés de ter que inserir cada uma individualmente até encontrar a *password* correta para desbloquear o iPhone (Kittichaisree, 2017, p. 122). A Apple resistiu à ordem judicial, o que deu origem a um grande debate sobre a capacidade de o público utilizar encriptação e a capacidade de o governo norte-americano aceder a comunicações.

Mas este não é o primeiro debate sobre o assunto. No que ficou conhecido como “criptogueras”, o acesso do governo norte-americano a comunicações encriptadas tem sido sujeito a debate aceso e políticas restritivas desde os anos 1970, sendo que o governo acabou por flexibilizar muitas das restrições de controlo à exportação de *software* com algoritmos criptográficos fortes (Berklett Cybersecurity Project Group, 2016, p. 5).

Utilizando como caso de estudo os Estados Unidos, o propósito do presente artigo é avaliar de que forma é que as forças de segurança poderão ou não ficar totalmente “às escuras”. Apesar de a encriptação já ter causado polémica em vários países, a escolha dos Estados Unidos como caso de estudo deveu-se ao fato de ter sido neste país que a polémica atingiu maiores proporções. A disputa judicial entre a Apple e o FBI captou a atenção nacional e internacional (Corn e Brenner-Beck, 2017, p. 337). Este caso polarizou a opinião pública: numa sondagem realizada pelo Pew Research Center (2016), 51% dos inquiridos consideraram que a Apple deveria desbloquear o iPhone, e 38% opuseram-se. Uma sondagem posterior, realizada pela Reuters/Ipsos, indicou que a opinião pública começou a tender para o lado da Apple: 46% dos inquiridos concordavam com a posição da Apple, e 35 % discordavam (Finkle, 2016).

A questão orientadora desta análise é: como é que na ausência de *backdoors* as forças de segurança poderão ou não ficar totalmente às escuras?. A metodologia a utilizar será de pesquisa bibliográfica e análise documental. Seguindo esta metodologia, com o objetivo de dar resposta à questão orientadora da análise, ir-se-á: (1) abordar o conceito de criptografia; (2) avaliar a segurança dos *backdoors*; (3) descrever a 1.^a Criptoguerra; (4) descrever a 2.^a Criptoguerra; (5) enumerar novas fontes de informação; e, com base nos supramencionados pontos, (6) avaliar de que forma é que as forças de segurança poderão ou não ficar totalmente “às escuras”.

Criptografia

A ciência da encriptação, a criptografia, é tão antiga quanto a escrita. Os princípios básicos da criptografia remontam a milhares de anos atrás. Basicamente, consiste num algoritmo de encriptação, que é uma série de operações que codificam a informação para a tornar ilegível. As operações podem ser simples: o algoritmo pode simplesmente alterar cada letra do alfabeto para a letra seguinte de forma que o A passe a ser B, o B passe a ser C, o C passe a ser D e por assim adiante (Kerr e Schneier, 2017, p. 993). Desta forma, o *plaintext* “Instituto da Defesa Nacional” passaria a ser o *ciphertext* “jotujvup eb efgftb obdjpbm”. Executar a mesma operação no sentido inverso iria restaurar o *ciphertext* para o *plaintext*.

É no mesmo princípio que se baseiam os algoritmos de encriptação modernos, só que recorrendo a matemática complexa. Os algoritmos de encriptação modernos seguem o princípio de Kerckhoffs, primeiramente formulado pelo criptógrafo holandês Auguste Kerckhoffs nos anos 1800: um algoritmo deve ser seguro caso se saiba tudo sobre ele a não ser a chave. De acordo com este princípio, os criptógrafos modernos assumem que os mecanismos internos dos seus algoritmos de encriptação são conhecidos. Estes algoritmos são amplamente conhecidos e comuns entre vários sistemas. Por exemplo, todos

os computadores com o Windows com o BitLocker, um *software* de encriptação de disco, utilizam o mesmo algoritmo. Como cada um dos utilizadores do BitLocker tem a sua própria chave, ninguém pode descriptar um computador que pertence a outra pessoa. A chave é a única coisa que é segredo (Kerr e Schneier, 2017, p. 993).

Os algoritmos de encriptação estão desenhados de forma que não haja uma forma mais rápida de os quebrar do que através de um ataque de força bruta. A chave deve ser suficientemente longa para tornar um ataque de força bruta impossível (Kerr e Schneier, 2017, p. 994). Num ataque de força bruta, o atacante utiliza um programa para experimentar todas as chaves possíveis até conseguir ler o *plaintext*. O comprimento da chave é importante porque um atacante pode experimentar rapidamente todas as chaves possíveis para encontrar uma chave curta, mas não ter o poder computacional para quebrar uma chave longa (Swire e Ahmad, 2012, p. 430). Basta adicionar um único bit à chave de encriptação para duplicar o trabalho necessário para executar um ataque de força bruta ao algoritmo. Para uma chave de 128-bit, existem ou 340, 282, 366, 920, 938, 463, 463, 374, 607, 431, 768, 211, 456 chaves possíveis. Para uma chave de 256-bit, existem chaves possíveis, um número que tem o dobro do número de dígitos do número anterior. Estes números são inimaginavelmente grandes. Na batalha entre a encriptação e os ataques de força bruta, a matemática favorece avassaladoramente a encriptação (Kerr e Schneier, 2017, p. 994).

Hoje em dia, com uma quantidade razoável de poder computacional, as chaves de 64-bit podem ser quebradas através de um ataque de força bruta. Muitos acreditam que chaves de 80-bit podem ser quebradas através de um ataque de força bruta por grandes agências de *intelligence*. No entanto, chaves de 128-bit – que, juntamente com as chaves de 256-bit, são das mais comumente utilizadas nos dias de hoje – estão fora do alcance das tecnologias atuais e de um futuro próximo. Como tal, ataques de força bruta numa chave de comprimento típico são impossíveis (Kerr e Schneier, 2017, p. 994).

A chave de um algoritmo de encriptação é o código especial que emparelha com o algoritmo para encriptar ou descriptar dados (Kerr e Schneier, 2017, p. 993). O comprimento de uma chave é medido em bits, sendo cada dígito zero ou um (Swire e Ahmad, 2012, p. 993). Uma chave de 128-bit poderia ser: 0100011001111000110111111000111010100010010111001001010111000011110110100011100111111000101110100101110110010001101011010001100. Uma chave de 256-bit seria semelhante, mas com o dobro do comprimento (Kerr e Schneier, 2017, p. 993). Como é inexequível memorizar uma chave de 256-bit, a maior parte dos sistemas modernos que utilizam encriptação utilizam também *passwords*. A chave propriamente dita está encriptada, e é descriptada pela *password*. O processo de descriptação divide-se em duas partes: um algoritmo emparelha com a *password* para descriptar a chave, e um segundo algoritmo emparelha com a chave em *plaintext* para descriptar os dados. Para os utilizadores, isto significa que as *passwords* que utilizam para encriptar ou descriptar os seus dados não são tecnicamente chaves de encriptação, apesar de funcionarem como tal. Por exemplo, a *password* para desbloquear um *smartphone* não é a chave. Ao inserir a *password*, a chave é descriptada, o que permite que esta seja processada e o *smartphone* seja desbloqueado (Kerr e Schneier, 2017, pp. 994-995).

O tipo de encriptação que está no centro do debate “*going dark*” é a encriptação em que os fornecedores do serviço não têm acesso às chaves. Por exemplo, a encriptação de ponta-a-ponta, que consiste na encriptação de informação nas extremidades de um canal de comunicação, sendo que apenas o remetente e o destinatário possuem as chaves necessárias para descriptar a mensagem. Por outras palavras, teoricamente, a informação não pode ser lida por uma pessoa que a veja atravessar a rede entre o remetente e o destinatário, incluindo o intermediário fornecedor do serviço. Outro tipo de encriptação é a encriptação de dispositivo, na qual as chaves existem apenas nos dispositivos bloqueados, o que impede que os seus conteúdos sejam lidos por qualquer pessoa que não possua as chaves. Sem acesso às chaves, uma empresa como a Apple é incapaz de fornecer um meio para aceder aos dados em trânsito ou armazenados nos servidores da empresa, independentemente de as forças de segurança apresentarem um mandado ou uma ordem judicial (Berklett Cybersecurity Project Group, 2016, p. 4).

Segurança dos *Backdoors*

Um *backdoor* é uma vulnerabilidade num sistema de encriptação criada intencionalmente pelo seu programador (Swire e Ahmad, 2012, p. 432). O propósito de um *backdoor* é conferir a um terceiro um mecanismo para, independentemente e sem o conhecimento do remetente ou do destinatário, descriptar uma comunicação. Numa tentativa de proteger a privacidade e a utilização ilegal de *backdoors*, foi criado o conceito de custódia de chaves, que continua a ser um *backdoor*, excetuando que é necessária a cooperação de terceiros independentes com as forças de segurança para descriptar a comunicação (ENISA, 2016, p. 7).

O principal problema dos *backdoors* é que é extremamente difícil implementar *backdoors* que possam ser utilizados pelas forças estatais na garantia da paz e da estabilidade concebida como desejável pelo Estado e não por quem se lhe oponha de forma ilegal (Swire e Ahmad, 2012, p. 433). De facto, as tecnologias de comunicação desenhadas para atender aos requisitos dos governos de *backdoors* para acesso legal revelaram-se inseguras. Por exemplo, em 2010, um investigador da IBM notou que uma arquitetura da Cisco para permitir interceção legal em redes IP era insegura. Esta arquitetura era pública há vários anos, e tinha sido implementada por várias operadoras na Europa. Centrais telefónicas construídas para atender aos requisitos de escutas autorizadas pelo governo norte-americano, submetidas para examinação pela National Security Agency (NSA), também revelaram problemas de segurança. Segue-se o primeiro de dois exemplos mais concretos: durante 10 meses, em 2004 e 2005, os telemóveis de 100 membros seniores do governo grego, incluindo o primeiro-ministro e oficiais com altos cargos no Ministério da Defesa Nacional e no Ministério da Justiça, foram colocados sob escuta através do sistema de acesso legal existente numa central telefónica pertencente à Vodafone Grécia (Abelson *et al.*, 2015, p. 10). A companhia telefónica adquiriu a central telefónica à Ericsson, não tendo optado pelas capacidades de escuta. No entanto, as capacidades de escuta foram adicionadas numa atualização da central em 2003. Como a Vodafone Grécia não tinha adquirido as capacidades de interceção, a empresa não conseguia ter acesso às funciona-

lidades relacionadas. Não obstante, alguém agindo sem autorização legal, conseguiu ativar as funcionalidades de segurança e ficou à escuta durante 10 meses sem ser detetado. A vigilância foi descoberta quando algumas mensagens não foram entregues. Não se sabe quem foram os perpetradores (Abelson *et al.*, 2015, p. 17). O outro exemplo ocorreu na Telecom Itália: entre 1996 e 2006, alguém dentro da companhia telefônica permitiu colocar sob escuta 6000 pessoas, incluindo líderes empresariais, financeiros e políticos, juizes e jornalistas (Abelson *et al.*, 2015, p. 16-17). Como tal, a mera existência de *backdoors* coloca em risco utilizadores inocentes (ENISA, 2016, p. 5), uma vez que a existência de *backdoors* cria uma oportunidade para criminosos ou atores estatais comprometerem a privacidade das comunicações (ENISA, 2016, p. 7).

Em termos de segurança, os *backdoors* têm três problemas gerais. Em primeiro lugar, fornecer acesso excecional a comunicações encriptadas representa um retrocesso nas melhores práticas que estão agora a ser utilizadas para tornar a internet mais segura. Entre estas práticas, encontra-se *forward secrecy*, em que as chaves de descriptação são apagadas imediatamente após serem utilizadas, de forma que o roubo da chave de encriptação utilizada por um servidor de comunicações não comprometa comunicações anteriores ou posteriores (Abelson *et al.*, 2015, p. 2). Quando se utiliza um sistema com *forward secrecy*, um atacante que penetre uma rede e consiga obter as chaves só consegue descriptar dados a partir do momento da intrusão até a intrusão ser descoberta e solucionada. Estes benefícios de segurança tornam clara a razão pela qual as empresas estão rapidamente a mudar para sistemas que fornecem *forward secrecy*. No entanto, os *backdoors* criam uma vulnerabilidade de longo prazo: se qualquer uma das chaves privadas das forças de segurança for comprometida, então todos os dados que utilizaram a chave comprometida ficarão permanentemente comprometidos. Isto é, para conseguir fornecer acesso às forças de segurança, as mensagens poderão ser atacadas por qualquer pessoa que consiga obter uma cópia de uma das muitas cópias das chaves das forças de segurança. Como tal, todos os métodos conhecidos para implementar um *backdoor* são incompatíveis com *forward secrecy* (Abelson *et al.*, 2015, p. 12). Outra das melhores práticas atuais é a encriptação autenticada, a qual fornece autenticação – garantindo que a entidade do outro lado da comunicação é quem se espera, e que a mensagem não foi modificada desde que foi enviada –, e confidencialidade (protegendo a privacidade das comunicações). No entanto, ao revelar uma chave para autenticação encriptada a um terceiro, o destinatário da mensagem fica sem a garantia técnica da integridade da comunicação, pois, para além de permitir ao terceiro ler o tráfego encriptado, a divulgação da chave permite falsificar tráfego para o destinatário e fazer com que este pareça ter sido enviado pelo remetente original. Como tal, a divulgação da chave a um terceiro cria uma nova vulnerabilidade de segurança (Abelson *et al.*, 2015, p. 13).

Em segundo lugar, a implementação de *backdoors* iria aumentar a complexidade do sistema. Isto é um problema porque a complexidade é inimiga da segurança: cada nova funcionalidade pode interagir com outras para criar vulnerabilidades (Abelson *et al.*, 2015, p. 2). E, fornecer acesso a várias forças de segurança em vários países do mundo é algo extremamente complexo (Abelson *et al.*, 2015, p. 15). Para conseguir que todas as forças

de segurança do mundo tivessem acesso a dados encriptados, novas funcionalidades tecnológicas teriam que ser implementadas e testadas com literalmente centenas de milhares de desenvolvedores em todo o mundo. Este é um ambiente muito mais complexo do que a vigilância eletrônica que está atualmente implementada nos serviços de telecomunicações e de internet, os quais tendem a utilizar tecnologias semelhantes e são mais prováveis de que ter os recursos para gerir as vulnerabilidades que possam surgir com a implementação de novas funcionalidades. Funcionalidades para permitir às forças de segurança aceder a dados encriptados numa vasta gama de aplicações de internet e de computação móvel poderão ser especialmente problemáticas, uma vez que a sua utilização típica seria secreta, o que tornaria os testes de segurança mais difíceis e menos eficazes (Abelson *et al.*, 2015, p. 2).

Em terceiro lugar, os *backdoors* iriam criar alvos centralizados que poderiam atrair atores maliciosos. As credenciais de segurança que descriptam os dados teriam que ser guardadas pelo fornecedor da plataforma, pelas forças de segurança ou por um terceiro. Se as chaves das forças de segurança permitissem aceder a tudo, um atacante que conseguisse obter acesso às mesmas iria ficar com a mesma capacidade. Para além disso, a necessidade de as forças de segurança acederem rapidamente aos dados tornaria impraticável guardar as chaves *offline* ou dividir as chaves entre várias pessoas, conforme fariam normalmente os engenheiros de segurança com credenciais de alto valor. O recente ataque ao United States Government Office of Personnel Management (OPM) mostra os danos que podem ocorrer quando muitas organizações dependem de uma única instituição que tem ela própria vulnerabilidades de segurança. Neste caso, várias agências federais perderam dados sensíveis, pois o OPM tinha uma infraestrutura insegura (Abelson *et al.*, 2015, p. 2).

No entanto, o maior obstáculo à implementação de *backdoors* pode ser a legislação. Implementar um *backdoor* já seria suficientemente arriscado mesmo que apenas uma força de segurança no mundo tivesse acesso ao mesmo. Porém, este problema não é exclusivo dos Estados Unidos. O governo britânico prometeu legislação para obrigar os fornecedores de serviços de comunicação, incluindo empresas sediadas nos Estados Unidos, a fornecer acesso às forças de segurança do Reino Unido, e outros países iriam certamente seguir o mesmo caminho. A China já fez saber que pode requerer acesso aos *backdoors*. Várias questões têm então que ser respondidas no campo legal: Se um desenvolvedor sediado no Reino Unido lançar uma aplicação de chat utilizada por cidadãos da China, tem que fornecer acesso às forças de segurança chinesas? Que países têm respeito suficiente pelo primado da lei para participar num sistema internacional de acesso a dados encriptados? Como é que tais decisões seriam tomadas? Como é que este novo ecossistema de vigilância seria financiado e supervisionado? A necessidade de lidar com estas questões legais e políticas poderia, de um dia para o outro, fazer a internet passar do seu atual modelo aberto e empreendedor para uma indústria altamente regulada (Abelson *et al.*, 2015, p. 3).

Em suma, a implementação de *backdoors* irá dar origem a um conjunto de riscos de segurança críticos. Fornecer acesso às forças de segurança irá necessariamente aumentar

o risco de intrusos tirarem proveito dos *backdoors*. Existe um *trade-off*: não se pode fornecer acesso a dados encriptados às forças de segurança sem criar o risco de os criminosos obterem o mesmo acesso (Abelson *et al.*, 2015, p. 15).

Independentemente da segurança dos *backdoors*, a verdade é que estes não respondem ao problema de as forças de segurança não conseguirem aceder a material encriptado, uma vez que os criminosos podem desenvolver os seus próprios sistemas de encriptação (ENISA, 2016, p. 5). Nesse caso, o trabalho das forças de segurança ficaria ainda mais complicado, uma vez que teriam a dificuldade adicional de identificar o sistema de encriptação que está a ser utilizado e só depois poderiam tentar quebrar o algoritmo de encriptação. O conhecimento para desenvolver novos sistemas de encriptação está disponível livremente e *software* de encriptação forte está disponível gratuitamente na internet (ENISA, 2016, p. 7).

Várias entidades adotam a posição defendida pelo autor do presente artigo. A European Union Agency for Cybersecurity (ENISA), a Agência da União Europeia para a Segurança das Redes e da Informação, considera que a utilização de *backdoors* em criptografia “não é uma solução” e que “têm que ser identificadas soluções sem a utilização de *backdoors* e custódia de chaves” para as forças de segurança (2016, p. 5). A Europol e a ENISA defendem que os *backdoors* e os sistemas de custódia de chaves, “enquanto iriam proporcionar aos investigadores acesso legal em caso de crimes graves ou ameaça terrorista, iriam também aumentar a superfície de ataque para exploração maliciosa, o que, conseqüentemente, iria ter implicações muito mais amplas para a sociedade” (2016, pp. 1-2). O Encryption Working Group (2016, p. 4) considera que “qualquer medida para enfraquecer a encriptação funciona contra o interesse nacional”. O Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE), a maior organização técnico-profissional do mundo, defende “a utilização sem restrições de encriptação forte para proteger a confidencialidade e a integridade de dados e comunicações”, opondo-se “aos esforços dos governos para restringir a utilização de encriptação forte e/ou tornar obrigatória a implementação de mecanismos de acesso excecional como *backdoors* ou sistemas de custódia de chaves para facilitar o acesso a dados encriptados”. O IEEE (2018, p. 1) considera que a implementação de *backdoors* e sistemas de custódia de chaves, por muito boas que sejam as intenções, “irá dar origem à criação de vulnerabilidades que irão resultar em conseqüências imprevisíveis assim como algumas conseqüências negativas previsíveis”.

Primeira Criptoguerra

O termo “criptoguerras” diz respeito a um período de desafios legais e conflitos nos anos 1990, entre o governo norte-americano e libertários civis, académicos, empresas de investigação, empresas de tecnologia e o público. Esta batalha incidiu sobre o acesso livre à criptografia pelo público (Dixon, 2016, p. 101).

A tentativa de limitar a distribuição do *software* de encriptação PGP é um bom exemplo destas batalhas; no entanto, a batalha que claramente veio a simbolizar as tensões em conflito entre os defensores da privacidade e as forças de segurança foi o *Chip Clipper* (Bennett, 2008, p. 146).

PGP

Durante o enorme crescimento da internet durante os anos 1990, a política de exportação de encriptação dos Estados Unidos proibia a exportação de produtos de encriptação fortes, excetuando transações de instituições financeiras ou se fosse disponibilizado às forças de segurança um recurso legal para obter a chave de descriptação (DeNardis, 2007, p. 689).

Antes de 1996, o governo norte-americano inseria a criptografia na categoria de munições, o que colocava a encriptação sob os requisitos da International Traffic in Arms Regulations (ITAR). Tal como as armas, os produtos de encriptação não poderiam ser exportados sem uma licença e não podiam ser exportados para certos países, como a Síria, Cuba, Iraque e Irão. Na sua essência, as empresas que exportassem produtos de encriptação eram traficantes de armas sob a lei que vigorava (DeNardis, 2007, p. 689).

Em 1991, Philip Zimmermann criou o *software* de encriptação Pretty Good Privacy (PGP) para proteger a privacidade dos emails e de outra informação eletrónica. A primeira versão deste *software* (PGP v. 1.0) foi lançada nos Estados Unidos em junho desse mesmo ano, tendo sido lançada como *freeware* para encorajar a sua distribuição. Uma das pessoas que recebeu o *software* disponibilizou-o num website, a partir do qual este foi descarregado por pessoas em todo o mundo (Charlesworth, 2007, p. 788).

Como o PGP utilizava encriptação forte, enquadrava-se na ITAR. A exportação dos Estados Unidos para outros países sem autorização era ilegal (Tilborg e Jajodia, 2011, p. 956). Por isso, em fevereiro de 1993, Zimmermann foi questionado por agentes do serviço alfandegário dos Estados Unidos relativamente às circunstâncias do lançamento internacional do PGP sem uma licença de exportação. Zimmermann afirmou que não tinha exportado o *software*, que não tinha a intenção de que o *software* fosse exportado, e que tinha claramente incluído instruções com o código indicando que o *software* apenas poderia ser distribuído sob circunstâncias em que estivesse protegido de exportação. No entanto, Zimmermann ficou sob investigação do serviço alfandegário dos Estados Unidos durante os três anos seguintes, até o assunto ter sido abruptamente encerrado em janeiro de 1996 (Charlesworth, 2007, p. 788).

Este caso deu origem a um controverso debate público sobre a privacidade e as políticas de criptografia controladas pelo governo norte-americano (Tilborg e Jajodia, 2011, p. 956).

Chip Clipper

A administração Clinton defendia que a criptografia tinha que ser controlada, de forma a prevenir que os criminosos e terroristas a utilizassem para esconder os seus crimes (Bennett, 2008, p. 147)

No dia 16 de abril de 1993, a Casa Branca anunciou a Escrowed Encryption Initiative (EES), um padrão de processamento de informação federal com o objetivo de “melhorar a segurança e a privacidade das comunicações telefónicas” (Diffie e Landau, 2007a, p. 234).

O EES foi desenhado para cumprir um conjunto de requisitos aparentemente contraditórios: criptografia forte, mas mesmo assim exportável, sendo que as mensagens

poderiam ser acedidas pelas forças de segurança com uma autorização legal adequada. Isto era conseguido através de um sistema de custódia de chaves (Diffie e Landau, 2007a, p. 234). Custódia de chaves é um mecanismo para garantir que um terceiro – neste caso o governo norte-americano – é sempre capaz de ler o tráfego encriptado (Diffie e Landau, 2007a, p. 25).

O EES consistia num algoritmo classificado, o Skipjack, que seria implementado em chips resistentes a adulterações, os *Clippers*, com chaves caucionadas. A chave seria dividida em duas partes, sendo que cada parte seria armazenada num local seguro sob controlo de uma agência governamental. Cada parte da chave seria inútil sem a outra parte. As chaves só seriam fornecidas a agentes da autoridade com uma “autorização legal adequada” (Diffie e Landau, 2007a, p. 235). Os chips seriam implementados em equipamentos de telecomunicações (Charlesworth, 2007, p. 795).

Este *backdoor* foi comparado a uma pequena fechadura na parte de trás dos cadeados com código utilizados nos cacifos escolares das crianças. As crianças utilizam os códigos para abrir os cadeados, que servem para não deixar entrar outras crianças, mas os professores podem sempre ver o que está nos cacifos utilizando a chave. Outra das analogias utilizada foi deixar a chave da porta da frente na esquadra da polícia (Bennett, 2008, p. 147).

A principal objeção ao sistema de custódia de chaves era que este mecanismo comprometia a privacidade do indivíduo, mesmo que as chaves sob custódia nunca fossem acedidas. O conhecimento de que o governo norte-americano tem a capacidade técnica para ler todas as comunicações cria a percepção de que nenhuma comunicação é privada, mesmo que a maior parte das comunicações nunca seja interceptada ou lida (Diffie e Landau, 2007a, p. 236).

No entanto, a preocupação com a privacidade não foi o único motivo de objeção. As chaves caucionadas representam um grande retrocesso relativamente às técnicas de encriptação que tinham sido desenvolvidas em meados dos anos 1970. Facilitar a comunicação segura ao reduzir a confiança que deve ser colocada em recursos centralizados é um dos objetivos da criptografia de chave-pública. Outro dos propósitos deste tipo de criptografia é limitar o tempo de vida das chaves; e, ao estendê-los, a custódia de chaves cria vulnerabilidades tanto para a sociedade como para o indivíduo (Diffie e Landau, 2007a, p. 236). Foram ainda levantadas questões técnicas sobre a vulnerabilidade do algoritmo Skipjack. Um sistema baseado na custódia de chaves também levanta questões sobre a vulnerabilidade humana: alguém poderia subornar os oficiais nas duas agências governamentais. Para além disso, o sistema foi construído de forma que, uma vez que as chaves fossem reveladas, iriam funcionar para sempre. O facto de o sistema ter sido desenhado em segredo também levantou suspeitas de que várias vulnerabilidades não foram adequadamente sujeitas a avaliação crítica por parte da comunidade científica (Bennett, 2008, p. 147).

Entre os opositores ao Chip Clipper, encontravam-se empresas de segurança de *software*, grupos de advocacia e políticos tanto de direita como de esquerda, membros do público e governos estrangeiros, que se opunham veementemente à importação de uma

tecnologia americana que permitiria ao governo norte-americano espiar sem restrições. De acordo com um inquérito do *The New York Times/CNN*, no início de 1994 mais de 80% do público americano opunha-se ao Chip Clipper. A administração Clinton manteve-se firmemente a favor do Clipper Chip ao longo de 1993 e na primeira parte de 1994. No entanto, pouco depois a administração apercebeu-se que seria uma batalha perdida e retirou o seu apoio (Yost, 2007, p. 619).

Segunda Criptoguerra

As revelações de Edward Snowden constituíram um momento crítico na história da vigilância. Apesar de, anteriormente a 2013, jornalistas e académicos isolados advertirem sobre o apoio generalizado do setor privado nas atividades de espionagem ilegal, este era um assunto periférico. No entanto, as revelações de Snowden alteraram a opinião pública ao expor documentação interna da NSA que evidenciava uma cooperação consciente dos gigantes da tecnologia e das telecomunicações, e uma fácil apropriação das suas redes. O profundo entrecruzamento entre o Estado e o mercado tornou-se assim difícil de ignorar entre a Google, a Apple e até empresas de menor importância no setor da tecnologia (Pasquale, 2018, p. 34).

Para recuperar a confiança dos utilizadores, a Apple tomou várias medidas para fortalecer as suas redes e dispositivos contraespionagem (Pasquale, 2018, p. 34). Por exemplo, a partir da versão 8 do sistema operativo iOS, basta definir um código para ativar a encriptação do dispositivo, e existe uma opção para apagar automaticamente os dados encriptados após introduzir o código incorretamente 10 vezes (Apple, 2014, p. 11). Nas normas para o governo e as forças de segurança norte-americanas solicitarem informação à Apple sobre os utilizadores de dispositivos, produtos e serviços da empresa, “para todos os dispositivos com o iOS 8.0 ou uma versão superior, a Apple é incapaz de executar uma extração de dados no iOS, uma vez que os dados geralmente procurados pelas forças de segurança estão encriptados, e a Apple não possui a chave de encriptação”. Todos os iPhone 6 e dispositivos mais recentes são fabricados com o iOS 8 ou uma versão superior. No entanto, “em dispositivos com uma versão entre o iOS 4.0 e o iOS 7.0, a Apple consegue executar extrações de dados, e assim o fará mediante a apresentação de um mandado de busca emitido com base numa causa provável, em conformidade com a Electronic Communications Privacy Act da Califórnia” (Apple, 2018).

Em 2016, o FBI obteve uma ordem judicial para obrigar a Apple a desbloquear o iPhone de Syed Farook, que, juntamente com a sua mulher, assassinou 14 pessoas em San Bernardino, na Califórnia. Os dados armazenados no iCloud são encriptados; no entanto a Apple retém as chaves de encriptação, pelo que a empresa pode fornecer os conteúdos do iCloud em resposta a um mandado de busca emitido com base numa causa provável (Apple, 2018). Como o iPhone estava bloqueado, “um passo lógico seria obter acesso aos backups do iCloud do telefone de Farook de forma a obter provas relativas à investigação”. Com esse objetivo, o Condado de San Bernardino (proprietário do telefone), a pedido do FBI, redefiniu a *password* do iCloud no dia 6 de dezembro e foi capaz de redefinir a *password* para fornecer acesso imediato aos dados do *backup* do iCloud. No entanto,

o *backup* mais recente disponível era referente ao dia 19 de outubro e, com base noutras informações, os investigadores sabiam que Farook tinha utilizado o iPhone após essa data (FBI, 2016). A ideia era que o iPhone fizesse um *backup* automático, o que poderia acontecer se o dispositivo se ligasse a uma rede Wi-Fi conhecida, ou seja, uma rede a que o iPhone já se tivesse ligado, conforme explicou Bruce Sewell, vice-presidente sénior e advogado-chefe da Apple, numa audição perante o Committee on the Judiciary House of Representatives (2016, p. 177).

Se o iPhone fizesse o *backup* automático, a informação que o FBI procurava ficaria disponível e a Apple conseguiria descarregá-la do iCloud. Ao alterar a *password* do iCloud, deixou de ser possível a realização de um *backup* automático (Committee on the Judiciary House of Representatives, 2016, p. 177). James Comey, diretor do FBI, admitiu que a alteração da *password* do iCloud foi “um erro cometido nas 24 horas após o ataque”, e que este erro tornou impossível que o iPhone fizesse um novo *backup* para o iCloud (Committee on the Judiciary House of Representatives, 2016, p. 29).

No entanto, mesmo que a *password* não tivesse sido alterada e fosse possível fazer um novo *backup* para o iCloud, poderia haver informação no iPhone que não estaria acessível, uma vez que o *backup* do iCloud não contém tudo o que está no dispositivo (FBI, 2016).

No dia 21 de março de 2016, o Departamento de Justiça pediu ao tribunal para adiar as audições do caso, dado que “um terceiro” poderia ter encontrado uma maneira de desbloquear o iPhone sem a ajuda da Apple e sem comprometer os dados no iPhone. Alegadamente, o terceiro era a Cellebrite, uma empresa de cibersegurança israelita, subsidiária da japonesa Sun Corp, que tinha assinado um contrato de investigação forense de dados com o FBI em 2013. No dia 28 de março de 2018, o Departamento de Justiça acabou por pedir ao tribunal para revogar a ordem judicial datada de 16 de fevereiro de 2016, dado que tinha conseguido aceder aos dados armazenados no iPhone de Farook sem a ajuda da Apple (Kittichaisaree, 2017, p. 123).

Em abril de 2016, discursando no Aspen Security Forum em Londres, o diretor do FBI revelou que o FBI pagou mais de 1 milhão de dólares à empresa que ajudou a agência a aceder ao iPhone de Farook, e que esperava encontrar uma solução sensata que não envolvesse *backing* ou contratar alguém cada vez que a encriptação fosse um obstáculo para o FBI (Kittichaisaree, 2017, p. 124).

Para Landau (2017, p. 10), este caso é, de muitas formas, uma repetição da Primeira Criptoguerra dos anos 1990. Landau (2017, p. 85) considera que estamos a meio da Segunda Criptoguerra.

Novas Fontes de Informação

A inexistência de *backdoors* em dispositivos e aplicações de *chat* encriptadas priva as forças de segurança de duas fontes de prova digital a que anteriormente tinham acesso: mensagens em *plaintext* e dados armazenados nos dispositivos. No entanto, existem fortes alternativas de prova que podem mitigar o efeito “*going dark*” (Pfefferkorn, 2018, p. 12).

Métodos de Baixo Custo

O fato de um dispositivo estar bloqueado não irá sempre impedir as forças de segurança de aceder aos dados armazenados no mesmo. O dono do dispositivo poderá ter escolhido uma *password* fraca que as forças de segurança poderão adivinhar (Pfefferkorn, 2018, p. 12). As forças de segurança poderão coagir o dono do dispositivo a revelar a *password*. Esta abordagem não está limitada ao dono do dispositivo: qualquer pessoa que saiba a *password* poderá ser coagida a revelá-la. Por exemplo, se a mulher do dono do dispositivo souber a *password* do dispositivo, as forças de segurança poderão coagi-la a revelar a *password* (Kerr e Schneier, 2017, p. 1000-1001). Se o dono do dispositivo tiver bloqueado o seu *smartphone* com um identificador biométrico, como uma impressão digital, as forças de segurança poderão coagi-lo a desbloqueá-lo (Pfefferkorn, 2018, p. 12). Caso o dono do dispositivo tenha a função de *backups* ativada, os conteúdos do dispositivo serão enviados para um serviço de *cloud*, como o iCloud (Pfefferkorn, 2018, pp. 12-13). Apesar de a Apple encriptar os *backups* do iCloud para proteger os dados de atacantes externos, retém as chaves (Berklett Cybersecurity Project Group, 2016, p. 11). Como a Apple possui as chaves, poderá fornecer os dados do utilizador – o que provavelmente irá incluir mensagens em *plaintext* – às forças de segurança, mediante o devido processo legal. Todos estes meios de acesso já estão disponíveis para as forças de segurança, não sendo necessário criar uma nova lei, quebrar a encriptação do dispositivo ou contorná-la com outros meios sofisticados ou dispendiosos (Pfefferkorn, 2018, p. 13).

Metadados

Tipicamente, a encriptação não protege os metadados: esta informação não pode estar encriptada para os sistemas funcionarem (Berklett Cybersecurity Project Group, 2016, p. 9). Mesmo que não tenham acesso aos conteúdos de comunicações encriptadas ou dispositivos encriptados, as forças de segurança poderão ainda assim obter metadados (Pfefferkorn, 2018, p. 13). O termo “metadados” inclui muitos tipos de informação, no entanto dois exemplos ilustram de que forma as forças de segurança podem utilizar os metadados para descobrir informação detalhada sobre as atividades de um indivíduo. O primeiro exemplo é informação sobre a localização, que revela os movimentos do dono do dispositivo ao longo do tempo. As empresas de telecomunicações mantêm registos das torres de telemóveis a que um dispositivo se liga (Pfefferkorn, 2018, p. 13). A informação sobre a localização pode colocar um suspeito na cena de um crime, ou estabelecer um álibi (Swire e Ahmad, 2012, p. 466-467). O segundo exemplo diz respeito aos metadados das comunicações, que revelam a rede de contactos do dono do dispositivo (Pfefferkorn, 2018, p. 13). Em muitas investigações, as identidades dos contactos de um suspeito são tão importantes quanto o conteúdo da comunicação (Swire e Ahmad, 2012, p. 468), uma vez que esta informação ajuda os investigadores a identificar outros alvos de interesse, permitindo retratar de forma mais abrangente e mais precisa potencial atividade criminal ou de segurança nacional (Swire e Ahmad, 2012, pp. 469-470).

Internet das Coisas

Cada vez mais aparelhos com os quais interagimos no dia-a-dia estão a começar a ligar-se à Internet das Coisas (Pfefferkorn, 2018, p. 13). Produtos desde televisões e torradeiras a lençóis, lâmpadas, câmaras, fechaduras, carros, relógios e outros *wearables* estão a ser equipados com sensores e conectividade *wireless* (Berklett Cybersecurity Project Group, 2016, p. 13).

Os sensores de áudio e vídeo nos dispositivos da Internet das Coisas poderão abrir possibilidades para as forças de segurança obterem acesso a comunicações (Berklett Cybersecurity Project Group, 2016, p. 13). Por exemplo, se uma televisão tem um microfone e uma ligação à internet, e pode ser reprogramada, poderia ser utilizada para ouvir uma conversa a ocorrer no local onde a televisão se encontra, independentemente de a conversa telefónica estar encriptada (Berklett Cybersecurity Project Group, 2016, p. 10). Um carro com microfone e ligação à internet também poderia ser utilizado para ouvir uma conversa a ocorrer no interior do veículo. Também uma câmara de vigilância com ligação à internet poderia ser utilizada para ouvir uma conversa a ocorrer no interior de uma casa ou escritório. No caso de câmaras que armazenam as gravações na *cloud*, as forças de segurança poderiam obter acesso às mesmas mediante o devido processo legal.

Ferramentas Forenses

As forças de segurança poderão aceder a dados em dispositivos encriptados através de ferramentas forenses (Pfefferkorn, 2018, p. 14).

A empresa Grayshift afirma que a sua ferramenta GrayKey é capaz de desbloquear iPhones com as versões 10 e 11 do iOS, e que o suporte para o iOS 9 está para breve. A Grayshift também afirma que a sua ferramenta funciona nos mais recentes dispositivos da Apple, até ao iPhone 8 e iPhone X, que foram lançados no ano passado (Brewster, 2018).

A empresa Cellebrite afirma que os seus “serviços avançados de extração e desbloqueio” estão disponíveis para os mais recentes dispositivos iOS, incluindo todos os modelos de iPhone – desde o iPhone 4S ao iPhone X –, iPad, iPad mini, iPad Pro e iPod Touch, desde o iOS 5 ao iOS 11. Estes serviços também estão disponíveis para dispositivos Android.

Hacking Legal

As forças de segurança poderão aceder a dados em dispositivos encriptados ao explorar vulnerabilidades nos dispositivos ou no seu *software*, uma técnica que é conhecida como “*backing legal*” (Pfefferkorn, 2018, p. 14). Ao invés de se implementar capacidades de escuta (*backdoors*) nas infraestruturas e aplicações de comunicações, as forças de segurança tiram partido da grande quantidade de vulnerabilidades de segurança que já existem em praticamente todos os sistemas operativos e aplicações para obter acesso às comunicações dos alvos (Bellovin *et al.*, 2014, p. 5). Esta técnica é preferível para executar escutas a alvos quando comparada a outros métodos de escuta possíveis, como implementar deliberadamente vulnerabilidades (*backdoors*), o que iria resultar em menos segurança (Bellovin *et al.*, 2014, p. 64).

Considerações Finais

Numa perspectiva de política pública, existem argumentos para fornecer às forças de segurança as melhores ferramentas possíveis para investigar crimes, estando sujeitas ao devido processo legal e ao primado da lei. No entanto, uma cuidadosa análise ao impacto provável da existência de *backdoors* tem que diferenciar o que é desejável do que é tecnicamente possível. Neste sentido, uma proposta para controlar a encriptação e proporcionar acesso às forças de segurança é semelhante a uma proposta para requerer que todos os aviões sejam controlados a partir da terra. Em caso de sequestro ou de um piloto suicida, isto pode parecer desejável, mas uma avaliação perspicaz de como alguém poderia desenhar algo assim revela enorme complexidade técnica e operacional, âmbito internacional, grandes custos e enormes riscos – de tal proporção que tais propostas, apesar de serem feitas ocasionalmente, não são geralmente levadas a sério (Abelson *et al.*, 2015, pp. 20-21).

O acesso a dados encriptados pelas forças de segurança irá abrir portas através das quais criminosos e Estados-nação maliciosos poderão atacar os próprios indivíduos que as forças de segurança procuram defender (Abelson *et al.*, 2015, p. 24).

No entanto, caso fosse tecnicamente possível fornecer acesso a dados encriptados às forças de segurança sem implicar quaisquer riscos de segurança para utilizadores inocentes, isso seria desejável. Isto porque os Estados têm a obrigação de respeitar e garantir os direitos à liberdade de opinião e expressão e à privacidade, o que inclui a responsabilidade de proteger a encriptação (Kaye, 2018, p. 3). Muitas vezes, os debates sobre a encriptação focam-se apenas na sua potencial utilização para fins criminosos em tempos de terrorismo, mas situações de emergência não isentam os Estados da obrigação de garantir o respeito pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. Sendo que a encriptação “fornece a privacidade e a segurança necessárias para o exercício do direito à liberdade de opinião e expressão na era digital”, e essa segurança “pode ser essencial para o exercício de outros direitos, incluindo direitos económicos, privacidade, devido processo, liberdade de reunião e associação pacífica, e o direito à vida e à integridade física”, as restrições à encriptação devem ser “estritamente limitadas de acordo com os princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade e legitimidade do objetivo”. O Relator Especial das Nações Unidas para a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão recomenda, por isso, que os Estados sujeitem potenciais restrições a testes rigorosos: restrições que interfiram com o direito à opinião e à liberdade de expressão não deverão ser adotadas (Kaye, 2015, p. 19). Não havendo quaisquer riscos para utilizadores inocentes, o fornecimento de acesso a dados encriptados às forças de segurança não iria interferir com estes direitos, e seria por isso totalmente legítimo.

A metáfora do “*going dark*” não descreve totalmente a capacidade de o governo norte-americano aceder a comunicações de suspeitos terroristas e criminosos. É verdade que a crescente utilização de tecnologias de encriptação impede a vigilância do governo em algumas circunstâncias e, nesse sentido, o governo norte-americano está a perder algumas oportunidades de vigilância. No entanto, os desenvolvimentos tecnológicos irão provavelmente colmatar algumas destas falhas e garantir que o governo norte-americano

irá conseguir novas oportunidades para recolher informação crítica através da vigilância (Berklett Cybersecurity Project Group, 2016, p. 15).

Hoje em dia, vivemos numa “era dourada para a vigilância”, em que, comparativamente a períodos anteriores, as capacidades de vigilância foram consideravelmente melhoradas (Swire e Ahmad, 2012, p. 464). Apesar de alguns desenvolvimentos tecnológicos como a encriptação de ponta-a-ponta e a encriptação de dispositivo constituírem obstáculos à interceção legal, simultaneamente outros desenvolvimentos tecnológicos fornecem às forças de segurança poderosas novas capacidades de vigilância (Swire e Ahmad, 2012, p. 466).

O “*going dark*” está a transformar-se na “era dourada para a vigilância” porque o “capitalismo de vigilância” é o modelo de negócio da maior parte das empresas *online* (Zuboff, 2015, p. 81). Ao recolherem, armazenarem e analisarem mais dados sobre os utilizadores, as empresas conseguem influenciar substancialmente o valor da publicidade (Zuboff, 2015, p. 85). Os anúncios publicitários são utilizados para subsidiar conteúdos e serviços gratuitos. A publicidade com base em dados é cada vez mais utilizada pelas empresas da internet, e a tecnologia que facilita a distribuição de publicidade tornou-se mais dependente dos dados dos utilizadores para direcionar os anúncios com base em dados demográficos e comportamentais. As empresas pretendem fazer avaliações comportamentais para adequar anúncios a indivíduos em tempo real. Por exemplo, os produtos da Google mostram publicidade com base em padrões comportamentais, pesquisas e outros sinais recolhidos pela Google. Um outro exemplo é o Facebook, que afirma que é capaz de chegar a públicos segmentados em campanhas publicitárias com “89% de precisão” com base na localização, dados demográficos, interesses e comportamentos. Para sustentarem este mercado, tipicamente as empresas querem ter acesso sem restrições aos dados dos utilizadores. A implementação de encriptação de ponta-a-ponta por definição iria ser incompatível com este modelo de negócio e reduzir as receitas. Como tal, as empresas têm poucos incentivos para abandonar este modelo de negócio, o que significa que é improvável que a encriptação de ponta-a-ponta se torne generalizada em todas as aplicações e serviços. Assim sendo, muitas empresas continuarão a ter a capacidade de fornecer acesso às comunicações dos utilizadores às forças de segurança (Berklett Cybersecurity Project Group, 2016, pp. 10-11). Esta poderá ser uma das razões pelas quais o Gmail não utiliza encriptação de ponta-a-ponta. Apenas em 2017 a Google deixou de analisar os conteúdos dos emails dos utilizadores para personalizar anúncios (Greene, 2017); no entanto continua a permitir que empresas externas o façam (MacMillan, 2018). Esta poderá também ser uma das razões pelas quais a empresa Facebook, quando implementou encriptação de ponta-a-ponta no Messenger, não a tornou obrigatória (Facebook, 2016). Já no WhatsApp – que foi adquirido pela empresa Facebook em 2014 –, a encriptação de ponta-a-ponta é obrigatória desde 2016; no entanto os executivos da Facebook querem agora tornar mais fácil a utilização das ferramentas do WhatsApp para empresas, e os executivos do WhatsApp defendem que isso iria implicar o enfraquecimento da sua encriptação. Estas divergências levaram Jan Koum, co-fundador e CEO do WhatsApp, a demitir-se (Dwoskin, 2018). No entanto, mesmo que os utilizadores ativem

a encriptação de ponta-a-ponta quando esta é opcional, e mesmo nas aplicações e serviços em que a encriptação de ponta-a-ponta é obrigatória, as forças de segurança conseguirão ainda assim obter acesso a dados encriptados através de métodos de baixo-custo e ferramentas forenses; tirando partido da Internet das Coisas; realizando *hacking* legal; e, na eventualidade de nenhum destes métodos ser exequível, os metadados continuarão a existir, e estes fornecem informações igualmente importantes.

Existem várias fontes alternativas de prova digital que podem ser utilizadas pelas forças de segurança (Pfefferkorn, 2018, p. 16). Quando os suspeitos utilizam encriptação, as forças de segurança não desistem simplesmente, procurando contornar a encriptação, e fazer desaparecer a barreira que a encriptação pode criar. Assim como para cada ação existe uma reação igual e oposta, para cada utilização de encriptação para esconder dados e comunicações existe um conjunto de formas de contornar a encriptação que podem ser utilizadas para tentar revelá-los (Kerr e Schneier, 2017, p. 1019). A existência de formas de contornar a encriptação pode significar que a encriptação não causa uma mudança drástica nos poderes de investigação das forças de segurança (Kerr e Schneier, 2017, p. 992). Ou seja, as forças de segurança norte-americanas não estão a “ficar às escuras”, apenas estão a olhar na direção errada.

Referências Bibliográficas

- Abelson, H. *et al.*, 2015. *Keys Under Doormats: Mandating insecurity by requiring government access to all data and communications*. MIT-CSAIL-TR-2015-026, Technical Report, July 6. Massachusetts Institute of Technology (MIT)/Computer Science and Artificial Intelligence Laboratory (CSAIL). Disponível em: <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/97690/MIT-CSAIL-TR-2015-026.pdf?sequence=8> [acedido em 25 de junho de 2018].
- Apple, 2018. Privacy – Approach to Privacy. *Apple* [em linha]. Disponível em: <https://www.apple.com/privacy/approach-to-privacy/> [acedido em 13 de agosto de 2018].
- Apple, 2018. Legal Process Guidelines: Government and Law Enforcement within the United States. *Apple* [em linha]. Disponível em: <https://www.apple.com/legal/privacy/law-enforcement-guidelines-us.pdf> [acedido em 21 de julho de 2018].
- Apple, 2016. A Message to Our Customers, February 16. *Apple* [em linha]. Disponível em: <https://www.apple.com/customer-letter/> [acedido em 14 de junho de 2018].
- Apple, 2014. iOS Security White Paper. *Apple* [em linha], October. Disponível em: https://www.apple.com/br/privacy/docs/iOS_Security_Guide_Oct_2014.pdf [acedido em 12 de junho de 2018].
- Bellovin, S., Blaze, M., Clark, S. e Landau, S., 2014. Lawful Hacking: Using Existing Vulnerabilities for Wiretapping on the Internet. *Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property* [em linha], 12(1). Disponível em: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1209&context=njtip> [acedido em 17 de agosto de 2018].
- Bennett, C., 2008. *The Privacy Advocates: Resisting the Spread of Surveillance*. Cambridge: The MIT Press.
- Berklett Cybersecurity Project Group, 2016. *Don't Panic: Making Progress on the "Going Dark" Debate*. February 1, Berkman Center for Internet & Society. Disponível em Berkman Center for Inter-

- net & Society at Harvard University https://cyber.harvard.edu/pubrelease/dont-panic/Dont_Panic_Making_Progress_on_Going_Dark_Debate.pdf [acedido em 4 de junho de 2018].
- Brewster, T., 2018. Mysterious \$15,000 ‘GrayKey’ Promises To Unlock iPhone X For The Feds. *Forbes* [em linha], 12:10 PM, 5 de março. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/thomasbrewster/2018/03/05/apple-iphone-x-graykey-hack/> [acedido em 16 de agosto de 2018].
- Cellebrite, 2018. *Access inaccessible evidence: Cellebrite Advanced Unlocking & Extraction Services*. Data Sheet, 2 de agosto, Cellebrite. Disponível em: https://cf-media.cellebrite.com/wp-content/uploads/2018/08/DataSheet_AdvancedUnlockingExtraction_LTR_02Aug2018.pdf [acedido em 16 de agosto de 2018].
- Charlesworth, A., 2007. Munitions, wiretaps and MP3s: The changing interface between privacy and encryption policy in the Information Society. Em Leeuw, K. e Bergstra, J., eds., *The History of Information Security: A Comprehensive Handbook*. Amsterdão: Elsevier; pp. 771-820.
- Committee on the Judiciary House of Representatives, 2016. *The Encryption Tightrope: Balancing Americans’ Security and Privacy*. U. S. House Committee on the Judiciary. Disponível em: https://judiciary.house.gov/wp-content/uploads/2016/02/114-78_98899.pdf [acedido em 22 de julho de 2018].
- Corn, G. e Brenner-Beck, D., 2017. “Going Dark”: Encryption, Privacy, Liberty, and Security in the “Golden Age of Surveillance”. Em Gray, D. e Henderson, S., eds., *The Cambridge Handbook of Surveillance Law*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 330-371.
- DeNardis, L., 2007. A history of internet security. Em Leeuw, K. e Bergstra, J., eds., *the History of Information Security: A Comprehensive Handbook*. Amsterdão: Elsevier, pp. 681-704.
- Diffie, W. e Landau, S., 2007a. *Privacy on the Line: The Politics of Wiretapping and Encryption*. Cambridge, Londres: The MIT Press.
- Diffie, W. e Landau, S., 2007b. The Export of cryptography in the 20th and the 21st Centuries. Em Leeuw, K. e Bergstra, J., eds., *the History of Information Security: A Comprehensive Handbook*. Amsterdão: Elsevier, pp. 725-736.
- Dixon, P., 2016. *Surveillance in America: An Encyclopedia of History, Politics, and the Law*, Vol. 1. Santa Barbara, Denver: ABC-Clio.
- Dwoskin, E. 2018. New encryption technology is aiding terrorists, intelligence director says. *The Washington Post* [em linha]. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/business/economy/whatsapp-founder-plans-to-leave-after-broad-clashes-with-parent-facebook/2018/04/30/49448dd2-4ca9-11e8-84a0-458a1aa9ac0a_story.html [acedido em 2 de dezembro de 2018].
- Encryption Working Group, 2016. *Encryption Working Group Year-End Report*, December 20. Committee on Energy and Commerce and Committee on the Judiciary in Congress. Disponível em: https://archives-energycommerce.house.gov/sites/republicans.energycommerce.house.gov/files/documents/114/analysis/20161219EWGFINALReport_0.pdf [acedido em 5 de agosto de 2018].
- European Union Agency for Network and Information Security (ENISA), 2016. *ENISA’s Opinion Paper on Encryption: Strong Encryption Safeguards our Digital Identity*. Dezembro, ENISA; Science and Technology Park of Crete (ITE), Heraklion. Disponível em: <https://www.enisa.europa>.

- eu/publications/enisa-position-papers-and-opinions/enisas-opinion-paper-on-encryption/view [accedido em 26 de julho de 2018].
- Europol e ENISA, 2016. *On lawful criminal investigation that respects 21st Century data protection*. Europol and ENISA Joint Statement, 20 de maio. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/on_lawful_criminal_investigation_respecting_21st_century...%20%281%29.pdf [accedido em 4 de junho de 2018].
- Facebook, 2016. Messenger Starts Testing End-to-End Encryption with Secret Conversations. *Facebook Newsroom* [em linha], 8 de julho. Disponível em: <https://newsroom.fb.com/news/2016/07/messenger-starts-testing-end-to-end-encryption-with-secret-conversations/> [accedido em 6 de setembro de 2018].
- Federal Bureau of Investigation (FBI), 2018. Going Dark. *FBI* [em linha]. Disponível em: <https://www.fbi.gov/services/operational-technology/going-dark> [accedido em 4 de junho de 2018].
- Federal Bureau of Investigation (FBI), 2016. FBI statement: iCloud password reset with FBI consent. Published by *County of San Bernardino* [em linha], 22 de fevereiro. Statement to Address Misleading Reports that the County of San Bernardino Reset Terror Suspect's iPhone Without Consent of the FBI. Disponível em: <http://wp.sbcounty.gov/cao/countywire/?p=2894> [accedido em 22 de julho de 2018].
- Finkle, J., 2016. Solid support for Apple in iPhone encryption fight: poll. *Reuters* [em linha], 11:09 AM, 24 de fevereiro. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-apple-encryption-poll-idUSKCN0VX159> [accedido em 26 de novembro de 2018].
- Google, 2015. Compatibility Definition: Android 6.0. *Google* [em linha]. Last updated: October 16th. Disponível em: <https://source.android.com/compatibility/6.0/android-6.0-cdd.pdf> [accedido em 13 de agosto de 2018].
- Greene, D., 2017. As G Suite gains traction in the enterprise, G Suite's Gmail and consumer Gmail to more closely align. *Google* [em linha], 23 de junho. Disponível em: <https://blog.google/products/gmail/g-suite-gains-traction-in-the-enterprise-g-suites-gmail-and-consumer-gmail-to-more-closely-align/> [accedido em 12 de dezembro de 2018].
- Hess, A., 2015. *Encryption and Cyber Security for Mobile Electronic Communication Devices*. Statement Before the House Oversight and Government Reform Committee, Subcommittee on Information Technology. *FBI News* [em linha], 29 de abril. Federal Bureau of Investigation (FBI), Washington. Disponível em: <https://www.fbi.gov/news/testimony/encryption-and-cyber-security-for-mobile-electronic-communication-devices> [accedido em 4 de junho de 2018].
- Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE), 2018. *IEEE Position Statement: In Support of Strong Encryption*. Adopted by the IEEE Board of Directors, 24 June. Disponível em: <http://globalpolicy.ieee.org/wp-content/uploads/2018/06/IEEE18006.pdf> [Accedido em 26 de Julho de 2018].
- Kaye, D., 2015. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, David Kaye*. A/HRC/29/32, 22 May 2015, Human Rights Council, United Nations. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/095/85/pdf/G1509585.pdf?OpenElement> [accedido em 25 de novembro de 2018].
- Kaye, D., 2018. *Encryption and Anonymity follow-up report*. Research Paper 1/2018, June, Human Rights Council, United Nations. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/EncryptionAnonymityFollowUpReport.pdf> [accedido em 28 de novembro de 2018].

- Kerr, O. e Schneier, B., 2017. Encryption Workarounds. *Georgetown Law Journal*, 106(4), pp. 989-1019. Disponível em SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2938033 [Acedido em 5 de Julho de 2018].
- Kittichaisaree, K., 2017. *Public International Law of Cyberspace*. Springer International Publishing.
- Landau, S., 2010. *Surveillance or Security? The Risks Posed by New Wiretapping Technologies*. Cambridge, Londres: The MIT Press.
- Lund, J., 2018. Signal partners with Microsoft to bring end-to-end encryption to Skype. *Signal* [em linha], 11 de janeiro. Disponível em: <https://signal.org/blog/skype-partnership/> [acedido em 6 de setembro de 2018].
- MacMillan, D., 2018. Tech's 'Dirty Secret': The App Developers Sifting Through Your Gmail. *The Wall Street Journal* [em linha], 11:14 am ET, 2 de julho. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/techs-dirty-secret-the-app-developers-sifting-through-your-gmail-1530544442> [Acedido em 12 de Dezembro de 2018].
- Mulrine, A., 2016. New encryption technology is aiding terrorists, intelligence director says. *The Christian Science Monitor* [em linha], 25 de abril, Washington. Disponível em: https://www.csmonitor.com/USA/Politics/monitor_breakfast/2016/0425/New-encryption-technology-is-aiding-terrorists-intelligence-director-says [acedido em 14 de agosto de 2018].
- Pasquale, F., 2018. Paradoxes of privacy in an era of asymmetrical social control. Em Završnik, A., ed., *Big Data, Crime and Social Control*. Oxon, New York: Routledge, pp. 31-57.
- Pew Research Center, 2016. *More Support for Justice Department Than for Apple in Dispute Over Unlocking iPhone*, 22 de fevereiro. Washington: Pew Research Center. Disponível em: <http://www.people-press.org/2016/02/22/more-support-for-justice-department-than-for-apple-in-dispute-over-unlocking-iphone/> [Acedido em 26 de Novembro de 2018].
- Pfefferkorn, R., 2018. *The Risks of "Responsible Encryption"*, fevereiro. Center for Internet and Society/Stanford Law School. Disponível em: <http://cyberlaw.stanford.edu/files/publication/files/2018-02-05%20Technical%20Response%20to%20Rosenstein-Wray%20FINAL.pdf> [Acedido em 6 de Julho de 2018].
- Swire, P. e Ahmad, K., 2012. Encryption and Globalization. *Columbia Science and Technology Law Review*, Vol. XIII, pp. 416-481. Disponível em: <http://stlr.org/download/volumes/volume13/Swire.pdf> [acedido em 14 de julho de 2018].
- Tilborg, H. e Jajodia, S., eds., 2011. *Encyclopedia of Cryptography and Security*. Nova Iorque: Springer.
- WhatsApp, 2016. End-to-end encryption. *WhatsApp* [em linha], 5 de abril. Disponível em: <https://blog.whatsapp.com/10000618/end-to-end-encryption> [acedido em 13 de agosto de 2018].
- Yost, J., 2007. A history of computer security standards. Em Leeuw, K. e Bergstra, J., eds., *the History of Information Security: A Comprehensive Handbook*. Amsterdão: Elsevier, pp. 595-622.
- Zuboff, S., 2015. Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization. *Journal of Information Technology*, 30(1), pp. 75-89. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2594754> [acedido em 1 de dezembro de 2018].

Painel 5

**ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS
E DEFESA NACIONAL**

Alterações Climáticas, Migrações e Conflitos: uma Ameaça Transnacional à Segurança?

Carlota Houart

Introdução

O século XXI parece reservar à Humanidade uma multiplicidade de desafios sociais, económicos, políticos, culturais e ambientais. De entre todos, porém, a insegurança ambiental – resultante em parte das alterações climáticas, que têm vindo a agravar-se a um ritmo acelerado – parece-nos a ameaça transnacional mais prioritária e premente para o sistema internacional. Duas razões o justificam: primeiro, porque o aquecimento global e as transformações ambientais que lhe estão associadas produzem efeitos diretos e indiretos sobre todas as esferas de organização da sociedade – social, económica, política e cultural; segundo, porque põem em risco a própria sobrevivência do Planeta Terra tal como o conhecemos, e por isso comprometem as hipóteses de futuro das gerações vindouras.

Este artigo explora um dos alvos de debates mais acesos no que diz respeito à insegurança ambiental e aos seus impactos: a dinâmica triangular entre alterações climáticas, migrações e conflito violento. Os debates derivam da falta de consenso sobre: a) as alterações climáticas constituem causa direta de migrações; b) as migrações ambientais são potenciais geradoras de conflitos violentos; e c) estes três fenómenos associados constituem uma verdadeira ameaça à segurança internacional e/ou à segurança humana. Assim, depois de analisarmos de que forma as alterações climáticas podem afetar as migrações e os conflitos humanos violentos, e se a relação entre estes constitui efetivamente uma ameaça à segurança transnacional, procuramos responder à questão: quais são os potenciais impactos de tratar este desafio de um ponto de vista puramente securitário, em vez de o tratar como um desafio humanitário e de desenvolvimento?

Definir a dinâmica entre alterações climáticas, migrações e conflitos violentos como uma questão securitária ou como uma questão humanitária e de desenvolvimento tem diferentes implicações no que concerne às estratégias e políticas utilizadas para a abordar, e às suas consequências. O argumento aqui proposto constrói-se a partir de um certo paradoxo: sim, as alterações climáticas e os efeitos que estas podem exercer sobre as migrações e os conflitos humanos violentos constituem realmente uma ameaça à segurança humana transnacional; mas não podem ser tratadas nem exclusiva, nem predominantemente como um problema securitário, pois consideramos que uma securitização do tema conduzirá provavelmente a medidas discriminatórias e nefastas.

Para compreender este processo, é útil debruçarmo-nos brevemente sobre a teoria da securitização, um quadro de discussão teórica associado à Escola de Copenhaga, e que identifica o conceito de segurança como “uma construção política que permite a justificação do recurso a medidas de exceção, incluindo o eventual uso da força, face a uma determinada ameaça” (Freire, Lopes e Nascimento, 2009, p. 295). A evolução do conceito de segurança no pós-Guerra Fria teve como um dos seus principais efeitos o alargamento do conceito para outras dimensões que não apenas a militar, passando assim a falar-se não só de segurança nacional (do Estado), mas também de segurança individual, social, económica, política, ambiental, etc. No entanto, como é que uma questão que antes não podia ser enquadrada na esfera da segurança passa a sê-lo?

O conceito de securitização foi introduzido por Wæver (1995) e trabalhado em detalhe por autores como Buzan, Wæver e Wilde (1998), e assenta na ideia de que a segurança deve ser considerada um ato discursivo, promovendo uma narrativa que descreve certos fenómenos (neste caso, as questões ambientais) enquanto ameaças. Este processo acontece porque, como referem Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 23): “*Segurança* é o movimento que leva a política para lá das regras estabelecidas do jogo” – criando a ideia de que uma determinada questão implica um tipo muito especial de política, ou que está até “acima” da política. “A securitização pode assim ser vista como uma versão mais extrema da politização” (Buzan, Wæver e Wilde, 1998, p. 23). Os autores fazem referência a um espectro no qual qualquer questão pública pode ser situada, variando desde a não-politização à politização, e daí até à securitização, quando a questão é apresentada como uma ameaça existencial, que legitima medidas de emergência e justifica ações que estão para lá das normas mais aceites de conduta política (Buzan, Wæver e Wilde, 1998).

O discurso de securitização, de acordo com a Escola de Copenhaga, deve cumprir três critérios retóricos: 1) parte de um ator que afirma que a existência de um determinado objeto está sob ameaça; 2) este ator defende a necessidade de pôr em prática medidas extraordinárias para enfrentar essa ameaça; 3) e o discurso do ator convence uma determinada audiência de que é legítimo utilizar essas medidas extraordinárias para eliminar a ameaça (Munster, 2012). Estas medidas fogem facilmente ao controlo democrático, razão pela qual certos autores criticam o processo de securitização como perigoso (Deudney, 1999 *apud* Freire, Lopes e Nascimento, 2009). Contudo, como referem Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 24), “a ameaça existencial tem de ser debatida e ganhar ressonância suficiente para que uma plataforma seja criada, a partir da qual é possível legitimar medidas de emergência”. Exemplos típicos de atores de securitização incluem “líderes políticos, burocratas, Governos, os *media*, lobistas e vários grupos de pressão” (Biswas, 2011, p. 4), e o movimento ambiental é exemplo de um processo de securitização levado a cabo tanto por atores estatais como não-estatais (*Ibid.*, p. 5).

No que à relação ambiente-segurança diz respeito, tem havido uma evolução evidente na forma como esta tem sido apresentada nos últimos anos, promovendo discursos políticos de securitização que descrevem os desafios ambientais – particularmente as alterações climáticas – como ameaças à segurança, e justificando assim a necessidade de intervenções extraordinárias, por exemplo de cariz militar. Porém, como referem

Freire, Lopes e Nascimento (2009, p. 205): “Uma vez que o ambiente é um ecossistema altamente complexo, ‘proteger’ o ambiente através do controlo do seu acesso e uso (...) é ilógico do ponto de vista ecossistémico”. Enfrentar os perigos criados pelas alterações climáticas de um ponto de vista militarizado, “securitizado”, não permite verdadeiramente mitigar as consequências dessas alterações e, aliás, como argumentamos aqui, acontece à custa do bem-estar, da liberdade e dos direitos de populações mais vulneráveis.

É assim fundamental tratar a relação entre os três fenómenos acima referidos como um desafio humanitário e de desenvolvimento, pois só um esforço de cooperação global para o desenvolvimento sustentável – sobretudo, para a mitigação das condições sociais, económicas e políticas que são prejudiciais a mecanismos de adaptação às alterações climáticas – poderá ter resultados benéficos. Na corrida contra o tempo que todos enfrentamos, a solidariedade e a cooperação são as únicas estratégias positivas para a (re)construção da segurança humana, que será cada vez mais posta em causa pelo aquecimento global e fenómenos associados.

Ao longo do artigo, recorreremos a diferentes conceitos centrais, para alguns dos quais se segue uma breve clarificação. Em primeiro lugar, por “segurança humana transnacional” deve entender-se o conceito de segurança humana introduzido no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994, que evolui de uma perspetiva tradicional de segurança territorial para a perspetiva mais flexível, abrangente e complexa da segurança do indivíduo, alargada neste caso a uma escala transnacional. Em segundo lugar, por “migrações ambientais” deve entender-se os movimentos e/ou fluxos migratórios induzidos por alterações climáticas e mudanças ambientais súbitas ou progressivas nos locais de origem dos migrantes (IOM, 2011). Em terceiro lugar, por “conflitos climáticos violentos” deve entender-se os conflitos humanos violentos cujas causas estão direta ou indiretamente ligadas às alterações climáticas. Finalmente, a expressão “alterações climáticas” diz respeito ao conjunto de alterações do clima e, por conseguinte, do ambiente, que têm sido provocadas pelo Homem e que, em particular através do aquecimento global, estão a ter cada vez mais impactos sobre o planeta.

Para elaborar este artigo, recorreremos a uma revisão de bibliografia que compreende artigos científicos do universo das ciências ambientais e das ciências sociais; relatórios de organizações oficiais como o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA) e a Comissão Europeia (CE); e alguns estudos empíricos, como o relatório do Projeto Environmental Change and Forced Migration Scenarios (EACH-FOR), financiado pela CE, que nos ajudará a contextualizar o debate sobre este tema.

O artigo começa por estabelecer a relação entre alterações climáticas e migrações, mostrando como é que as primeiras podem afetar direta ou indiretamente as segundas. Numa segunda parte, exploramos a relação entre alterações climáticas e conflito violento, procurando compreender de que forma as primeiras podem, direta ou indiretamente, conduzir a conflitos e violência. Numa terceira parte, referimos o debate que existe sobre a relação entre as alterações climáticas e a segurança internacional e/ou segurança humana, com o objetivo de compreender se as primeiras – e os efeitos que estas podem

ter sobre as migrações e os conflitos violentos – constituem realmente uma ameaça à segurança. Procuramos demonstrar, também, algumas das consequências negativas que uma securitização do tema pode ter, incluindo o controle de populações mais vulneráveis; políticas fronteiriças repressivas e eventualmente até a criação de “mundos fortaleza”; o agravamento de tensões; a criação de mais “populações aprisionadas” e de mais fenômenos de “imobilidade ambiental”; menos cooperação internacional e mais sofrimento humano.

Alterações Climáticas e Migrações

Segundo Freeman (2017, pp. 352-352), “as provas sugerem que a migração é um importante intermediário potencial entre mudança ambiental e conflito” e que são fatores sociais, econômicos e políticos que, por seu turno, determinam como é que as mudanças ambientais poderão induzir migrações, e como é que as migrações poderão gerar conflitos violentos. No que concerne à relação entre alterações climáticas e migrações, a revisão de bibliografia mostra que praticamente todos os autores parecem estar de acordo em três aspetos centrais: 1) que as alterações climáticas podem “indiretamente” promover ou influenciar movimentos migratórios; 2) que o agravamento das mesmas pode levar a um agravamento destes movimentos; e 3) que estes terão certamente origem no Sul Global, pois é aí – em África, na América Latina, na Ásia Central e no Sudeste Asiático – que os impactos do aquecimento global serão mais graves (Freeman, 2017; Obokata, Veronis e McLeman, 2014; Biermann e Boas, 2010; Byravan e Rajan, 2015; EACH-FOR, 2009).

O consenso torna-se quase ou simplesmente inexistente quando se vai mais longe. Por exemplo: poderão as alterações climáticas ser causas “diretas” de migrações? Como se transformarão os fluxos migratórios no futuro, em termos de números, do caráter interno/externo, voluntário/forçado e temporário/permanente? Como se deve designar as pessoas que se deslocam por causas ambientais? “Migrantes ambientais?”, “Refugiados climáticos?”, “Exilados climáticos?”.

O primeiro desafio encontra-se, então, na escolha da terminologia adequada para definir as pessoas que se deslocam por razões ambientais, pois diferentes termos possuem diferentes significados e cada um tem o seu peso e implicações. O termo refugiado, por exemplo, possui implicações legais de proteção e acolhimento, embora não exista uma posição legal e oficial para refugiados ambientais. Por isso, as instituições, os Estados, organizações e a sociedade civil divergem na utilização da terminologia que melhor expressa as suas opiniões, preocupações e interesses. Argumentamos que nomear estes indivíduos de uma forma ou de outra é um ato profundamente político, com consequências reais e distintas.

Biermann e Boas (2010, p. 63) defendem que definir o conceito de refugiados climáticos requer uma determinação da causa da migração – o tipo de problema ambiental na origem da deslocação; e do tipo de migração – se ela é “voluntária ou ‘forçada’, temporária ou permanente, e transnacional ou interna”. Consideram que distinguir entre os diferentes termos (migrantes ou refugiados) tem consequências éticas e políticas, inclusive

para o nível de proteção e apoio que as pessoas pertencentes a estas categorias poderão receber no futuro. Assim, distinguir entre migração voluntária ou forçada e migração temporária ou permanente é quase irrelevante ou pode até ser prejudicial. Por um lado, mesmo as pessoas que “escolhem” abandonar os seus locais de residência porque veem que as suas vidas e modos de sustento são, ou poderão vir a ser, postos em causa por alterações climáticas, são vítimas dessas mudanças; e, caso a sua escolha de partir seja considerada voluntária, poderão ser excluídas de mecanismos de apoio e proteção que sejam, entretanto, criados para os refugiados climáticos (Biermann e Boas, 2010, p. 65). Por outro lado, a distinção entre migração temporária ou permanente não tem em conta que, com o tempo, “haverá um aumento gradual da frequência de eventos extremos (...) que poderão primeiro ser resolvidos através de evacuação temporária, mas eventualmente irão requerer um estabelecimento permanente noutra lugar” (*Ibid.*, p. 66). Uma vez que o termo refugiado possui “fortes conotações morais de proteção social na maior parte das culturas e religiões mundiais”, pode fazer com que a proteção dos refugiados climáticos receba a “legitimidade e urgência que merece” (*Ibid.*, p. 67), razão pela qual estes autores defendem que se deve utilizar esta terminologia.

Opiniões divergentes, porém, argumentam que ela não é correta porque não se enquadra na definição da Convenção de Genebra de 1951, que identifica essencialmente os refugiados como indivíduos em fuga de uma perseguição (ONU, 1951, p. 14). Peixer (2015, p. 36) explica que quem se opõe à utilização do termo crê que este pode ser facilmente banalizado e permitir, assim, a criação de precedentes para aplicações pouco claras do mesmo, o que levaria a que “todo o esforço internacional em proteger os *verdadeiros refugiados*, ou seja, aqueles que fogem de perseguições, restaria prejudicado”. Kibreab (1997, p. 21), por sua vez, afirma que o termo foi inventado parcialmente para “despolitizar as causas da deslocação”, poupando aos Estados a obrigação de conceder asilo.

Discordamos, neste artigo, da opinião de que os refugiados climáticos não são “verdadeiros refugiados”, e de que recorrer ao termo refugiado venha despolitizar o assunto. A nosso ver, os refugiados climáticos são vítimas de fenómenos provocados pelo Homem, particularmente pelas nações industrializadas do Norte Global, que estão a expandir-se e a agravar-se nos seus territórios de origem, “perseguinto-os” assim para longe dos seus lares. Gemenne (2015, p. 71) oferece uma perspetiva muito interessante sobre este tópico. Retomando a ideia de que os humanos se tornaram os maiores agentes transformadores da Terra, argumenta que a comunidade internacional não pode esquecer a responsabilidade que tem para com os migrantes, visto que as transformações que os humanos operam no Planeta têm como resultado “tornar os seus lugares na Terra cada vez mais inabitáveis para um número crescente de pessoas”. O mesmo autor (2015, p. 70) defende ainda: “Renunciar ao termo ‘refugiado climático’ é também, de certa forma, renunciar à ideia de que as mudanças climáticas são uma forma de perseguição contra os mais vulneráveis e que a migração induzida pelas alterações climáticas é uma questão muito política, em vez de uma questão ambiental. (...) Estas migrações são, primeiro e acima de tudo, o resultado de uma perseguição que nós [os países ricos] estamos a infligir aos mais vulneráveis”.

A dificuldade em nomear os grupos de pessoas que se deslocam direta ou indiretamente por causa das alterações climáticas parece, na verdade, permitir um atraso na definição e implementação de políticas e procedimentos que não estão de acordo com os interesses de muitos Estados. Como relembra Peixer (2015, p. 37), “parece ser uma desculpa utilizada por muitos Governos para evitar a tomada de ações”.

Situando os acontecimentos numa perspetiva histórica, o papel da colonização parece ter diminuído gravemente as capacidades de adaptação de muitas regiões em desenvolvimento, “devido a elevados níveis de dívida externa, *cash-cropping* e sedentarismo imposto” (Obokata, Veronis e McLeman, 2014, p. 123). No Níger, por exemplo, certos autores defendem que existe uma relação óbvia entre a colonização e os problemas ambientais do presente (EACH-FOR, 2009). Numa primeira fase, aquando do início da colonização, os agricultores tiveram de trabalhar na construção para as forças coloniais, deixando as terras ao abandono. Numa segunda fase, aquando da monetarização da economia, tiveram de pagar impostos às autoridades coloniais, obrigando-os a desenvolver culturas de rendimento que deterioraram ainda mais o solo. E em consequência da ausência de rendimento no seu próprio país, tiveram de partir para regiões vizinhas em busca de trabalho, o que afetou severamente as terras, eliminou as reservas e levou à proliferação da fome (*Ibid.*, p. 42). Hoje, o Níger é um dos países mais pobres do mundo, e com menos capacidades de adaptação às alterações climáticas que, com o tempo, cada vez mais se sentirão no seu território.

Existe assim, por todo o mundo em desenvolvimento, fortemente ligado ao passado colonial, um fenómeno de pobreza crónica que torna agora estas populações muito mais vulneráveis às transformações do clima e do ambiente. E, se esta pobreza foi em grande parte causada pelos países industrializados do norte, então o facto de as “comunidades vulneráveis globais” (Comenetz e Caviedes, 2002 *apud* Berchin *et al.*, 2017, p. 141) não possuírem os meios necessários para enfrentar com sucesso os impactos do aquecimento global é, em grande parte, responsabilidade dos países do norte. Esta constatação deveria, por si só, ser razão para o sistema internacional agir com maior celeridade.

Para compreender melhor quem constitui as comunidades vulneráveis globais, é útil observar-se a descrição de Biermann e Boas (2010, p. 67) de habitantes dos países em desenvolvimento que serão provavelmente levados a abandonar os seus lares, devido a: baixas capacidades adaptativas; uma localização vulnerável a eventos de mudança climática; “densidades populacionais frequentemente elevadas, problemas de fome e de saúde preexistentes, baixos níveis de rendimento *per capita*, estruturas de governação habitualmente frágeis, instabilidade política e outros fatores”. Mas que proporção de refugiados climáticos e de fluxos migratórios devemos esperar?

É útil analisar algumas das projeções para atuais e futuros movimentos migratórios, afetados pelas alterações climáticas, para se ter uma resposta a esta questão.

Byravan e Rajan (2015, p. 22) referem-se às dezenas de milhões de pessoas que habitam os Estados insulares de baixa elevação, como as ilhas Cook, Marshall, Palau, Tuvalu, Kiribati, etc., que estão em perigo devido ao aumento do nível das águas do mar. Tuvalu, por exemplo, tem uma elevação média de 1 metro acima do nível do mar, com o ponto

mais alto a 5 metros de elevação (EACH-FOR, 2009, p. 30). Para os habitantes destas ilhas, em última instância, a sobrevivência poderá implicar uma deslocação obrigatória da totalidade da população nacional para outros territórios que aceitem acolhê-los. É-nos difícil imaginar maiores ameaças à segurança nacional do que a própria submersão do território nacional, que possa obrigar à migração de toda a população e que põe em risco todas as dimensões da segurança humana. Para além disso, também nos é difícil imaginar uma causa ambiental mais “direta” para a migração de uma população humana do que a subida do nível do mar e submersão das ilhas. Naturalmente, este cenário implica uma série de desafios. Que países estarão dispostos a acolher grandes massas populacionais no seu próprio território? E sob que condições?

Byravan e Rajan (2015, p. 22) referem, para além dos insulares, centenas de milhões que habitam as regiões dos deltas de grandes rios, como os Sundarbans no Bangladesh, o Delta do Mekong no Vietname ou o Delta do Nilo no Egito. Também estas pessoas estão sujeitas às perigosas consequências de uma pequena subida do nível do mar. O Egito, por exemplo, é constituído por 97% de deserto e apenas 5% do território nacional é habitado. A grande maioria da população nacional vive nas regiões costeiras do Nilo e está, por conseguinte, claramente vulnerável (EACH-FOR, 2009, p. 48). Os autores falam ainda dos milhões de pessoas que vivem nas megacidades espalhadas pelo planeta, maioritariamente situadas em faixas costeiras, como Mumbai, Nova Iorque, Xangai, Dhaka ou Ho Chi Minh. De facto, “cerca de 10% da população mundial vive perto de uma milha ou menos da linha de costa e abaixo de 10 metros de elevação” (Byravan e Rajan, 2015, p. 25).

De acordo com algumas estimativas, parece possível esperar um número de entre 200 a 250 milhões de refugiados climáticos em 2050 (Myers *apud* Biermann e Boas, 2010, p. 68). Projeções para vítimas de inundações e tempestades ultrapassam os 300 milhões à volta de 2080, e “uma subida de 3°C a 4°C poderá levar a que entre 800 milhões a 1,8 biliões de pessoas sofram de falta de água, considerando um baixo crescimento populacional” (Biermann e Boas, 2010, p. 68). É fundamental ter em conta que estas estimativas de futuros refugiados querem dizer que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) poderá ser, em 2050, responsável por 20 vezes mais pessoas do que é atualmente (*Ibid.*, p. 72). E, segundo o Relatório Mundial de Desastres de 1999, publicado pela Cruz Vermelha e citado no relatório do Projeto EACH-FOR, há todos os dias 5 mil novos refugiados ambientais no mundo (EACH-FOR, 2009, p. 11).

Alguns autores acusam estes estudos de alarmismo, pois “a especulação sobre as consequências sociais das mudanças climáticas tem-se baseado em ‘piores cenários’” (Jordan, Raleigh e Salehyan, 2008, p. 1). A nosso ver, porém, esta acusação não é razoável, porque fenómenos como a subida do nível do mar estão claramente comprovados, e os “piores cenários” são possibilidades reais, caso não haja uma mobilização efetiva e conjunta da comunidade internacional para os evitar. Farbotko (2010, pp. 47-48) critica a lentidão do sistema internacional em agir, afirmando que “só depois de desaparecerem é que as ilhas se tornarão uma verdade absoluta da urgência das mudanças ambientais, e assim agirão como um alerta para salvar o resto do planeta”.

Sendo estas estimativas totalmente rigorosas ou não, apresentam um cenário perturbador e alarmante. A questão que múltiplos autores colocam, contudo, é: serão todas estas pessoas levadas a deslocar-se por motivos “exclusivamente” ambientais, ou haverá outros fatores a exercer algum grau de influência?

Os exemplos acima referidos de populações que poderão constituir novos e alargados fluxos migratórios são boas lições de como as alterações climáticas podem representar uma causa “direta” de migração. Todavia, é inegável que existe uma inter-relação entre fatores ambientais, sociais, económicos e políticos e que, em muitos casos, diferentes pessoas podem ser forçadas a deslocar-se não só devido às alterações climáticas, mas também por outras razões com importância igualmente considerável.

Freeman (2017, p. 355) afirma que “são o contexto social, político, demográfico e económico em torno da mudança ambiental que informam se/e como o *stress* ambiental conduz a migração”. O campo que estuda as relações entre ambiente e migração afastou-se do determinismo ambiental, segundo o qual existem *push factors* ambientais “diretos” para as migrações, e reconhece agora que “apesar de os eventos ambientais poderem estar próximos da migração – por outras palavras, criam o catalisador para o movimento – são muitas vezes secundários” por comparação com fatores sociais, económicos e políticos (Hugo, 1996 *apud* Freeman, 2017, p. 355). Existe, então, uma “multi-causalidade” por detrás das decisões de migração (Obokata, Veronis e McLeman, 2014, p. 119).

Estudo de Caso: o Projeto EACH-FOR

Entre 2007 e 2009, uma equipa internacional de investigadores levou a cabo o Projeto EACH-FOR, financiado pela CE, com o propósito de compreender a ligação entre migrações forçadas e alterações do ambiente, e apresentar possíveis cenários futuros de migrações ambientais. Segundo Warner (2011, p. 4), consistiu numa tentativa pioneira de explorar, a nível global, uma série de hipóteses em trabalho de campo e estabelece um ponto de partida para pesquisas futuras, tendo constituído 23 estudos de caso nas seguintes regiões: Europa e Rússia; África Subsariana; Médio Oriente e Norte de África; América Latina e Caraíbas; Ásia e Ásia Central. O relatório elaborado na sequência do trabalho de campo é um instrumento de análise muito interessante para compreender a extensão do problema das migrações ambientais; quem migra; porquê; e com que apoios.

Mostra que houve, entre 1900 e 2008, uma tendência contínua para o aumento de pessoas afetadas por desastres naturais (EACH-FOR, 2009, p. 10). E cita Lonergan (1998 *apud* EACH-FOR, 2009, p. 11), ao referir: “O que é claro a partir da literatura é que certas populações estão a tornar-se mais vulneráveis às mudanças ambientais por causa de outros fatores, incluindo pobreza, desigualdade de recursos, crescimento populacional, constrangimentos institucionais e insuficiência económica”. Em suma, o projeto observou que as alterações climáticas não são o único fator catalisador de migrações mas que, no entanto, a frequência e dimensão de muitos problemas ambientais está a aumentar a uma escala que intensifica também a pressão para as pessoas vulneráveis a estes problemas migrarem. Para além disso, embora a migração constitua um mecanismo de adaptação tradicional, os padrões tradicionais estão a ser progressivamente sujeitos a alterações

em certas regiões do globo, devido a condições ambientais e socioeconômicas que estão a alterar-se a um ritmo acelerado (EACH-FOR, 2009, pp. 4-5).

A leitura do relatório permitiu-nos também chegar a outras conclusões importantes.

1. Sobre a globalidade do desafio das migrações ambientais – ou seja, que elas podem ocorrer em todos os continentes, constituindo deveras um desafio global, como é comprovado pelo facto de os estudos de caso terem sido realizados em regiões tão diferentes e que, contudo, enfrentam problemas semelhantes.
2. Sobre a possibilidade de expansão deste desafio para além de fronteiras nacionais. Por exemplo, o facto de 60% da água fornecida a toda a Ásia Central vir do Tajiquistão, e o facto de os glaciares deste país estarem a desaparecer devido ao aquecimento global e ao degelo, pode contribuir para uma crescente instabilidade regional no centro do continente asiático (EACH-FOR, 2009, p. 28).
3. Sobre a existência de ciclos viciosos entre fatores ambientais e fatores socioeconômicos, nomeadamente a pobreza. Quanto mais pobre for uma comunidade, mais frágeis ou reduzidas são as suas capacidades de adaptação; e quanto mais alterações climáticas ocorrerem em comunidades com fracas capacidades adaptativas, maior destruição e mais pobreza haverá em consequência.
4. Sobre a importância de estratégias de adaptação previamente planeadas, uma vez que a migração comporta elevados custos sociais e, na ausência de mecanismos de apoio adequados, populações vulneráveis poderão desenvolver estratégias de adaptação negativas. No Vietname, por exemplo, como “mecanismo de adaptação extremo”, comunidades sujeitas a problemas relacionados com água (inundações, destruição de propriedades, etc.) têm recorrido a tráfico humano, e alguns abrigos em Ho Chi Minh contam sempre com um acréscimo de crianças abandonadas depois da época das cheias, porque as famílias não têm, muitas vezes, como as sustentar (EACH-FOR, 2009, p. 33).
5. E, finalmente, sobre o facto de em determinados casos não haver vencedores mas apenas perdedores. “O que é único nas migrações ambientais é que são frequentemente não uma escolha, mas a única solução” (EACH-FOR, 2009, p. 72). O relatório alerta para que, em alguns casos estudados, tanto aqueles que abandonam os seus lares como aqueles que ficam para trás são perdedores, visto que as suas redes sociais, estratégias de subsistência e culturas – tanto dos migrantes quanto dos não-migrantes – são destruídas (*Ibid.*).

Alargamos esta ideia a uma escala global: a nosso ver, perante as alterações climáticas, nenhum Estado, nenhuma população, poderá verdadeiramente ser vencedor(a). Todos os seres humanos estão sujeitos a perdas, independentemente da sua dimensão e gravidade. Contudo, se é verdade que as alterações climáticas induzem migrações e que podem aumentar os fluxos migratórios no futuro, também é verdade que nem toda a gente *pode* migrar – isto é, que há populações ainda mais vulneráveis do que outras, porque não possuem os meios ou recursos para fugir aos problemas ambientais do futuro. É aqui que chamamos a atenção para os fenómenos de “imobilidade ambiental” e de “populações aprisionadas”.

Em primeiro lugar, existem dinâmicas de gênero, classe e idade que determinam quem tende a migrar e quem tende a ficar para trás, bem como quem por norma sofre mais os impactos das alterações climáticas. Os estudos de caso levados a cabo até hoje demonstram que, na maioria dos casos, são os mais pobres, as mulheres, os idosos e as crianças que tendem a permanecer nos seus locais de residência, sendo principalmente os homens (jovens) que migram. Vários autores observam que “a maior parte dos estudos conclui que migrações de longa distância são empreendidas por homens mais novos e homens que são chefes de família” (Findley 1994; Gray 2009; Henry *et al.*, 2004a; Radel *et al.*, 2010; Wrathall, 2012 *apud* Obokata, Veronis e McLeman, 2014, p. 125). O facto de serem estas categorias de indivíduos a permanecer nos seus locais de origem também é prejudicial para o tratamento, restauração e proteção do ambiente, uma vez que não possuem, em certos casos, as mesmas capacidades e oportunidades que os homens, “especialmente tendo em conta que [no caso das mulheres] têm outras prioridades, como tomar conta das crianças e dos idosos” (Affi, s/d *apud* Obokata, Veronis e McLeman, 2014, p. 125). Affi acrescenta ainda que, se os maridos não lhes enviarem dinheiro suficiente, elas têm também de trabalhar para conseguir alimentar as famílias, ficando sem tempo para se dedicarem aos cuidados com o ambiente (*Ibid.*).

São estas pessoas, as mais vulneráveis, que se tornam facilmente vítimas do fenómeno de “imobilidade ambiental”. Como salientam Obokata, Veronis e McLeman (2014, p. 131), “ (...) a identidade multifacetada de uma pessoa e o seu acesso a capital social e físico desempenham um papel largo em conferir-lhe a ele ou a ela acesso a mobilidade” e em facilitar-lhes ou dificultar-lhes a adaptação a *stress* ambiental. É importante não nos limitarmos a perguntar quem são os migrantes ambientais, mas também quem “não são”, pois esses indivíduos poderão ser particularmente vulneráveis (*Ibid.*, p. 131).

A incapacidade de se deslocar – isto é, a imobilidade ambiental –, seja por que razões for, pode aliar-se a um outro fenómeno, o das “populações aprisionadas” (*trapped populations*), “cuja migração é constringida devido a uma falta de alternativas ou opções geográficas, que tornam os grupos ainda mais vulneráveis a choques humanos e ambientais” (Foresight, 2011 *apud* Freeman, 2017, p. 356). A maior parte das populações vulneráveis são aquelas que se dedicam a atividades de subsistência, e “a subsistência significa que podem não ter os bens de capital necessários para empreender nada mais do que migrações de curta distância durante períodos de *stress* ambiental” (McLeman e Smit, 2006 *apud* Obokata, Veronis e McLeman, 2014, p. 118). Falta acrescentar que, naturalmente, fenómenos de “imobilidade ambiental”, e especialmente de “populações aprisionadas”, podem contribuir para o surgimento de focos de tensão nas regiões de origem, quando confrontadas com riscos ambientais crescentes. Por consequência, estes cenários podem ter um impacto real na potencialidade da eclosão de conflitos violentos – uma hipótese que deveria ser estudada mais atentamente.

Creemos que, com os dados demonstrados anteriormente, é possível concluir que as alterações climáticas nem sempre constituem causa *direta* de migrações, pois é importante ter outros fatores contextuais em causa; mas que, no futuro, deverão vir a sê-lo cada vez mais – através, por exemplo, da subida do nível do mar; que já influenciam realmente os

movimentos migratórios de certas populações, seja direta ou indiretamente; e que, com o agravamento progressivo das alterações climáticas, é de esperar um alargamento dos fluxos migratórios, com possíveis consequências sociais, económicas e políticas que devem ser seriamente consideradas.

Alterações Climáticas e Conflitos Violentos

Thomas Homer-Dixon (1991) é um autor de referência no que diz respeito à relação entre alterações climáticas e conflito violento. Segundo o autor, determinados impactos ambientais – como os produzidos pelas alterações climáticas – terão muito provavelmente efeitos sociais que, por sua vez, poderão conduzir a conflitos violentos – ou seja, existe uma ligação causal entre estes fenómenos. Por exemplo, “a degradação de terra agrícola pode produzir migração em larga escala, o que pode criar conflitos étnicos quando grupos migratórios colidem com populações indígenas” (*Ibid.*, pp.85-86). Na sua opinião, os países em desenvolvimento estão mais vulneráveis às alterações climáticas porque não possuem os recursos financeiros e materiais, entre outros, do Norte Global, e as suas instituições sociais e políticas tendem a ser mais frágeis. Refere sete impactos ambientais que serão gravemente sentidos no Sul Global, incluindo a depleção da camada de ozono, desflorestação, degradação de terras agrícolas, etc., e que terão muito possivelmente quatro principais efeitos sociais: “um decréscimo da produção agrícola, declínio económico, movimentos migratórios, e perturbação das instituições e relações sociais autoritárias e legitimadas” (*Ibid.*, p. 91). Estes efeitos sociais estarão muitas vezes interligados, como por exemplo quando um movimento migratório motivado por uma redução da produção agrícola tenha como consequência uma ainda maior redução dessa mesma produção, o que por sua vez afetará a economia da região e poderá levar a uma perda de legitimidade das instituições locais.

Para além do mais, Homer-Dixon (1991) afirma que estes efeitos sociais, criados por uma progressiva degradação e escassez ambiental, poderão produzir três grandes tipos de conflitos violentos: “conflitos de escassez simples”, “conflitos de identidade de grupo” e “conflitos de privação relativa”. Os primeiros dizem respeito a conflitos que possam surgir pelo controlo de recursos naturais cada vez mais escassos, como água do rio, peixe ou terra arável. Os segundos serão provavelmente causados por movimentos populacionais de larga escala que levem a uma partilha do mesmo território por grupos étnica e culturalmente distintos, o que pode motivar hostilidade entre grupos. Quanto a esta categoria, Homer-Dixon (1991, p. 109) faz uma alusão interessante à probabilidade do aumento da migração para o Norte Global, afirmando que “esta migração já alterou o equilíbrio étnico em muitas cidades e regiões de países desenvolvidos, e os Governos estão a debater-se com a contenção de reações xenófobas”. Por fim, os conflitos de privação relativa estão relacionados com o facto de, à medida que os países em desenvolvimento produzem cada vez menos riqueza devido aos problemas ambientais, as populações ficarão cada vez mais descontentes, e grupos de estatuto socioeconómico inferior poderão ressentir-se cada vez mais perante as elites que controlam o poder de acesso a recursos cada vez mais escassos. Estes ressentimentos poderão facilmente transformar-se em violência.

Um caso em particular – o do Darfur – foi identificado como “o primeiro conflito violento resultante de alterações climáticas” (Freire, Lopes e Nascimento, 2009, p. 206). De facto, “as raízes do conflito recuam à seca na zona norte do país que se agravou devido à mudança climática, e consequente migração das populações do norte para a região do Darfur” (*Ibid.*, pp. 206-207). Por consequência, os habitantes da região tiveram de partilhar os seus recursos com uma população em crescimento, e o recurso à força por parte das populações do Norte, para garantirem acesso a estes recursos, instigou a violência. O relatório do PNUA de 2007 conclui que “o conflito no Darfur tem sido motivado por processos de alterações climáticas e degradação ambiental que ameaçam despoletar uma série de novas guerras em África a menos que algo seja feito para conter este processo” (*Ibid.*, p. 217). O Darfur pode ser um bom exemplo de um conflito de identidade de grupo, como teorizado por Homer-Dixon, uma vez que “a escassez ambiental exacerba as fracturas étnicas, que se associaram ao acesso desigual aos recursos e crescente pressão sobre os mesmos, levando a uma agudização das tensões e dos conflitos” (*Ibid.*, p. 219).

Um estudo levado a cabo pela Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – Swedish International Development Cooperation Agency, Sida no acrónimo em inglês –, publicado em 2018, descreve a potencial relação entre as alterações climáticas e o conflito humano violento de forma muito clara e organizada. Salienta que “não existe uma relação direta nem linear entre mudanças ambientais e conflito violento mas, sob certas circunstâncias, mudanças relacionadas com o clima podem influenciar fatores que conduzem a ou exacerbam conflitos” (Schaar, 2018, p. 4). Fala do acesso reduzido a água, de fenómenos climáticos extremos, entre outros, que podem pôr em risco a segurança alimentar e os meios de subsistência de comunidades vulneráveis. A escassez de recursos crescente poderá conduzir a momentos de competição local, que se torne ingovernável quando não existirem instituições eficazes para a resolução de conflitos. Alerta para o facto de serem Estados frágeis e comunidades com histórias prévias de conflito violento os mais vulneráveis. Para além do mais, a questão das alterações climáticas enquanto risco securitário tem sido um alvo crescente de atenção. O relatório da Sida refere: “No fim de Março de 2017, o Conselho de Segurança adotou a resolução 2349 sobre o conflito na região do Lago Chade, que identifica explicitamente as alterações climáticas como um fator que contribui para a instabilidade, um passo único para o Conselho de Segurança” (Schaar, 2018, p. 5).

Segundo Freeman (2017, pp. 358-359), “os estudos demonstram que os conflitos tendem a ser mais prováveis entre grupos que dependem da agricultura, grupos politicamente excluídos e nos países em desenvolvimento”. Citando Krings (1987), a autora explica que há casos verificáveis no Sahel e na África Oriental de modos de produção distintos – sociedades pastorais que migram para áreas de agricultura sedentária – que entram em colisão quando “o gado danifica plantações e grupos competem por acesso a pastagens e pontos de água. Nestes casos, conflitos armados de pequena escala são uma consequência comum” (Krings, 1987 *apud* Freeman, 2017, p. 363). Por exemplo, conflitos pastorais com causas ambientais têm sido recorrentes na região de Laikipia, no Quênia, sobretudo em períodos de seca, que as alterações climáticas estão a tornar cada vez mais

longos (Schilling *et al.*, 2014 *apud* Freeman, 2017, p. 364). “(...) Em 2017, houve confrontos entre pastores (incluindo os Turkana) e agricultores sedentários na região de Laikipia, no centro do Quênia. Seca no norte do Quênia levou os pastores a deslocar dezenas de milhar de gado para a região de Laikipia, requisitando terras privadas e comunais e afastando a vida selvagem (Craig, 2017). Os pastores semi-nômadas pesadamente armados puderam reclamar a terra pela força (ou a ameaça dela), quebrando padrões de acordos preexistentes sobre uso de terra com fazendeiros e locais (muitas vezes, pastores Masai), e estima-se que entre 25 a 50 tenham sido mortos na violência” (Burke, 2017 *apud* Freeman, 2017, p. 364).

Consideramos ser de especial interesse referir dois casos específicos, em que têm começado a ser feitas associações entre o agravamento das condições ambientais e a ascensão de grupos fundamentalistas islâmicos como o Boko Haram, na Nigéria, ou a Frente de Libertação do Macina (Katibat Macina), na África Ocidental.

A migração forçada de certas comunidades da Nigéria, do Níger, dos Camarões e do Chade, relacionada com o gradual desaparecimento do Lago Chade, e a escassez de recursos que leva a um surgimento de competições e tensões, bem como do desaparecimento dos modos de vida tradicionais destas comunidades, pode explicar o aumento da “popularidade” e do recrutamento do Boko Haram. De acordo com Onuoha (2010 *apud* Freeman, 2017, p. 365) “No nordeste da Nigéria, até 11.7 milhões de pessoas vivem na bacia do Lago Chade. Progressivamente, está a ocorrer conflito entre as várias formas de vida (...) cujos meios de sobrevivência estão a entrar em conflito uns com os outros”. Ainda não há muita pesquisa sobre o assunto, sendo Osumah (2013) quem já fez, de modo vago, uma associação entre escassez na região do lago e a fraca resposta dos Estados aos problemas impostos pela escassez como uma possível causa indireta para a ascensão do Boko Haram (Freeman, 2017, p. 365).

No outro caso, a Frente de Libertação do Macina (Katibat Macina), criada em 2015 e atuando na África Ocidental, tem investido no recrutamento de pastores Fulani – cujos modos de vida tradicionais estão ameaçados pelas mudanças ambientais –, que constituem uma parte significativa da população regional, havendo mais de 20 milhões a viver em 20 nações no ocidente e no centro de África (*Ibid.*). Fulton e Nickels (2017) advertem para que esta campanha de recrutamento “é potencialmente e extremamente destabilizadora, porque arrisca-se a fundir o terrorismo islamista no Sahel com queixas dos pastores e violência comunitária” (Fulton e Nickels, 2017 *apud* Freeman, 2017, p. 365). Os conflitos violentos que envolvem pastores já reclamaram mais de 60 mil vítimas mortais na Nigéria desde 2001, e Freeman deixa claro que, enquanto “comunidades móveis, co-optar pastores para organizações terroristas tem o potencial de expandir estas formações e conflitos para esferas geográficas mais abrangentes” (*Ibid.*, p. 365).

Finalmente, num estudo que pretende examinar a ligação entre clima e conflito, Burke, Hsiang e Miguel (2015, p. 1) informam que, através da sua análise de 55 estudos de caso, conclui-se que “desvios de temperaturas moderadas e de padrões de precipitação aumentam sistematicamente o risco de conflito, frequentemente de forma substancial, com efeitos médios que são altamente significativos estatisticamente”.

É-nos assim possível concluir que, na sua relação com movimentos migratórios e conflitos violentos, as alterações climáticas constituem essencialmente “multiplicadores de ameaças”, ou seja, podem não representar causas diretas de conflitos violentos, mas agravam tensões preexistentes; podem criar novas plataformas de recrutamento de combatentes; e, ao motivarem deslocações de populações para territórios já habitados, podem suscitar a eclosão de novos conflitos entre grupos com características étnicas e culturais distintas, sobretudo devido a competição por recursos.

Impacto Securitário das Alterações Climáticas, Migrações e Conflitos Violentos

Depois de toda a análise prévia sobre a relação entre alterações climáticas e os fenómenos de migração e conflito violento, podemos agora perguntar-nos se estas diferentes dinâmicas constituirão, efetivamente, ameaças à segurança nacional e/ou à segurança humana – e se essa ameaça se tornará cada vez mais grave com o tempo.

É inegável que “os temas ambientais têm sido crescentemente associados a questões de segurança. Das guerras de água do séc. XXI até questões de auto-suficiência nacional e efeitos de *spill-over* resultantes de migrações incontroladas...”, os desafios ambientais e climáticos estão cada vez mais presentes nas agendas securitárias dos Estados e da comunidade internacional (Freire, Lopes e Nascimento, 2009, p. 205). “No discurso político internacional sobre as alterações climáticas, o chamado ‘elo migratório’ entre alterações climáticas e riscos acrescidos de conflito tem sido repetido alvo de alusão como uma das maiores ameaças à segurança humana e estatal” (Warnecke, Tänzler e Vollmer, 2010, p. 2).

Num artigo elaborado pela Comissão Europeia e o seu Alto Representante para o Conselho Europeu (2008), que se foca no impacto das alterações climáticas sobre a segurança internacional e nas consequências que este impacto pode ter para a própria segurança europeia, a caracterização das alterações climáticas como uma ameaça existencial é evidente. “É importante reconhecer que os riscos não são só de natureza humanitária; incluem também riscos políticos e securitários que afetam diretamente os interesses europeus” (Comissão Europeia, 2008, p. 2). No entanto, também não deixa de referir a segurança humana, ao salientar que, “em linha com o conceito (...), é claro que muitas questões relacionadas com o impacto das alterações climáticas sobre a segurança internacional estão interligadas, requerendo respostas políticas compreensivas” (*Ibid.*).

O artigo salienta que “é no auto-interesse da Europa abordar as implicações securitárias das alterações climáticas com uma série de medidas...” (*Ibid.*, p. 3); mas acrescenta que “embora este relatório aborde os impactos das alterações climáticas sobre a segurança internacional, a resposta da UE será condicionada pelo impacto das alterações climáticas na própria Europa” (*Ibid.*). Logo, deixa claro que a UE tem todo o interesse em enfrentar os problemas securitários das alterações climáticas (nomeadamente movimentos migratórios, potenciais competições por recursos e conflitos violentos) para sua própria segurança e estabilidade, o que pode suscitar a crítica de diversos autores, que creem que este “autointeresse europeu” tem sido utilizado como justificação por movimentos e

partidos nacionalistas, anti-migração, defendendo uma abordagem cada vez mais securitária e menos humanitária.

De facto, seria importante perguntar a quem nos estamos a referir, isto é, quem são os sujeitos de cuja segurança estamos a falar nos debates internacionais mais recentes sobre segurança ambiental, uma vez que a proteção daqueles que são mais vulneráveis às alterações do clima constitui um “assunto marginal” dentro das negociações climáticas (Biermann e Boas, 2010, p. 82). Por exemplo, um relatório publicado em abril de 2007 por um grupo de oficiais militares reformados norte-americanos, afirma que “as alterações climáticas podem agir como ‘multiplicador de ameaças’ que tornem problemas existentes, tais como escassez de água e insegurança alimentar, mais complexos e intratáveis, e que constituam uma ameaça tangível aos interesses de segurança nacional dos Estados Unidos” (Biswas, 2011, p. 16). Numa época em que a política externa norte-americana, liderada por Donald Trump, se rege pela ideia de *America first*, é possível perguntarmos que tipo de políticas ambientais e climáticas poderão os EUA levar a cabo numa tentativa de garantir a “sua” própria segurança – ou os interesses de segurança nacional por si definidos –, em detrimento do bem-estar ou segurança de outros.

Segundo Bierman e Boas (2010, p. 82), “talvez não seja surpreendente que a maior atenção dada ao problema tem sido encontrada, até agora, no Norte, entre planeadores militares e de defesa”. Byravan e Rajan (2015, p. 27), por seu turno, dizem: “Infelizmente, os problemas relacionados com a migração para além de fronteiras são quase sempre vistos através das lentes de uma ameaça à segurança nacional”. Deudney argumenta que a aplicação do conceito de securitização a problemas ambientais “não é nada senão um ato convincente de um estadista ou ator que governe o Estado para legitimar ação militar para proteger o Estado” (Biswas, 2011, p. 8). Assim, a securitização de problemas ambientais como as alterações climáticas pode levar a uma militarização do ambiente, por exemplo, para o controlo de determinados recursos. No entanto, quem é que esse controlo beneficiará, e quem excluirá do acesso aos recursos?

Damos em seguida exemplos de como uma securitização do tema das alterações climáticas pode originar uma securitização do próprio sistema internacional, através até da criação de “mundos fortaleza”; um aumento das “populações aprisionadas”, desta vez não só devido à falta de opções geográficas, mas sim a uma imposição dos países do centro face aos países da periferia; e um aumento da “imobilidade ambiental”, porque as consequências socioeconómicas de uma securitização do sistema internacional – em particular do centro, ou do Norte Global – produzirão um aumento da pobreza e da falta de recursos e capacidades adaptativas das “comunidades vulneráveis globais”, o que aumentará a sua vulnerabilidade aos impactos perigosos das alterações climáticas.

A perspetiva de securitização do sistema internacional, mais concretamente dos países pós-industriais do Norte, é bem descrita por Byravan e Rajan (2015, p. 25): “Infelizmente, preocupações sobre a chegada de um grande número de exilados climáticos ou pessoas em barcos a bater às suas portas tem levado alguns países a construir fronteiras ainda mais fortes. Tais ‘mundos fortaleza’ promovem políticas migratórias ainda mais estritas em relação aos vizinhos afetados”.

Durante a realização do Projeto EACH-FOR, a equipa dedicou-se à construção de seis possíveis cenários futuros de migração induzida pelas alterações climáticas. Para desenvolverem os cenários, recorreram aos 4 modelos criados no âmbito do *Global Environmental Outlook* do PNUA, em 2002: *Forças do Mercado*; *Reformas Políticas*; *Mundo Fortaleza*; e *Grandes Transições*. Para o Projeto EACH-FOR, os quatro receberam novas designações, respetivamente: *Mercados Primeiro*; *Políticas Primeiro*; *Segurança Primeiro*; e *Sustentabilidade Primeiro*.

O objetivo destes cenários é fornecer uma previsão aproximada do futuro, tendo em conta os fenómenos ambientais, socioeconómicos, políticos e culturais que marcam as tendências globais dos últimos anos. Para isso, oferecem uma descrição-padrão de como o sistema internacional seria caso os mercados, ou as políticas, ou a segurança, ou a sustentabilidade, fossem a prioridade. O cenário *Segurança Primeiro*, o mais relevante para este artigo, é apresentado da seguinte forma:

“Segurança Primeiro pode também ser descrito como Eu Primeiro, e traz uma noção de segurança razoavelmente estreita, que implica limites acrescidos à forma como as pessoas vivem, tanto física como psicologicamente. Restrições à migração reduzem o movimento das pessoas e barreiras comerciais reduzem o movimento de bens. Os Governos são fortes na tomada de decisões, mas corporações multinacionais e interesses privados aumentam a sua influência. A autoridade de instituições internacionais declina, e a participação pública é marginalizada. (...) A combinação de alterações climáticas, crescimento populacional e maior atividade económica constribe os recursos de água fresca (tanto quantidade como qualidade) e traz um dramático aumento de pessoas a enfrentar um severo stress hídrico; conflitos sobre recursos partilhados resultam.” (PNUA, 2007 *apud* EACH-FOR, 2009, p. 63)

O Projeto escolheu três estudos de caso para avaliar segundo o cenário de *Segurança Primeiro*, e as conclusões a que chegou sobre como será um mundo pautado por preocupações predominantemente securitárias incluem:

- Pressões ambientais consideravelmente superiores (EACH-FOR, 2009, p. 65);
- Um decréscimo na quantidade de ajuda externa fornecida aos países em desenvolvimento, uma vez que os diferentes Estados do sistema internacional assumem tendências isolacionistas (*Ibid.*);
- Maiores impactos ambientais mas menor capacidade de adaptação à mudança, o que significa que o potencial para as migrações internacionais é maior (*Ibid.*);
- Um crescimento demográfico mais acentuado do que noutros cenários, em contraste com menor produtividade agrícola e com menor bem-estar económico, o que, conjuntamente, representa piores condições: mais pessoas com menos acesso a comida e a recursos financeiros (*Ibid.*, p. 66);
- Como um mundo de *Segurança Primeiro* é comumente designado por “Mundo Fortaleza”, embora o potencial para a migração seja elevado, a migração internacional para lá das regiões de origem será severamente restringida, resultando num acréscimo do sofrimento humano dentro de cada país de origem (*Ibid.*);
- Políticas de desenvolvimento sustentável não serão aplicadas como noutros cenários.

rios, levando a consequências ambientais e socioeconômicas muito mais pronunciadas (*Ibid.*, p. 68);

- E o paradoxo que uma securitização do mundo, tendo em conta as características de um ambiente cada vez mais degradado, implica: que as pressões para a ocorrência de migração são superiores num cenário de *Segurança Primeiro* – uma vez que a ajuda externa será menor, que as condições sociais, econômicas e políticas nos locais de origem serão piores, e que os problemas ambientais se agravarão –, mas as pessoas têm menor liberdade para se deslocar; o que, como referido acima, aumentará o sofrimento humano (*Ibid.*).

O objetivo dos cenários estudados pelo projeto é o de imaginar o que acontecerá a diferentes regiões, “dependendo” do percurso de desenvolvimento que elas “escolherem”. As projeções demonstram: “O maior aumento em fatores de impulso ocorre no cenário Segurança Primeiro, mas este é o cenário no qual a migração internacional é mais restringida (podemos imaginar um mundo com altos muros à volta de cada região), pelo que a conclusão é que, para este cenário, o potencial migratório é elevado mas o resultado será sofrimento crescente nas regiões para as quais este cenário foi desenvolvido” (EACH-FOR, 2009, p. 69).

Ou seja, o isolamento de regiões – imaginado na perspectiva dos “mundos fortaleza”, que constituirão “populações aprisionadas” na sua periferia – constitui uma falsa ilusão de segurança, porque não contribui para a segurança humana, mas sim para o sofrimento humano e para a falta de condições sociais, econômicas, políticas e ambientais para toda uma percentagem da população (a maioria da população mundial, aliás), que não esteja integrada nas elites. Ironicamente, o cenário que mais pretende eliminar ou constringer os fluxos migratórios é aquele que mais os fomentará; porém, como eles são restringidos e bloqueados, o sofrimento humano será significativamente maior e mais atroz.

Martin (1999, p. 834), por exemplo, refere-se à “Europa Fortaleza”, uma Europa na qual as preocupações securitárias são redirecionadas para bloquear o Sul e conter “o conflito ao longo do perímetro da Europa”. É “uma trágica ironia que os imigrantes do Terceiro Mundo sejam proibidos de entrar numa Europa cujo imperialismo criou as condições que levaram à aceleração e aumento da migração internacional neste século” (*Ibid.*). E acrescenta que a questão mais importante é, então: “dadas as progressivamente mais agressivas e exclusivas políticas dos Estados-membros da UE, poderá uma Europa mais culturalmente tolerante e menos economicamente dominante evoluir?” (*Ibid.*).

Conclusão

Não nos cabe, aqui, tentar responder à questão colocada por Martin, mas cremos que ela deixa bem clara a tendência crescente nos últimos anos para um enquadramento dos desafios criados pelas alterações climáticas como ameaças existenciais que, sujeitas a uma progressiva securitização, procuram legitimar medidas extraordinárias que poderão vir a ser propostas no futuro, pelos países do Ocidente/Norte Global. De facto, “as progressivamente mais agressivas e exclusivas políticas dos Estados-membros da UE” face à

recente crise de refugiados do Mediterrâneo podem suscitar preocupação quanto à forma como os países mais ricos reagirão perante este novo desafio.

O risco que reconhecemos num cenário de securitização das alterações climáticas é o de que esta possa levar a uma militarização do ambiente que, aliada a uma progressiva ascensão dos nacionalismos e de políticas discriminatórias se traduza num controlo de recursos cada vez mais escassos que exclua as comunidades vulneráveis globais do acesso aos mesmos. Tendo em conta as atitudes recentes de alguns Estados poderosos do sistema internacional – como a saída dos EUA do Acordo de Paris ou a recusa do Brasil em receber a COP25 –, as perspetivas não parecem positivas para uma estratégia cooperativa de resolução de aquele que é um problema global, e que só pode ser efetivamente combatido de forma solidária, para evitar ao máximo o sofrimento humano. Que tipo de abordagem faremos às alterações climáticas se nos regermos por políticas de *America first*, ou *Brazil first*, ou *me first*, ou *The North first*, e que consequências terá essa abordagem para o bem-estar da humanidade, sobretudo dos mais vulneráveis?

Com este artigo, procurámos compreender melhor a dinâmica que relaciona as alterações climáticas com as migrações e com os conflitos humanos violentos. A análise de estudos de caso e das críticas de diversos autores permite-nos concluir que estes fenómenos constituem realmente uma ameaça à segurança humana transnacional, pondo sobretudo em perigo as comunidades vulneráveis globais, isto é, as populações que já estão em risco à partida, devido às suas condições de vida. Observámos, em seguida, que existe uma crescente tendência para a securitização das alterações climáticas, securitização essa que consideramos nefasta, pois abordar estes desafios ambientais de um ponto de vista exclusiva ou predominantemente securitário não só não mitigará as causas, como poderá inclusivamente exacerbar as consequências destes desafios.

Concluimos, por conseguinte, que as estratégias de adaptação e mitigação das alterações climáticas que podem produzir efeitos mais positivos e sustentáveis são aquelas que se enquadram nas agendas humanitárias e de desenvolvimento, focadas na construção da segurança humana e ancoradas em meios e processos pacíficos, com uma forte componente de participação comunitária e ao nível local. Nas palavras de Wangari Maathai durante o seu discurso de aceitação do Prémio Nobel da Paz em 2004: “Hoje estamos confrontados com um desafio que apela a uma mudança no nosso pensamento, para que a Humanidade pare de ameaçar o seu sistema de suporte de vida. (...) Não pode haver paz sem desenvolvimento equitativo; e não pode haver desenvolvimento sem uma gestão sustentável do ambiente num espaço democrático e pacífico. Esta mudança é uma ideia cujo tempo chegou”.

Referências Bibliográficas

- Berchin, I., *et al.*, 2017. Climate change and forced migrations: an effort towards recognizing climate refugees. *Geoforum*, 84, pp. 147-150.
- Biermann, F. e Boas, I., 2010. Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees. *Global Environmental Politics*, 10(1), pp. 60-88.

- Biswas, N., 2011. Is the Environment a Security Threat? Environmental Security Beyond Securitization. *International Affairs Review*, 20(1), pp. 1-22.
- Burke, M., Hsiang, S. e Miguel, E., 2015. Climate and Conflict. *Annual Review of Economics*, 7(1), pp. 577-617.
- Buzan, B., Wæver, O. e Wilde, J., 1998. *Security: a new framework for analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Byravan, S. e Rajan, S., (2015). Sea level rise and climate change exiles: A possible solution. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 71(2), pp. 21-28.
- Comissão Europeia, 2008. *Climate Change and International Security. Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council*. S113/08, EN, 14 de março. Disponível em: European Council/Council of the European Union [website] https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf [Consultado a 27 de setembro de 2018].
- Environmental Change and Forced Migration Scenarios EACH-FOR, 2009. *Environmental Change and Forced Migration Scenarios*. D3.4. Synthesis Report, Actual submission date: 14.05.2009. Report synthesises the work of the EACH-FOR project, supported by the European Commission. Disponível em: http://rosamartinez.org/wp-content/uploads/2015/11/Migraciones-y-Cambio-Climatico_EACHFOR.pdf [Consultado a 10 de Setembro de 2018].
- Farbotko, C., 2010. Wishful sinking: Disappearing islands, climate refugees and cosmopolitan experimentation. *Asia Pacific Viewpoint*, 51(1), pp. 47-60.
- Freeman, L., 2017. Environmental Change, Migration and Conflict in Africa: A Critical Examination of the Interconnections. *Journal of Environment & Development*, 26(4), pp. 351-374.
- Freire, M., Lopes, P. e Nascimento, D., 2009. A Securitização de Políticas Ambientais: o Caso do Darfur. *Nação e Defesa*, n.º 123, pp. 203-219.
- Gemenne, F., 2015. One good reason to speak of 'climate refugees'. *Refugee Studies Programme*, special issue *Disasters and displacement in a changing climate*, vol. 49, s/n, pp. 70-71.
- Homer-Dixon, T., 1991. On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict. *International Security*, 16(2), pp. 76-116.
- Jordan, L., Raleigh, C. e Salehyan, I., 2008. *Assessing the Impact of Climate Change on Migration and Conflict*. The Social Development Department, the World Bank Group, Washington. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/SDCCWorkingPaper_MigrationandConflict.pdf [Consultado a 10 de Setembro de 2018].
- Kibreab, G., 1997. Environmental causes and impact of refugee movements: a critique of the current debate. *Disasters*, 21(1), pp. 20-38.
- Maathai, W., 2004. Discurso de aceitação do Prémio Nobel da Paz. *The Nobel Prize* [online], 10 de dezembro, Oslo. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2004/maathai/26050-wangari-maathai-nobel-lecture-2004/> [Consultado a 10 de Setembro de 2018].
- Martin, M., 1999. 'Fortress Europe' and Third World Immigration in the Post-Cold War Global Context". *Third World Quarterly*, 20(4), pp. 821-837.
- Munster, R., 2012. Securitization. *Oxford Bibliographies, International Relations* [online], 26 de junho. Oxford University Press.

- Obokata, R., Veronis, L. e McLeman, R., 2014. Empirical research on international environmental migration: a systematic review. *Population and Environment*, 36(1), pp. 111-135.
- ONU, 1951. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)*. Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas. Resolução n. 429 (V), Assembleia Geral das Nações Unidas, 14 de dezembro de 1950. *United Nations High Commissioner for Refugees* [online]. Disponível em: ACNUR [website] http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf [Consultado a 10 de setembro de 2018].
- Peixer, J., 2015. O reconhecimento do status de refugiado ambiental: um problema conceitual? *Boletim Meridiano* 47, 16(148), pp. 34-40.
- Schaar, J. 2018. *The relationship between climate change and violent conflict*. Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), Estocolmo. Disponível em: <https://www.sida.se/contentassets/c571800e01e448ac9dce2d097ba125a1/working-paper---climate-change-and-conflict.pdf> [Consultado a 17 de Setembro de 2018].
- The International Organization for Migration (IOM), 2011. *Definição do conceito “migração ambiental”*. Environmental Migration Portal. Disponível em: <http://www.environmentalmigration.iom.int/environmental-migration> [Consultado a 10 de setembro de 2018].
- Wæver, O., 1995. Securitization and Desecuritization. Em Ronnie D. Lipschutz, ed., *On Security*. Columbia University Press, pp. 46-87.
- Warnecke, A., Tänzler, D. e Vollmer, R., 2010. *Climate Change, Migration and Conflict: Receiving Communities Under Pressure?* junho, The German Marshall Fund of the United States, Washington. Disponível em: https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/gmf_climate-change-migration-conflict_07_2010.pdf [Consultado a 12 de setembro de 2018].
- Warner, K., 2011. Environmental change and migration: methodological considerations from ground-breaking global survey. *Population and Environment*, 33, s/n, pp. 3-27.

O Despertar para um Estatuto Normativo: Refugiados Climáticos

Maria Seabra de Freitas

1. Introdução

“A influência humana no sistema climático é clara e as recentes emissões antropogênicas de gases de efeito estufa são as maiores da História. As recentes Alterações Climáticas têm dispersado impactos nos sistemas humanos e naturais”, *Climate Change Synthesis Report* (IPCC, 2014, p. 2).

As alterações climáticas, reconhecidas como uma das ameaças da atualidade e do futuro próximo, influenciando a economia, a disposição ambiental e a sobrevivência de populações distendidas ao longo do globo, compreendem em si um dos temas mais controversos na discussão político-estratégica e na própria investigação científica: as migrações ambientais forçadas.

Apesar dos eventos climáticos afetarem os padrões de migração mundial desde sempre, sob a necessidade de procurar novos recursos que garantam a autossustentabilidade entre diversas comunidades, a temática em si surge em especial quando, em 1990, o Painel Intergovernamental das Alterações Climáticas (IPCC) expôs, pela primeira vez, casos concretos de migrações provocadas por efeitos adversos do clima e que estariam a intensificar-se de forma célere (IPCC, 2004).

Os fenómenos ambientais, 28 anos depois, reforçaram-se amplamente e tornaram-se um dos obstáculos à manutenção e proteção dos meios de sobrevivência humana, contribuindo para um maior número de deslocamentos internos e externos, em busca de condições de vida favoráveis. A complexidade do problema emerge neste preciso ponto, em que a gradual ocorrência de movimentos migratórios surge sem ordem, estrutura ou políticas adequadas para a receção e inserção de populações em novas sociedades.

Como esclarece o documento *International Migration Report 2017*, dirigido pela ONU, o número de migrantes internacionais tem crescido anualmente, atingindo o valor recorde de 258 milhões em 2017, o que representa 3,4% da população mundial, de entre os quais uma parcela motivada pelo clima (United Nations, 2017).

Para além das catástrofes naturais – chuvas ácidas, sismos, tsunamis – iniciadas como episódios de durabilidade limitada e circunscrita, o sobreaquecimento da Terra tem afluído paulatinamente para o surgimento de ocorrências de maior continuidade tempo-

ral, como o aumento do nível médio das águas dos mares, salinização e extensos períodos de seca e de desertificação. De acordo com um departamento de especialistas da ONU, responsável pelo Combate à Desertificação, estima-se que cerca de 700 milhões de pessoas estarão em risco de migrar, interna e externamente, em 2030, como resultado direto deste fenômeno em específico – a desertificação (UNCCD, 2016).

Neste sentido, a falta de regulação jurídica relativamente a refugiados climáticos coloca-se como um tema de extrema relevância, não só observando o cenário atual como também as projeções futuras.

Considera-se pertinente e vital uma investigação e exposição da presente situação migratória ambiental forçada, sob uma visão assente na escola de pensamento liberal, desconstruindo alguns dos argumentos de génese conservadora contra a possível extensão do Estatuto de Refugiado, inscrito na Convenção de 1951.

Partindo do enquadramento inicial, o presente artigo tentará então responder à seguinte questão introdutória: “De acordo com uma perspetiva liberal, de que forma o Estatuto Legal de Refugiado, inscrito na Convenção de 1951, se aduz face à proteção humanitária por alterações climáticas, fenómeno entendido enquanto nova Ameaça à Segurança Humana?”.

Para este artigo foram designadas como fontes bibliográficas *papers*, livros e revistas científicas e académicas sobre o tema em questão, em edição impressa ou digital, atribuindo um maior ênfase às disponibilizadas via *online* por especialistas e organizações internacionais de reconhecimento mundial que se debruçam sobre alterações climáticas e migrações.

No fim, o artigo irá sugerir uma possível definição jurídico-académico de refugiado climático, de autoria própria, de acordo com a documentação legal atual.

1.1. Enquadramento Teórico e Operacionalização Conceptual

Este artigo tem como base para o desenvolvimento da investigação uma das teorias de Relações Internacionais (RI), o Liberalismo, em oposição à Escola de Pensamento Conservador que, posicionando-se no pensamento antípoda desta pesquisa, é exposta no capítulo “Falácias de Discussão Internacional”.

Tendo em conta o inevitável reconhecimento de interdependências estatais na “sociedade mundial”, o liberalismo defende que as relações internacionais não são por natureza conflituais, apesar de admitir a existência desse atributo, realçando o seu carácter cooperativo, plural, colaborador e inter-coordenado (Santos e Ferreira, 2017).

Os conceitos-chave identificados como essenciais para o artigo são migrante e refugiado. No entanto, uma vez que estes elementos encerram em si a investigação do artigo terão um capítulo seguinte específico sobre as suas limitações legais e conceptuais.

Neste sentido, considera-se relevante no âmbito da operacionalização conceptual apresentar conceitos-adjacentes que contribuem para uma consciência esclarecida sobre a temática em discussão. Desta forma, é adequado entender alterações climáticas, a dicotomia risco e ameaça e segurança humana.

A *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas de 1992* considera este fenómeno em destaque como: “Modificações no ambiente físico ou atmosférico que

resultantes da mudança climática tenham efeitos negativos significativos na composição, resiliência ou produtividade dos ecossistemas naturais e administrados ou no funcionamento dos sistemas socio-económicos ou no bem-estar ou saúde humana” (United Nations, 1992, pp. 3-4).

Risco e ameaça são conceitos que frequentemente se definem em paralelo pela oposição do núcleo do seu entendimento, sendo muitas vezes confundido na esfera pública. Neste sentido, em consonância com a obra *Pensar a Segurança e Defesa*, editada pelo Instituto da Defesa Nacional em 2005: “Ameaça é sempre um acto ofensivo, uma antecâmara de agressão, portanto uma realidade estratégica sem ser ainda guerra (...), Risco é, em certo sentido, uma acção não directamente intencional e eventualmente sem carácter intrinsecamente hostil, provinda de um actor, interno ou externo, não necessariamente estratégico” (Nogueira, 2005, pp. 73-76).

De acordo com a *Resolução 66/290* adotada pela Assembleia Geral da ONU em 2012, segurança humana, no âmbito do Direito Internacional baseia-se: “Na centralização da segurança nas pessoas (...) reconhece as interligações entre a paz, o desenvolvimento e os direitos humanos e considera igualmente os aspectos civis, políticos, económicos, sociais e culturais” (United Nations, 2012, p. 1).

2. Refugiados Climáticos ou Migrantes Ambientais?

“Mesmo que sejamos capazes de mitigar e responder ao problema da movimentação interna relacionada com o clima, existirá ainda uma lacuna de protecção em relação à população deslocada para lá das fronteiras, tal como a que já migrou para outro país e é inábil de regressar a casa (...) poderá ser um longo e difícil trilha, mas temos de escutar o apelo dessas pessoas”, Secretário-Geral das Nações Unidas António Guterres, na Conferência Nansen sobre as Alterações Climáticas e Deslocamento (UNHCR, 2011).

Um dos principais corolários que as alterações climáticas potenciam, em conjugação com os fluxos migratórios globais, é a confirmação de insipiência e, em alguns casos, inexistência de normas legais que protejam efetivamente a integridade do cidadão-comum em matéria de migrações ambientais – seja a nível interno ou internacional (Behrman e Kent, 2018).

No âmbito de fronteiras nacionais, existem alguns enquadramentos legais cuja extensão permite o apoio às populações deslocadas¹. No entanto, uma vez ultrapassados os limítrofes do país de origem, os migrantes ambientais tornam-se alvo de uma lacuna legal que os deixa ao abandono. Como referem Behrman e Kent (2018) no seu mais recente

1 A título de exemplo atenta-se para instrumentos de Direitos Humanos que o país seja signatário, medidas de políticas públicas domésticas e os Princípios Orientadores de Deslocamento Interno aprovados em 1998.

livro *Beyond the Legal Impasse*, num especto perverso do Direito Internacional existem direitos claros de *soft and hard law*, quando qualquer cidadão parte do seu país, mas não existe o direito correspondente para entrar noutro.

As recentes previsões divulgadas pelo último relatório do Painel Intergovernamental das Alterações Climáticas² demonstram que a exacerbação repentina e célere do clima espelha a necessidade urgente de preencher esta fenda legal.

A dicotomia refugiados climáticos *versus* migrantes ambientais tem sido contestada entre políticos, cientistas e académicos sob o esforço de encontrar uma solução a longo-prazo. A polémica surge em torno das próprias aceções inerentes a ambos os estatutos e principalmente pela complexidade e paradoxo que distancia o seu núcleo legal.

O Artigo 1.º da *Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados* estabelece a definição de refugiado:

“A. Para fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa: (...)

2. Que, em consequência dos acontecimentos antes de 1.º e janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele” (ONU, 1951, p. 1).

Neste mesmo sentido, a Organização Internacional das Migrações (OIM) define o migrante explicitando:

“No plano internacional não existe uma definição universalmente aceite de migrante. O termo migrante compreende, geralmente, todos os casos em que a decisão de migrar é livremente tomada pelo indivíduo em questão, por razões de “conveniência pessoal” e sem a intervenção de factores externos que o forcem a tal. Em consequência, este termo aplica-se, às pessoas e membros da família que se deslocam para outro país ou região a fim de melhorar as suas condições materiais, sociais e possibilidades e as das suas famílias” (OIM, 2009, p. 43).

A problemática surge agregada à definição de migrante ambiental, defendida e promulgada pela OIM como:

“Pessoas ou grupos de pessoas que, devido a alterações ambientais repentinas ou progressivas que afectam negativamente as suas vidas ou as suas condições de vida, vêem-se obrigadas a deixar as suas residências habituais ou escolhem fazê-lo, temporariamente ou permanentemente e que se deslocam dentro do próprio país ou para o estrangeiro” (*Idem*, 2009, p. 43).

2 Os alertas e conclusões-chave do Painel Intergovernamental das Alterações Climáticas 2018 serão, posteriormente, expostos no capítulo “As Alterações Climáticas são Futurologias, Baseadas em Dados Incertos”, página 13.

Um olhar atento às aceções supracitadas facilmente identifica a dualidade com que as nomenclaturas de migrante e migrante ambiental são definidas. Se, por um lado, o termo migrante se rege por um carácter de preferência e opção livre, o migrante ambiental assume uma posição de obrigatoriedade por parte de fatores externos na escolha da deslocação, mas nem por isso lhe é autorizado o estatuto de refugiado, que contém em si o próprio sentido de migração forçada e inevitável.

A grande distinção entre refugiado e migrante, do ponto de vista legal, prende-se justamente com as normas jurídicas. Contrariamente ao segundo, ao primeiro termo são lhe salvaguardados um conjunto de direitos particulares e únicos que garantem a sua sobrevivência para lá do país-origem: o direito ao asilo, o direito de permanecer nos país de acolhimento, proibindo os Estados contratantes de expulsar ou repelir qualquer cidadão que disponha do presente estatuto legal e o direito à naturalização e integração no país de acolhimento (Nações Unidas, 2002).

3. Falácias de Discussão Internacional

Como supramencionado, no presente artigo optar-se-á pela identificação de algumas das falácias de carácter conservador proferidas, nos últimos anos, pela sociedade internacional na discussão do tema em análise, desconstruindo as mesmas individualmente, quando possível com recurso a factos científicos.

3.1. O Termo Refugiado é uma Categoria Legal Imutável do Direito Internacional

É incorreto sugerir que a aceção de refugiado patente na Convenção dos Refugiados é inalterável e única. Como revela a História, na segunda metade do século XX, a nomenclatura foi alvo de ajustamentos à realidade experienciada, como comprova o Protocolo de 1967, responsável pela retirada de limitações geográficas e temporais dispostas inicialmente (Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, 1967).

Além da Convenção supracitada, algumas regiões do mundo já sentiram a necessidade de estender o âmbito legal abrangido pelo termo refugiado de 1951, optando pela assinatura de acordos, em vigor no Direito Internacional, que atestam a vontade e efetivação de alterações que acompanhem a evolução da sociedade global. A título de exemplo, a Convenção dos Refugiados da Organização de Unidade Africana (OUA) em 1969 – atualmente União Africana (UA) criada em 2002 – alargou o escopo para todos os requerentes de asilo por “quaisquer outros eventos perturbantes da ordem pública”. Quinze anos depois, a América Latina seguiu o mesmo curso com a Declaração de Cartagena (Höing e Razzaque, 2012; Behrman e Kent, 2018).

Mesmo que no momento de promulgação não tenha existido uma reflexão específica em torno das questões ambientais, a abertura manifesta dos limites legais em redor da terminologia permite, sob uma leitura liberal, a sua inclusão. Ainda assim, permanece insatisfatória a proteção que estes acordos regionais efetivamente realizam na comunidade internacional, mantendo-se indispensável uma aprovação e reconhecimento global da possibilidade de migrações inter-fronteiriças movidas por eventos climáticos.

3.2. Qualquer Alteração à Definição “Refugiado” Minará Esforços de Proteção Política

A vertente mais conservadora tem defendido que as migrações do mediterrâneo em direção à Europa demonstram a inércia com que as organizações nacionais e internacionais abordam uma possível resolução. A partir deste contexto, argumentam que a extensão do estatuto de refugiado minará, ainda mais, esforços de proteção política pelo aumento consequencial que existirá de requerentes de asilo.

Este raciocínio espelha ausência de vontade em promover qualquer solução e despreocupação total para com as comunidades. A ineficácia visível na procura de um desenlace positivo da crise migratória política, que já se arrasta desde 2014, não pode ser manobrada como um problema mundial que se agravará com a ampliação legal de Refugiado, mas sim como um estímulo para ações preventivas e efetivas, no presente e futuro, de algo que já manifesta – as migrações forçadas por agressões climáticas.

As recentes migrações subsarianas para o continente europeu pela quantidade de vítimas e desfecho devem servir de exemplo de como uma atitude inativa prejudica não só os migrantes, mas também a sociedade internacional, exigindo atuações mais robustas e o alinhamento e apoio de estruturas nacionais e internacionais.

A partir deste argumento falacioso tenta-se ocultar os verdadeiros fundamentos políticos da não consagração legal de refugiado climático. O alargamento do seu escopo para incluir cidadãos afetados pelas alterações climáticas forçaria os Estados a consentirem proteção e asilo por tempo indeterminado. Numa escala de centenas de milhões, esta circunstância envolveria implicações políticas, logísticas e financeiras, que os Estados não pretendem assumir já, mas que não terão alternativa, dadas as inferências de segurança humana resultantes dos fenómenos climáticos.

A não extensão do *Estatuto de Refugiado de 1951* apenas adiará um dilema, que mais tarde ou mais cedo, terá de ser respondido obrigatoriamente.

3.3. Deslocações Ambientais Internas

Outro dos argumentos defendidos pela escola de pensamento do conservadorismo reside na descredibilização total de possíveis migrações forçadas ambientais a nível internacional. Roger Zetter (2018) defende que a maioria da população que sofre danos por impactos ambientais, resultantes das alterações climáticas, é improvável que atravesse fronteiras – a característica-chave que encerra o termo refugiado no Direito Internacional. Neste sentido, o autor afirma que os cidadãos apenas se movimentarão dentro das fronteiras nacionais, procurando zonas em que a falta de recursos ambientais é menos intensa.

“Improvável” não significa “impossível”. Atente-se, por exemplo, a alguns casos atuais de populações que encaram a passagem fronteiriça como a única opção viável.

Os casos são distintos quando as alterações climáticas ou qualquer outro fenómeno ambiental, dificulta, ou mesmo inviabiliza, qualquer forma de vida decente num determinado território (Lister, 2014, p. 624), como se tem sido verificado em pequenas ilhas no Oceano Pacífico.

A República do Kiribati, a menos de 100 km da linha do Equador e com mais de 100 mil habitantes, é atualmente um dos países insulares à mercê de ser inteiramente absorvido

pelo aumento do nível médio das águas marítimas. O aumento do nível das águas oceânicas tem reduzido a área terrestre, resultando em intensas tempestades, destruído solos de cultivo e deslocando centenas de pessoas entre as ilhas na tentativa de sobreviverem (Bowers, 2017).

Imagem 1 – Fotografia de Satélite da Ilha de Kiribati



Fonte: Mike Bowers, *The Guardian* (2017).

Outro dos territórios insulares que tem enfrentado a mesma situação designa-se por Ilhas Carteret, que pertencem à Papua Nova Guiné e detém cerca de 1.500 habitantes (UNICEF, 2017). Segundo a UNICEF, a comunidade tem construído muros na tentativa de conter a subida das águas, mas tem total consciência de que se trata de uma batalha contra o inevitável e que, mais cedo ou mais tarde, serão forçados a emigrar (*Idem*, 2017).

Imagem 2 – Fotografia do Nível das Águas Oceânicas nas Ilhas Carteret na Papua Nova Guiné



Fonte: Simon Nazer, UNICEF (2016).

O Bangladesh é também uma prova de que brevemente se verificarão migrações forçadas em massa provocadas por eventos climáticos, em especial tempestades frequentes, erosão dos rios e salinização. Com as inundações de 2017, após semanas de chuva torrencial, 307 mil pessoas ficaram alojadas em abrigos de emergência e foram criadas perto de duas mil equipas médicas. Mais de 100 mil casas foram destruídas e mais de 600 mil parcialmente danificadas. Perderam-se várias centenas de milhares de terras agrícolas e prevê-se a continuação de catástrofes naturais (Vidal, 2018). Como resultado, grande parte da população rural migrou para as zonas urbanas do país, nomeadamente a capital Dhaka (*idem*, 2018). Os estudos do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas têm alertado ao longo dos anos que o Bangladesh perderá no futuro próximo cerca de 20% do seu território, o que significará aumenti populacional extremo e obrigará a emigrações para zonas vizinhas, como já sucede no Paquistão (*idem*, 2018).

Imagem 3 – Fotografia do Bangladesh Após as Cheias



Fonte: John Vidal, *The Guardian* (2018).

Estes são apenas alguns exemplos atuais do que são e serão países e comunidades drasticamente afetados pela nefasta evolução do clima, sem um enquadramento legal que lhes atribua proteção em apoio humanitário ou lhes garanta a subsistência. Mais do que exemplos do problema supracitado, as imagens expostas são sobretudo a prova da complexidade que as alterações climáticas comportam e das consequências políticas que fomentam.

Em especial sobre as Ilhas do Pacífico surge, inevitavelmente, a grande questão: de que forma se sustenta e preserva um Estado sem território?

António de Sousa Lara refere na obra *Ciência Política: O Estudo da Ordem e da Subversão* que: “Se há matéria pacífica na teoria geral do Estado é a referente aos elementos do

Estado. Assim, para que um Estado exista é necessária a convergência e concertação de três elementos fundamentais, a saber: o Povo, o Território e o Poder Político” (Lara, 2017, p.159).

Sem um destes elementos – humano, físico e governativo – o Estado em si não se mantém. Mais do que isso, esta conjuntura é entendida como atentado a si próprio e à sua soberania. Qualquer ameaça que recaia sobre um destes constituintes é contrária ao interesse estatal e um perigo iminente para a defesa nacional. Neste caso em específico, a população, carente de solo terrestre, mover-se-á para outra região e, consequentemente, o Estado, sem sociedade e território, perde a fonte de poder e a razão da sua existência.

As alterações climáticas também estão correlacionadas ao aumento de conflito e à instrumentalização dos seus eventos como armas de propaganda e alienação populacional. Um dos exemplos sucede nos quatro países – Chade, Nigéria, Níger e Camarões – que se dispõem em redor daquele que foi em tempos o maior lago do mundo, a Bacia do Lago Chade. Nos últimos 25 anos, como resultado do aquecimento global e da própria necessidade de recursos hídricos por parte dos habitantes, este lago já diminuiu 90% (RTP, 2015). A zona do Sahel, onde o Lago Chade está localizado, é inclusive considerada ponto crítico de riscos de segurança associados às alterações climáticas, com impactos severos de seca, desertificação e extrema escassez de água.

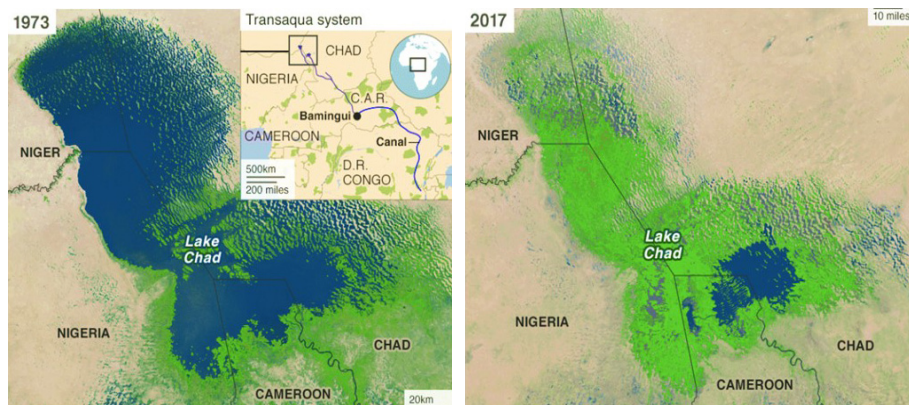
Cerca de 30 milhões de pessoas que vivem nos terrenos circundantes ao Lago Chade dedicam-se a atividades do primeiro sector económico – pesca e agricultura. Com o crescimento populacional e a carência alimentar e hídrica, esta zona tem sido palco de conflitos por terrenos aráveis e, mais recentemente, de ataques por parte do grupo terrorista islâmico Boko Haram (Tower, 2017).

Em 2016, durante uma reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre “Água, Paz e Segurança”, o porta-voz dos Estados Unidos da América referiu sobre as circunstâncias do Lago Chade : “É um exemplo do que acontece quando a escassez hídrica contribui para conflitos (...) o desaparecimento deste recurso crítico, que é a base para a sobrevivência de milhões de pessoas, levou a disputas territoriais e ajudou a nutrir a ascensão do Boko Haram. O Boko Haram usa o esvaziamento do Lago Chade como base de recrutamento, facilmente explorando as dezenas de milhares de pessoas deslocadas que estão à procura de meio de subsistência” (Security Council Report, 2016).

Em 2017, durante visitas do Conselho de Segurança das Nações Unidas aos quatro países supracitados, o Presidente do Níger, Mahamadou Issoufou, afirmou na abertura do encontro internacional acreditar que o Boko Haram não teria conseguido enraizar-se na região, se não fosse o esvaziamento do Lago Chade (Security Council, 2017).

Apesar das alterações climáticas não serem consideradas o elemento crítico do aumento exponencial das migrações internas e internacionais nesta região, mas sim os ataques terroristas, o fenómeno está intimamente ligado ao crescente nível de conflito e caos que, por sua vez, facilitou o aparecimento de grupos extremistas e resultou numa crise humanitária e migratória.

Imagem 4 – Infografia do Lago Chade em 1973 e em 2017



Fonte: Will Ross, *BBC News*, com base em dados da NASA Earth Observatory (2018).

3.4. As Alterações Climáticas São Futurologia

Existem também teóricos que abordam este fenómeno como algo desacreditado, sem bases científicas e inerentes a teorias conspirativas sobre o futuro da humanidade. Como defendem Baldwin, Methmann e Rothe (2014), tanto as alterações climáticas como as possíveis migrações inerentes são entendidas como futurologias pela suposta ambiguidade com que o conhecimento sobre as mesmas se desenvolve – falta de técnicas, suposições e valores que o sustentem.

Mas este argumento não corresponde à realidade. A título de exemplo, cientistas a nível mundial aliaram-se naquele que é até ao momento o quinto e o mais importante relatório do IPCC. Este documento analisou mais de seis mil estudos científicos produzidos na última década, trabalho esse desenvolvido por 91 cientistas de distintas nacionalidades, revisto por milhares de especialistas e representantes de diferentes governos, sendo por fim aprovado por 195 países (IPCC, 2018a).

As conclusões foram claras, alertando para a necessidade de se reduzir cerca de 50% a emissão de gases de efeito estufa até 2030, se a comunidade mundial aspirar a limitar o aquecimento atmosférico a 1,5° acima dos valores médios. Este valor seria capaz de atenuar alguns efeitos nefastos das alterações climáticas em áreas como o ambiente, saúde, biodiversidade e produção alimentar. Caso contrário, as consequências do aquecimento global serão insustentáveis à vida, pela perda de habitats, espécies, territórios e recursos naturais e diminuição das calotas polares com a consequente subida do nível médio das águas do mar (IPCC, 2018b).

O relatório confirmou ainda que o ser humano é o principal responsável pelas alterações climáticas e alertou para os perigos a que a inação poderá conduzir. Demonstrou que o nível do mar já aumentou cerca de 19 cm entre 1901 e 2010 e que, segundo o quadro mais pessimista, a elevação poderá alcançar os 80 cm até 2100. O gelo está de momento no recuo mais acelerado de sempre e o regime das chuvas, das correntes marí-

timas e dos ventos estão alterados, concorrendo para o aumento de secas e cheias em distintos pontos do globo (*Idem*, 2018b).

As preocupações focaram-se essencialmente nos fortes impactos que as alterações climáticas terão no âmbito da segurança humana, em concreto na saúde, meios de subsistência, crescimento económico e segurança internacional. O documento destaca ainda que as promessas existentes sob o Acordo de Paris são insuficientes e que quanto maior o atraso no combate às emissões de efeito estufa, mais frequentes serão as repercussões climáticas, algumas irreversíveis (*Idem*, 2018b).

Para além destes estudos, é impossível negar a constante ocorrência de catástrofes naturais, que apesar de circunscritas no tempo e no espaço, são um dos corolários das alterações climáticas e do aquecimento global. Na última década, a sociedade internacional foi testemunha de uma série de eventos climatéricos com consequências massivas para a sobrevivência de populações à escala global.

Tailândia, 2004, 250 mil vítimas. Foi um dos primeiros episódios a marcar a consciencialização mundial acerca deste problema. Outros se seguiram: Terramoto no Paquistão (2005), furacão Katrina nos EUA (2005), ciclone na Birmânia (2008), terramoto no Haiti (2010), inundações na China (2010), deslizamento de terras no Brasil (2011), ciclone Haynan nas Filipinas (2013) e furacão Harvey nos EUA (2017). Em 2018 somaram-se o furacão no México, cheias na Jordânia, *tsunami* na Tailândia e tufões na Ásia.

A Cidade do Cabo, capital da África do Sul, é atualmente a primeira metrópole mundial em risco de ficar sem recursos hídricos, como resultado de uma seca que dura há 3 anos (Silva, 2018).

Neste sentido, apesar das críticas do ponto vista metodológico e técnico, tecidas pela ala conservadora, a investigação e estudos, é inegável o permanente aparecimento de *red flags* de um planeta em profunda transformação. As alterações climáticas não são uma contrariedade do futuro, são um problema do presente.

3.5. As Consequências das Alterações Climáticas

A própria indiscriminação das catástrofes naturais – não fossem estas um resultado de algo, supostamente, incontrolável pelo Ser Humano: o clima – tem sido utilizada como argumento para a não aprovação de um quadro normativo, baseando a sua justificação na não existência de um grupo demarcado, exclusivo e perseguido, como exige a Convenção dos Refugiados de 1951.

As alterações climáticas e, em especial, o aquecimento global têm sido potencializados por ações humanas, sobretudo pela preferência por combustíveis fósseis (carvão e petróleo) como fonte de energia, com a consequente libertação de gases de efeitos estufa (como o dióxido de carbono) e a devastação de áreas florestais por ímpetus económicos e industriais.

Como esclarece Mark Lister (2014) o perigo provocado pelas alterações climáticas é, de facto, indiscriminado e como tal, não é compreendido pelos conteúdos já protegidos (etnia, religião, nacionalidade, opinião política e associação a determinados grupos sociais). Assim, este autor explica que os refugiados climáticos não são *per se* um grupo perseguido

em sentido literal, mas que partilham dois pontos essenciais com os refugiados políticos, tornando-os também um grupo distinto dos que sofrem apenas algumas dificuldades climáticas: o direito de *Non-Refoulement* e uma solução duradoura (*Idem*, 2014).

Uma vez que estes fenómenos resultam em inferências mundiais, toda a comunidade internacional será afetada com maior ou menor gravidade pela subida da temperatura atmosférica. O que se defende é a particularização de certos agregados populacionais, cuja sobrevivência é posta em causa por eventos climatéricos adversos, tornando-se irrealizável a sua continuidade no território afetado.

3.6. Ninguém Imigra Somente por Questões Climáticas

As alterações climáticas são maioritariamente discutidas e entendidas como temática complexa pela quantidade de fatores que lhe são inerentes, o que contribui para a dificuldade em alargar o estatuto do refugiado. Os fenómenos climáticos manifestam efeitos intensos, em especial nos países com características políticas, económicas e sociais fragilizadas, onde a inexistência de capacidades estruturais reina, concorrendo de forma negativa para uma possível resposta às agressões. São precisamente as catástrofes ambientais que tornam insustentável aquela que era antes a vida nas regiões afetadas, assumindo-se como a motivação última para o abandono do país de origem.

Apesar da multiplicidade de eventos presentes nas estatísticas e a complexa relação que envolve todos os elementos relacionados com as migrações forçadas, o número de cidadãos que é obrigado a migrar como resultado direto das alterações climáticas tem aumentado em grande escala (Behrman e Kent, 2018).

E se os efeitos associados à intensificação deste fenómeno se agravarem como previsto e a uma velocidade ainda mais célere, então a necessidade de preencher esta lacuna legal é urgente.

4. Próximo Passo: a Definição de Refugiado Climático

Os últimos meses do ano de 2018 foram particularmente ativos na abordagem e discussão dos temas em análise: migrações e alterações climáticas.

No início de dezembro, cerca de 197 delegações políticas participaram naquela que é denominada por COP24 – a 24.^a Conferência da Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas – desta vez com a Polónia enquanto anfitriã do evento. Durante a cimeira apelou-se para que os governos do mundo tomassem “ações decisivas” para encarar e findar “a ameaça urgente do aquecimento global” (Lusa, 2018). A conclusão das discussões foi clara: três anos após a assinatura do Acordo de Paris, as economias mais influentes tardam em inverter o rumo de políticas energéticas e industriais que potenciam a subida de temperatura atmosférica (Neves, 2018).

Tal como afirmou o secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, na abertura da COP24, “Estamos em grandes apuros com as Alterações Climáticas. As Alterações Climáticas estão a avançar mais rápido que nós e temos de recuperar rapidamente antes que seja tarde demais. Para muitas pessoas, regiões e até países já se trata de uma questão de vida ou de morte” (UNFCCC, 2018).

Simultaneamente, decorreu em Marraquexe, Marrocos, a assinatura do Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular, dirigido pela ONU. Apesar da ausência polémica dos Estados Unidos da América, a plateia da conferência contou com a presença de cerca de 150 chefes de Estado, chefes de Governo e Altos Representantes que entre si, durante 18 meses de negociações, acordaram 23 objetivos e medidas de auxílio intraestatal em matéria de informação, integração, regularização e segurança fronteiriça das migrações (Observador, 2018).

O Pacto Global está intimamente enraizado na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), tendo por base um conjunto de princípios como a defesa dos Direitos Humanos, os Direitos das Crianças Migrantes e o reconhecimento da Soberania Nacional. Apesar de se tratar de um documento internacional não vinculativo, encerra em si um esforço comum para uma melhor gestão da migração mundial, encarando desafios e revigorando a proteção do migrante, contribuindo, em última instância, para o desenvolvimento sustentável (Nações Unidas, 2018).

O próximo passo é a aceção legal do Estatuto de Refugiado Climático.

O empenho académico e científico em definir Refugiado Climático não é recente. Já desde o início da década de oitenta que alguns autores e cientistas³ se têm entregado àquela que é uma das prioridades do Século XXI.

Tal como o Pacto Global demonstra e uma vez que a migração faz parte da experiência humana ao longo da História e é desempenhada por cidadãos cujos direitos se demarcam pela DUDH, partindo da mesma, defende-se que um Refugiado Climático deve ser: “aquele a que lhe é negado o Direito à Vida, à Liberdade, à Segurança Pessoal, ao Alojamento, ao Bem-estar e à Saúde, perdendo qualquer sustentabilidade de possível sobrevivência no território de origem, necessitando de apoio humanitário e asilo de externo, seja sob base temporária ou permanente e cuja segurança humana tenha sido afetada por desastres naturais ou de ação humana, em resultado das alterações climáticas, aquecimento global, expropriação do meio bem para fins económicos, políticos e militares ou qualquer outro evento de carácter ambiental que não permita as mínimas condições de vida do cidadão” (própria autoria, 2018).

5. Considerações Finais

O ambiente em que as comunidades habitam e a defesa dos Direitos Humanos é indissociável, assim como a degradação dos ecossistemas conduz invariavelmente ao aumento da pobreza, à deterioração das condições mínimas de vida, assente no acesso a bens essenciais como recursos hídricos, alimentação e alojamento e à decadência da integridade física e psicológica de todos os afetados.

Assumir a necessidade jurídico-legal de ampliar os limites da nomenclatura “refugiado”, expressa na Convenção dos Refugiados de 1951, é muito mais do que um ponto na agenda internacional política ou uma quezília entre teóricos conservadores e liberais.

3 Autores como Essam El-Hinnawi (1985), Norman Myers e Jennifer Kent (1995) ou Nina Höing e Jona Razzaque (2012).

É uma urgência humanitária e a comunidade internacional tem o dever moral e ético de encarar este novo desafio do século XXI.

A proteção dos refugiados climáticos deve ser vista como um encargo global, assente em planos de multilateralismo, uma vez que resulta de um conjunto de ações que propiciaram, ao longo dos anos, a sua manifestação. Questões que se encontram em ampla discussão como a utilização de combustíveis fósseis para fins económicos e energéticos e principalmente a desflorestação para a obtenção de terrenos e lucro, concorreram diretamente para a situação ambiental internacional que se tem testemunhado perante a inércia e o descrédito mundial.

Como é possível constatar, as mudanças no clima implicam subida das temperaturas e transformarão campos agrícolas, reduzindo ao mínimo os recursos hídricos, potencializado secas, cheias, tempestades, epidemias, fome e destruindo a biodiversidade e a forma de viver de milhões.

Este fenómeno, mais do que uma responsabilidade política, é também uma responsabilidade social, porque o futuro da espécie humana continua comprometido.

Referências

- Baldwin, A., Methmann, C. e Rothe, D. 2014. Securitizing climate refugees: the futurology of climate-induced migration. *Critical Studies on Security*, 2(2), pp. 121-130.
- Behrman, S. e Kent, A., eds., 2018. *Climate Refugees: Beyond the legal Impasse?* Nova Iorque: Routledge.
- Bowers, M., 2017. Waiting for the tide to turn: Kiribati' fight for survival. *The Guardian*, [online], 00:18 BST, 23 de outubro. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/23/waiting-for-the-tide-to-turn-kiribatis-fight-for-survival> [acedido em 20 outubro 2018].
- Höing, N. e Razzaque, J., 2012. Uncknowledge and unwanted? 'Environmental refugees' in search of a legal status. *Journal of Global Ethics*, 8(1), pp. 19-40.
- IPCC, 2018a. Structure of the IPCC. *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*. Disponível em <https://www.ipcc.ch/about/structure/> [acedido em 4 de novembro de 2018].
- IPCC, 2018b. *Special Report: Global Warming of 1.5 C°*. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Genebra. Disponível em <https://www.ipcc.ch/sr15/> [acedido em 4 de novembro de 2018].
- IPCC, 2014. *AR5 Synthesis Report: Climate Change 2014*. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Genebra. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/> [acedido em 20 de outubro de 2018].
- IPCC, 2004. *16 Years of Scientific Assessment in Support of the Climate Convention Brochure*. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Genebra. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/pdf/10thanniversary/anniversary-brochure.pdf> [acedido em de 4 novembro de 2018].
- Lara, A., 2017. *Ciência Política: Estudo da Ordem e da Subversão*, 8.ª ed. Lisboa: Edições ISCSP.
- Lister, M., 2014. Climate Change Refugees. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 17(5), pp. 618-634.
- Lusa, 2018. COP24: são precisas “ações decisivas” contra o aquecimento global. *Público* [online], 20:31, 2 de dezembro. Disponível em: <https://www.publico.pt/2018/12/02/ciencia/noticia/>

- cop24-sao-precisas-acoes-decisivas-aquecimento-global-1853256 [acedido em 6 dezembro 2018].
- Nações Unidas, 2018. Saiba tudo sobre o Pacto Global para a Migração. *UN News* [online], 8 de dezembro. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601> [acedido em 10 dezembro 2018].
- Nações Unidas, 2002. *Direitos Humanos e Refugiados*, edição portuguesa [pdf]. *Fichas Informativas sobre Direitos Humanos*, n.º 20. Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Procuradoria-Geral da República/Comissão Nacional para as Comemorações do 50.º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem e Década das Nações Unidas para a Educação em matéria de Direitos Humanos. Disponível em Procuradoria-Geral da República [website] http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/ficha_informativa_20_direitos_refugiados.pdf [acedido em 23 outubro 2018].
- Neves, C., 2018. Um planeta em estado crítico tomba sobre a mesa da COP24 na Polónia. *RTP* [online], 2 de dezembro. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/rtp-europa/um-planeta-em-estado-critico-tomba-sobre-a-mesa-da-cop24-na-polonia_n1114928 [acedido em 5 dezembro 2018].
- Nogueira, J., coord., 2005. *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: Cosmos/Instituto da Defesa Nacional.
- Observador, 2018. Pacto Global para a Migração adotado formalmente em Marrocos. *Observador* [online], 10:53, 10 de dezembro. Disponível em: <https://observador.pt/2018/12/10/pacto-global-para-a-migracao-adotado-formalmente-em-marrocos/> [acedido em 9 dezembro 2018].
- ONU, 1951. *Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Nações Unidas, 14 de dezembro de 1950. Entrada em vigor em 22 de abril de 1954. *Série Tratados da ONU*, N.º 2545. Disponível em ACNUR [website] https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf [acedido em 14 de outubro de 2018].
- Organização Internacional para as Migrações (OIM), 2009. *Glossário sobre Migração*. Direito Internacional da Migração, N.º 22, OIM, Genebra. Disponível em: <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/65144/Gloss%C3%A1rio.pdf/b66532b2-8eb6-497d-b24d-6a92dadfec7b> [acedido em 6 dezembro 2018].
- Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, 1967. Protocol relating to the Status of Refugees. *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR), Genebra. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/protocolrefugees.pdf> [acedido em 14 outubro 2018].
- Ross, W., 2018. Lake Chad: Can the vanishing lake be saved? *BBC* [online], 31 de março. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-43500314> [acedido em 10 dezembro 2018].
- RTP, 2015. Lago Chade em risco de desaparecer e deixar milhões sem subsistência. *RTP* [online], 10 de dezembro. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/lago-chade-em-risco-de-desaparecer-e-deixar-milhoes-sem-subsistencia_n880543 [acedido em 10 dezembro 2018].
- Santos, V. e Ferreira, M., 2017. *Teorias das Relações Internacionais*. Lisboa: Edições ISCSP.
- Security Council, 2017. Dispatches from the Field: Council Members Visits Niger. *What's in the Blues* [online], 10:55 PM, 5 de março. Produced by Security Council Report on evolving UN

- Security Council actions. Disponível em: <https://www.whatsinblue.org/2017/03/dispatches-from-the-field-council-members-vist-niger.php> [acedido em 6 dezembro 2018].
- Security Council, 2016. *7818th Meeting Report: Maintenance of International Peace and Security*, S/PV.7818. United Nations, 22 de novembro, Nova Iorque. Disponível em: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/spv_7818.pdf [acedido em 5 dezembro 2018].
- Silva, C., 2018. A seca na Cidade do Cabo não vai parar. E devia ser exemplo para Portugal. *Público* [online], 2 de março. Disponível em: <https://www.publico.pt/2018/03/02/mundo/noticia/a-seca-nao-vai-parar-e-devia-ser-exemplo-para-portugal-1804542> [acedido em 10 dezembro 2018].
- Tower, M., 2017. *Shriking Options: The nexus between climate change, displacement and security in the Lake Chad Basin*. Report No. 1, setembro, Climate Refugees Organization. Disponível em: <https://indd.adobe.com/view/bf1670bb-4562-402e-a6c2-ebb3298cf8e5> [acedido a 8 dezembro 2018].
- UNICEF, 2017. The Last Islanders: rising new levels in Papua New Guinea. *UNICEF East Asia & Pacific* [online], 22 de março. Disponível em <https://blogs.unicef.org/east-asia-pacific/the-last-islanders/> [acedido em 20 outubro 2018].
- United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), 2016. The Drought Initiative. *UNCCD* [online]. Disponível em: <https://www.unccd.int/actions/drought-initiative> [acedido em 14 outubro 2018].
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 2018. UN Chief: Our Job in Katowice is to Finalize the Paris Agreement Work Programme. UN Climate Speech, 3 de dezembro. *UN Climate Change* [online]. Disponível em: <https://unfccc.int/news/un-chief-our-job-in-katowice-is-to-finalize-the-paris-agreement-work-programme> [acedido em 5 dezembro 2018].
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2011. Nansen Conference on Climate Change and Displacement; Statement by António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees. *UN Refugee Agency* [online], 6 de junho. Disponível em: <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/4def7ffb9/nansen-conference-climate-change-displacement-statement-antonio-guterres.html> [acedido em 10 novembro 2018].
- United Nations, 2017. *International Migration Report 2017: Highlights (ST/ESA/SER.A/404)*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Nova Iorque: United Nations. Disponível em http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf [acedido em 19 de Outubro de 2018].
- United Nations, 2012. *Resolution adopted by the General Assembly on 10 September 2012, A/RES/66/290*. United Nations General Assembly. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/290 [acedido em 5 dezembro 2018].
- United Nations, 1992. *United Nations Framework Convention on Climate Change*, FCCC/INF/MAL/84 GE.05-62220 (E) 200705. Disponível em United Nations [website] <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> [acedido em 5 dezembro 2018].
- UNRIC, 2010. *Segurança humana deve estar no centro da ação da ONU, segundo Ban Ki-moon*. Centro Regional de Informação das Nações Unidas. Disponível em <https://www.unric.org/pt/>

desenvolvimento-social/28736-seguranca-humana-deve-estar-no-centro-da-accao-da-onu-segundo-ban-ki-moon [acedido em 23 de Outubro de 2018].

Vidal, J., 2018. Boats pass over where our land was: Bangladesh's climate refugees – photo essay. *The Guardian* [online], 4 de janeiro. Disponível em: <https://www.theguardian.com/global-development/2018/jan/04/bangladesh-climate-refugees-john-vidal-photo-essay> [acedido em 20 de outubro de 2018].

Zetter, R., 2018. Why they are not refugees – climate change, environmental degradation and population displacement. Em Elli Heikkila, ed., *Environmental Changes*. Turku: Migration Institute of Finland, pp. 23-28. Disponível em <https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/why-they-are-not-refugees-2013-climate-change-environmental-degradation-and-population-displacement> [acedido em 16 de outubro de 2018].

Painel 6

O MAR COMO VETOR ESTRATÉGICO

O Mar como Vetor Estratégico

Alexandra Coelho
Margarida Rosa
Mélanie Mendes
Leonor Ferreira

Primeira Abordagem – o Mar

O mar é um elemento crucial, cada vez mais relevante na vida internacional.

Portugal é um país de mar. É um dos países do mundo com mais espaço marítimo. Toda a nossa história destaca a localização geográfica estratégica do país e o que dela conseguimos fazer. Contudo, regista-se uma grande diferença entre as suas potencialidades e a sua real utilização.

A aposta no desenvolvimento económico de Portugal implica a criação das respetivas condições de segurança, sem as quais não será possível assegurar o fomento da chamada economia do Mar.

É importante realçar o valor real do mar, o seu valor potencial e ter em linha de conta todos os inúmeros e ainda desconhecidos recursos naturais que dele se poderão extrair. Podemos destacar três componentes principais: o mar como via de transporte; como fonte de recursos naturais; como plataforma de ataque ao território terrestre.

A utilização do mar como via de transporte é desde sempre uma realidade importantíssima, mantendo-se o transporte marítimo como o mais expressivo e económico meio de transporte para o comércio internacional. O mar foi, desde sempre, uma fonte capital de recursos alimentares e mais recentemente, como fonte de produtos energéticos e minerais.

Ainda existem muitos portugueses que associam o mar a tudo, menos ao recurso natural e ao ativo económico que ele essencialmente é. Para estes, o mar é essencialmente História e passado. Porém, é de extrema importância realçar o peso geográfico.

Desde a nossa entrada na União Europeia (UE), Portugal perdeu interesse no mar e naquilo que este lhe poderia dar. As decisões políticas e económicas tomadas por quem governa diminuíram a importância das atividades ligadas ao mar na economia portuguesa. Com a adesão à União Europeia, o país não garantiu o equilíbrio que precisava de manter, face ao novo polo de atração, o que levou à queda das suas atividades marítimas. As prioridades passaram a ser outras, nomeadamente o cumprimento dos padrões estabelecidos pela UE e a necessidade de obter protagonismo para evitar que o nosso país caísse no esquecimento.

A Marinha Portuguesa enquanto Ramo das Forças Armadas tem responsabilidade, quer de garantir a vigilância e o controlo dos espaços marítimos portugueses, quer de

dispor de um mínimo de força que no mar se oponha, pela dissuasão, a qualquer risco ou ameaça.

É habitual associar a condição marítima de Portugal à Época dos Descobrimentos. Com os Descobrimentos, o mar tornou-se central para a geopolítica nacional, como também o ilustra o reinado de D. João II, podendo dizer-se que foi o sustento de Portugal até aos meados da década de 1970. Podemos também salientar o período das possessões ultramarinas, quando o mar constituía o meio por onde se faziam as ligações entre os dispersos territórios nacionais, o que evidenciava a importância do mar para Portugal.

Nas duas grandes guerras mundiais e mais recentemente, nos conflitos da Coreia e Vietname, o poder marítimo contribuiu decisivamente para os resultados finais alcançados. Os americanos e os japoneses foram os últimos a tentar o controlo de um oceano, o Pacífico. Durante a Guerra Fria, a União Soviética, potência continental tradicional, tenta, pela primeira vez na História, ser também uma potência marítima.

Os oceanos são um elo de unidade cultural e económica entre as nações. O transporte marítimo é elemento de suporte essencial das importações e exportações de produtos essenciais às suas economias.

Os transportes marítimos representam cerca de 90% dos transportes mundiais. Em Portugal, por exemplo, segundo fontes do Instituto Nacional de Estatística (INE) relativas ao comércio externo, o transporte marítimo é responsável por 70% dos transportes totais.

Como fonte de recursos naturais e biológicos é de destacar as novas técnicas de pesca, maricultura e aquacultura e, na área dos recursos minerais, as novas capacidades e técnicas de extração do petróleo, de gás e de água e por fim, no campo dos recursos energéticos, o aproveitamento das marés, das ondas, das correntes e do próprio gradiente térmico. É igualmente uma fonte de alimento, tendo sido um suporte da alimentação mundial em situação de tensão e de guerra. Os valores da produção das pescas têm vindo a crescer a nível mundial, e estima-se que possam duplicar até ao final deste século.

Em 1997, Portugal definiu a sua Zona Económica e Exclusiva (ZEE), que corresponde à zona marítima que vai até 200 milhas da linha de costa e sobre a qual os respetivos Estados ribeirinhos possuem os direitos de exploração, conservação e administração de todos os seus recursos. Acaba por ser uma possibilidade de ampliação das fronteiras dos países.

A ZEE portuguesa inclui as regiões autónomas dos Açores e da Madeira, totalizando uma superfície que ronda 1.700.000 km², uma área que equivale a 18 vezes a área total do país, sendo a mais extensa da União Europeia. Atualmente, alguns países defendem a necessidade de um novo alargamento e apresentam como principal argumento evitar a sobre-exploração das atuais ZEE.

Até 1945, o Direito Marítimo Internacional baseava-se no princípio da liberdade dos mares, de acordo com o estabelecido no Tratado de 1608, o *Mare Liberum*.

Nos últimos anos, Portugal não tem conseguido entrar no padrão de modernização da globalização competitiva. Têm-se repetido os fracassos na concretização de estratégias de modernização da economia portuguesa, o que faz com que seja de extrema importân-

cia identificar os fatores responsáveis pelo desvio entre o que é programado e o que é realizado. A integração europeia oferecia um programa de modernização sustentável, que nos dava garantias de uma melhoria significativa no futuro. Portugal apresenta programas de modernização com justificação teórica e credibilidade que podem ser encontrados na Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020 (ENM) e, apesar dos números pouco expressivos, o mar continua a ter uma significativa importância na nossa economia, como se poderá constatar mais à frente no trabalho.

Politicamente Falando

Uma grande parte da política marítima é controlada pelo Ministério do Mar. Este organismo estatal, que aparece pela primeira vez em 1983, mas que, desaparecendo em 1985, volta definitivamente em 2015, é responsável pelas pescas, pela marinha mercante e por outras matérias com ligação aos oceanos. As referidas responsabilidades eram, anteriormente, assuntos da jurisdição do antigo Ministério da Marinha.

A organização deste ministério incluía gestão de diversos programas e instrumentos de desenvolvimento, sendo um deles a Gestão do Programa Operacional Mar 2020. Este programa centra-se nas necessidades económicas, ambientais e sociais, através do financiamento de medidas que se focam nos seguintes objetivos¹: a promoção de uma pesca competitiva, ambientalmente sustentável, eficiente em termos de recursos, inovadora e baseada no conhecimento; a promoção de uma aquicultura competitiva, nos mesmos termos; o fomento da execução da Política Comum de Pescas, através da investigação científica e da melhoria na análise de dados recolhidos; o aumento do emprego e da coesão territorial, através de diversas medidas; a promoção da comercialização e transformação, através do investimento nestes setores e pelo desenvolvimento da organização do mercado de produtos de pesca e aquicultura; o fomento da execução da Política Marítima Integrada (PMI).

A Estratégia Nacional para o Mar (ENM 2013-2020) é um instrumento político que tem como finalidade recuperar a visão do oceano como um vetor estratégico de desenvolvimento nacional, que “assenta na preservação e utilização sustentável dos recursos e serviços dos ecossistemas marítimos”. Esta estratégia abrange diversas áreas de intervenção no domínio do mar, que vão desde a governamentação ao aproveitamento e exploração dos recursos naturais. É de notar também que teve como antecessora a Estratégia Nacional para o Mar 2006-2016 que, apesar de ter obtido resultados positivos, não dispôs de um plano de ação concreto, dificultando o acompanhamento e a avaliação objetiva da evolução e da eficácia deste plano.

A ENM 2013-2020 tem cinco grandes objetivos, sendo eles: a recuperação da identidade marítima nacional, numa perspetiva moderna, proactiva e empreendedora; a objetivação do potencial económico, geoestratégico e geopolítico; a criação de condições para atrair investimento; a promoção do crescimento do emprego, da coesão social e da integração territorial.

1 Como referido no Programa Portugal 2020.

Este instrumento define as políticas públicas através das quais o governo pretende intervir no futuro, na área dos recursos vivos, que incluem a pesca, a aquacultura e a investigação e tratamento destes bens, e na área dos recursos não vivos, tais como a energia e os minerais marinhos. Estas medidas necessitam também de investimento nas infraestruturas e meios de transporte, dando prioridade à proteção do meio ambiente e da sustentabilidade.

Na sequência do programa, a Direção-Geral da Política do Mar assinou um protocolo com o Instituto Nacional de Estatística para a realização da Conta Satélite do Mar. Este instrumento tem como finalidade disponibilizar informação a respeito das atividades económicas relacionadas com o mar, assim como calcular a sua dimensão e importância na economia marítima no plano nacional.

Até ao seu ano de conclusão, a ENM 2013-2020 tem como meta aumentar a contribuição direta do setor do mar para o produto nacional em 50%, para que Portugal seja considerado uma parte incontornável na política integrada e estratégias marítimas da UE.

A estratégia política portuguesa em relação ao Atlântico passa, também, pela cooperação internacional e pela criação de ligações com outros países por via marítima, principalmente com os parceiros europeus. As estatísticas dizem-nos que mais de 40% do Produto Nacional Bruto (PNB) europeu é gerado nas zonas ribeirinhas, que os portos europeus gerem 25% do comércio marítimo e que o transporte marítimo de curta distância europeu representa 50% do total mundial. Assim sendo, e para retirar mais benefícios desta posição privilegiada, o interesse comunitário deve ser posto em primeiro lugar e deve dar-se importância à política e estratégia marítima europeia. Por esta razão, e de forma sucinta, devem ser referidas as políticas que mais influenciam estas relações marítimas.

Em primeiro lugar, deve ser enunciada a PMI Europeia, aprovada em dezembro de 2007 pelo Conselho Europeu como um dos planos do denominado “Livro Azul”. Esta política tem como objetivo base a proteção e exploração sustentável do Oceano, através de um plano de desenvolvimento com promoção do crescimento inteligente e inclusivo. Abrange áreas tão diversas como as pescas, a aquacultura, os transportes, os portos marítimos, o ambiente marinho, a investigação, as energias *offshore*, a construção naval, a vigilância marítima, o turismo marítimo e da costa, o emprego neste setor, o desenvolvimento das regiões costeiras e as relações externas em matérias marítimas.

Também no domínio da política para o meio marinho pode encontrar-se a Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (D-QEM). É no âmbito desta diretiva que os Estados-membros devem manter ou obter o seu bom estado ambiental até 2020. Os objetivos desta política passam pelo desenvolvimento de estratégias marinhas para as subdivisões que integram as águas nacionais e pela contribuição para a coerência e integração das preocupações ambientais nas políticas (como por exemplo convenções), e aplica-se a todas as águas marinhas que se encontram sob soberania ou jurisdição dos Estados-membros.

Um outro instrumento de política marítima foi a Estratégia Marítima para a Área do Atlântico (EMAA) Esta estratégia, que integra o plano “Europa 2020”, foca-se na prote-

ção e exploração de longo prazo dos mares europeus, no que é o segundo maior oceano do mundo e uma importante fonte de desenvolvimento de relações intercontinentais. Foca-se, também, na necessidade de apoio à competitividade dos setores económicos através de uma política adequada ao Atlântico, assim como o apoio das atividades económicas das zonas costeiras.

Por último, é importante mencionar a Estratégia da União Europeia para a Segurança Marítima (EUESM), que, aprovada em 2014, reconhece o mar como uma importante fonte de desenvolvimento e prosperidade para a União Europeia e para os seus cidadãos. Esta estratégia foi criada com o objetivo de lutar contra as crescentes ameaças aos espaços marítimos europeus, como a proliferação de armamento, o terrorismo, a criminalidade organizada transnacional, a pirataria, as ameaças ambientais, a sobre-exploração dos recursos do mar, entre outros. Neste sentido, o documento apresenta um conjunto de princípios orientadores, dos quais fazem parte, por exemplo, a integridade funcional – preservação dos direitos de soberania e jurisdição dos Estados-membros sobre as zonas marítimas – e o multilateralismo marítimo.

O *hypercluster* do mar, publicado há seis anos, foi elaborado pela SaeR-Sociedade de Avaliação Estratégica e Risco Lda. para a Associação Comercial de Lisboa (ACL), Câmara de Comércio e Indústria Portuguesa, e consiste num projeto que organiza as atividades marítimas, atualmente, em 13 *clusters*. Estas áreas formam um *cluster* representativo da economia do mar português. O *hypercluster* do mar caracteriza-se como sendo uma força impulsionadora e atrativa que é capaz de gerir e dinamizar um conjunto de setores, e ter a capacidade de atração de recursos e de investimentos de qualidade.

Os referidos *clusters* baseiam-se: nos portos, logística e transportes marítimos; Náutica de recreio e turismo náutico; pesca, aquíicultura e indústria de pescado; visibilidade, comunicação, imagem e culturas marítimas; produção de pensamento estratégico; energia, minerais e biotecnologia; serviços marítimos; construção e reparação naval; obras marítimas; investigação científica, desenvolvimento e inovação; ensino e formação; defesa e segurança do mar; ambiente e conservação da natureza.

Apresentam-se como pontos importantes do investimento atual para melhorar a economia do mar no futuro.

Deste modo, a exploração dos recursos do mar possibilita a Portugal a criação de sustentabilidade a longo prazo.

Este relatório assume que Portugal deve ter em conta o *hypercluster* da economia do mar como um dos domínios de potencial estratégico na economia portuguesa. Afirmar ainda que este poderia fortalecer a riqueza do país.

A Importância da Segurança

Os mares e oceanos, como fontes vastas de recursos, necessitam de apoio e estratégia militar que assegurem o seu equilíbrio.

As forças armadas são essenciais e têm uma grande importância na gestão de conflitos no meio marítimo. No entanto, o seu funcionamento nem sempre é eficiente e bem aproveitado por parte dos governos dos Estados.

Neste sentido, será abordada a temática da estratégia militar, ou seja, como é que o governo português está a coordenar as forças armadas como principais responsáveis pela defesa marítima.

O conceito de “poder” pode ser caracterizado como um instrumento, forma ou capacidade disponível para impor uma vontade. Remete também para a faculdade, facilidade ou capacidade para realizar algo.

A defesa e segurança do mar português contribui para a defesa e o controlo do mar, para a dissuasão estratégica e a projeção de força, para o apoio à política externa e ainda para a assistência humanitária e resposta a catástrofes e problemas ambientais.

“A segurança e a defesa relacionadas com a frente marítima passaram a ter mais visibilidade nas agendas internacionais, reveladora de renovada atenção e de preocupação acrescida, consequência da recente evolução das ameaças dos terrorísmos, dos tráficos variados, dos crimes ambientais de dimensão catastrófica, etc. que se vieram juntar às ameaças clássicas” (Matias, 2005).

Assim, o Estado necessita de uma autoridade marítima forte que coordene os esforços das várias forças armadas e autoridades civis com competências na área do domínio público marítimo e que, caso necessário, recorra a meios militares, navais e aéreos, para intervir.

Na componente da defesa e segurança do mar, embora não exclusivo, a Marinha tem um papel fundamental. A Marinha deve ser uma das forças com uma componente de serviço mais forte, conforme a sua tradição histórica. É sua função assegurar a atuação militar, inerente à função de defesa, segurança, combate e apoio à política externa e, por outro lado, a atuação não militar, ligada às funções de apoio ao desenvolvimento e à autoridade do Estado. Isto é, a Marinha desempenha uma dupla função, tendo por principal missão contribuir para que Portugal use o mar o mais corretamente possível.

A marinha deve então dispor de duas componentes principais: uma que incida na componente militar – a Marinha de Guerra – capaz de dar resposta a qualquer ato atentatório aos interesses ou à soberania do Estado português. Portugal deve também ser capaz de responder com eficácia a qualquer pedido de apoio por parte da NATO.

Uma outra componente não militar, de serviço público, dotada com meios navais mais leves, adequados a garantir a segurança do mar. Este modelo de atuação é a resposta à abordagem civil e militar preconizada pela NATO no seu recente conceito estratégico e pela UE no Tratado de Lisboa.

“Uma Marinha focada no serviço à Nação, pronta, credível e eficiente, constituída por meios adequados e por pessoas competentes, preparadas e motivadas, capaz de valorizar permanentemente as suas capacidades e competências para assegurar a defesa dos Interesses de Portugal no Mar” (Fragoso, 2014).

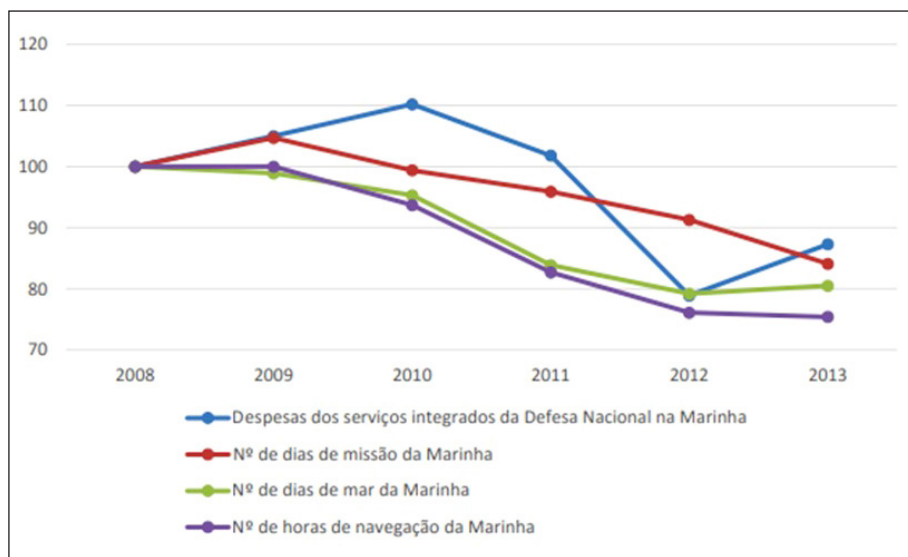
Existem outras entidades que colaboram com a Marinha Portuguesa na ação de defesa e segurança do mar: a Força Aérea, que colabora ativamente em missões de fiscalização e na salvaguarda da vida humana no mar, através dos seus recursos aéreos (sobretudo helicópteros); a GNR, na fiscalização e ações a pequena distância da costa, estando mais vocacionada para o combate a infrações fiscais e aduaneiras. A atuação da GNR é

feita através da Unidade de Controlo Costeiro, que garante a o cumprimento das leis em terra e no espaço marítimo nacional até 12 milhas. Estas entidades permitem a luta contra o uso ilegal ou de risco do mar, como terrorismo, tráfico de droga, armas ou seres humanos, a pirataria e o contrabando e a emigração clandestina. Neste sentido, pode também ser feito trabalho juntamente com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Destacam-se como recursos materiais e instrumentos de defesa e segurança, os navios de superfície e submarinos, os sistemas de teledeteção (radar e sonar), os sistemas de comunicações e o armamento naval. Fazem também parte as bases navais e os arsenais associados à manutenção de navios, e as plataformas de observação oceânica aéreas e no espaço.

O gráfico 1 demonstra que ao contrário do que é desejado, a ação da Marinha tem vindo a diminuir, bem como o número de horas de navegação. Este segundo condicionamento deve-se, por exemplo, ao contexto de crise económica e às medidas orçamentais restritivas. Estes dados levam a concluir uma menor eficácia da atuação da Marinha. De facto, é importante que haja uma maior valorização das forças disponíveis e um maior investimento para que existe mais atuação.

Gráfico 1 – Índices Relativos à Marinha Portuguesa.



De facto, Portugal afirma-se internacionalmente pela participação ativa e útil, ao serviço da comunidade das nações, sobretudo no âmbito da NATO, da ONU, da OSCE e da UE. Em termos navais, importa relevar a participação nacional na EUROMARFOR, que reflete a vontade de Portugal, conjuntamente com Espanha, França e Itália, de disponibilizar uma força naval europeia para missões em tempo de crise.

Importa relevar o facto de Portugal ter comandado, por quatro vezes, uma força permanente da NATO no Atlântico. Destacam-se igualmente as participações em opera-

ções no âmbito da prevenção e combate a ameaças terroristas e à proliferação de armas, do apoio à manutenção da paz e segurança mundiais e à ajuda humanitária.

Assim, Portugal está a contribuir para a sua afirmação na ordem internacional, podendo aumentar a sua área de influência, bem como a criação de novos laços e relações com o exterior.

Após a exposição teórica e informativa acerca da estratégia militar e a participação das forças armadas nacionais no mar, consideramos importante definir alguns pontos onde o sistema, na nossa opinião, poderia funcionar de melhor forma.

Em primeiro lugar, abordemos a falta de recursos humanos. Atualmente, e desde que o Serviço Militar Obrigatório (SMO) foi extinto, o número de militares tem vindo a diminuir, tanto a nível de membros voluntários ou sob regime de contrato. A decisão de pôr fim ao serviço surgiu em 1999, apoiado por António Guterres, mas só em 2004 deixou de estar em vigor.

Uma das questões que encontramos para esta diminuição de forças é, efetivamente, o fim desta obrigatoriedade, o que poderá ter efeitos na eficácia da atuação. Os jovens portugueses mostram cada vez menos interesse em integrar as forças militares de forma a defender o seu país. Até que ponto não seria benéfico para Portugal voltar a pôr em prática o serviço militar obrigatório?

De acordo com notícias de agosto de 2018, o ministro da Defesa Nacional recuperou a discussão sobre o SMO ao afirmar que é uma “medida interessante” para Portugal e que é uma opção a ter em conta a curto prazo. De facto, não seria o primeiro país europeu a regressar a este sistema, uma vez que a Suécia retomou o SMO. Esta foi uma resposta à instabilidade geopolítica da Europa e à crescente ameaça russa e às suas movimentações no Báltico.

Em segundo lugar, a falta de financiamento e apoios financeiros, uma vez que poderia haver um maior investimento neste setor por parte do Estado.

Em terceiro lugar, a falta de investimento em tecnologia e inovação. É uma questão predominante, uma vez que o armamento internacional está em crescente inovação, com novos recursos não convencionais. O poder material é algo preponderante na atuação das forças armadas de um país.

“Incumbe às Forças Armadas, nos termos da lei, satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar, participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte” (Constituição da República Portuguesa).

Em conclusão, é de destacar o papel da Marinha na estratégia militar marítima. Para além da função de defesa e segurança destaca-se o carácter diplomático. A garantia da estabilidade e segurança são essenciais ao desenvolvimento sustentado económico e social do país, bem como à prevenção dos recursos. É importante o contributo da marinha como fator de modernização estratégica, no que respeita, nomeadamente, à modernização tecnológica. Efetivamente, se houver uma gestão eficiente e uma boa estratégia militar marítima, o mar e quem dele beneficia permanece em segurança e vive de forma sustentável.

O Ouro no Fundo do Mar

Portugal, como já foi referido anteriormente, tem uma extensa costa marítima e uma das maiores ZEE a nível mundial. A proximidade e a extensão do mar dão-nos a oportunidade de explorar os seus recursos. A economia do mar, também denominada por economia azul, tem sido pouco explorada a nível nacional em comparação com outros países da UE; porém, existe um maior esforço a nível político, comercial e financeiro para aumentar a produção e as atividades que resultam do mar tendo em atenção o fator de sustentabilidade e interdependência, com o objetivo de recuperar a economia nacional. Cavaco Silva, em 2010, afirmou que “somos, hoje em dia, um dos países da Europa ocidental que menos emprega e riqueza consegue gerar a partir do mar”.

Os portugueses ainda apresentam uma visão muito simplista e convencional da utilidade económica e comercial do mar, uma vez que a exploração é traduzida em três grandes áreas. O relatório “Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020” apresenta as atividades da economia do mar em relação ao valor acrescentado bruto e da sua empregabilidade, demonstrando as principais áreas da economia do mar.

Figura 2 – Atividades Englobadas na Economia do Mar.



Através de uma análise global aos dois gráficos circulares apresentados, conclui-se que das atividades englobadas o turismo e lazer alcançaram a primeira posição de maior importância económica, visto que é o setor que mais riqueza gera e mais pessoas emprega. Por sua vez, o setor relacionado com o comércio de mercadorias (transportes marítimos, portos e logística) criou 36% da riqueza e em termos laborais 19%. O terceiro setor relevante é a pesca, aquicultura e indústria do pescado que representou o terceiro grande contribuidor para a criação de riqueza e o segundo na empregabilidade total. Estes valores demonstram o que tinha sido referido anteriormente: Portugal aposta pouco na diversidade da exploração económica apenas se concentrando nas atividades turísticas, comerciais e piscatórias.

A diversidade da economia do mar contribui para uma progressão sustentável e rentável do aproveitamento dos recursos marítimos. Num universo económico onde existem países que têm mão-de-obra numerosa e pouco qualificada, Portugal tem que apostar

no investimento, na inovação e especialização em nichos de mercado, dado que uma economia estável, múltipla e desenvolvida, é essencial para a competitividade dos serviços, produtos e portos portugueses no mercado internacional.

Analisando as áreas mais produtivas são visíveis a sua importância a nível nacional e os seus desafios. Assim como, fazer uma projeção do que aconteceria se o país apostasse na inovação.

Turismo

O turismo é um setor cada vez mais relevante em Portugal. A verdade é que nos últimos anos tem sido possível verificar um aumento exponencial da sua importância na economia nacional. Esta área engloba o turismo associado aos cruzeiros, à náutica desportiva e à náutica de recreio.

Em relação aos cruzeiros e à sua importância, uma pesquisa (2014) executada pelo Observatório do Turismo de Lisboa em associação com a Administração do Porto de Lisboa, revela que o impacto económico dos passageiros foi de 92 milhões de euros; esse mesmo estudo revela ainda que os estrangeiros que provêm de cruzeiros gastam, em média, 183,49 €. Os dados monetários não foram os únicos a serem apresentados, o grau de satisfação da visita à capital portuguesa foi de 9,63 e uma das razões apresentadas é a segurança do desembarque e embarque.

A náutica de recreio tem vindo a evoluir devido à construção de marinas e docas, não só para o aproveitamento interno e para a satisfação da população local, mas também pelo elemento atrativo ligado ao lazer e ao aproveitamento pessoal. As infraestruturas puderam potencializar outras atividades turísticas como viagens em iates pela costa e a criação de espaços de comercialização diversos, permitindo um aumento das receitas locais.

Relativamente aos desportos náuticos como *kitesurf* e *windsurf*, canoagem, *surf* e *bodyboard*, são também atividades relevantes. A vila da Nazaré é um local muito frequentado por surfistas profissionais que gostam de desafios. As diferenças de marés e ondas na costa portuguesa potencializam a multiplicidade de desportos que podem ser praticados e desenvolvem o comércio na zona litoral. Ao longo dos anos verificou-se um crescimento de competições desportivas de âmbito nacional e internacional na costa portuguesa.

O turismo é um dos grandes produtores de riqueza no nosso país; contudo, é um setor instável pela enorme quantidade de países que atualmente oferecem preços de alojamento, alimentação e lazer menores ou iguais aos praticados por Portugal. Também a temperatura, que tem sido afetada pelas alterações climáticas, e o sentimento de segurança, entre outros, são fatores que influenciam a atração dos turistas. Apesar desses problemas, que nem sempre se podem controlar, é possível investir no desenvolvimento dos portos a nível sustentável e aumentar as dimensões e capacidades de outros portos existentes em Portugal.

Portos e Transporte Marítimo

Atualmente o comércio é exercido na esfera internacional e apesar de existir bastante procura também existe uma enorme quantidade de oferta. Portugal tem uma posição

geográfica que lhe permite estabelecer contacto com diversos continentes nomeadamente com África e América, sendo a porta de entrada e saída da Europa.

No ano de 2013, de acordo com o INE, o transporte mais utilizado para efetuar a circulação de mercadorias foi o marítimo que representou 64,8% das entradas e 58% das saídas totais, que está diretamente relacionado com as ligações intercontinentais, e o segundo foi o rodoviário que é mais relevante para a comercialização intracomunitária. A tabela que se segue apresenta a evolução entre os anos do comércio internacional de mercadorias; esses valores salientam a totalidade das mercadorias e os diferentes tipos de transportes.

Figura 3 – Comércio Internacional e os Meios de Transporte.

Comércio internacional de mercadorias segundo os modos de transporte (Portugal)										
<i>milhares de toneladas</i>										
	Total		Rodoviário		Marítimo		Aéreo		Outros	
	Entradas	Saídas	Entradas	Saídas	Entradas	Saídas	Entradas	Saídas	Entradas	Saídas
2005	55,468	24,706	14,522	13,611	38,333	10,621	43	297	2,570	177
2006	54,062	26,974	14,095	14,527	37,796	11,962	120	267	2,051	218
2007	54,704	28,767	15,597	15,835	36,984	12,285	125	387	1,998	260
2008	51,567	27,601	14,440	13,242	34,553	13,143	39	515	2,535	701
2009	49,731	25,343	14,355	11,488	32,950	12,725	44	747	2,382	383
2010	49,905	28,646	14,898	12,176	32,423	15,163	118	821	2,466	486
2011	48,417	29,542	14,745	12,477	31,623	15,761	34	870	2,015	434
2012	49,800	31,895	15,185	12,733	32,652	18,066	29	913	1,934	183
2013	51,410	36,753	15,598	14,319	33,324	21,306	34	975	2,454	153
Var. 13/05	-7.3%	48.8%	7.4%	5.2%	-13.1%	100.6%	-20.9%	228.3%	-4.5%	-13.6%
Var. 13/12	3.2%	15.2%	2.7%	12.5%	2.1%	17.9%	17.2%	6.8%	26.9%	-16.4%
Peso 2013	100.0%	100.0%	30.3%	39.0%	64.8%	58.0%	0.1%	2.7%	4.8%	0.4%

Fonte: INE, Anuário Estatístico 2013

A partir da tabela da Figura 3 é possível verificar os impactos da crise do *subprime* uma vez que a diferença entre o ano de 2007 e 2008 é negativa na sua generalidade e os dados, tanto das saídas como das entradas, diminuíram. A partir do ano de 2010 são notórios os sinais de mudança, pois o número absoluto das entradas e saídas começou a aumentar. Ao nível geral das entradas, a taxa de variação entre 2005 e 2013 é negativa, mas tem-se verificado uma aproximação do valor final ao valor inicial do estudo, ou seja, do ano de 2005. Enquanto a taxa de variação das saídas de mercadorias apresentou um valor de aproximadamente de 49% no total e em específico, o transporte marítimo exibiu uma taxa superior a 100%.

O registo de positividade e evolução neste setor também foi sentido no ano seguinte, mais especificamente o ano de 2014. Segundo o estudo realizado pelo Instituto da Mobilidade e de Transportes, os sete portos principais a nível nacional geraram cerca de 82,7 milhões de euros, o valor mais elevado alguma vez registado. De todos os portos em análise o de Sines é o que apresenta uma maior atividade portuária, uma vez que é o porto com as águas mais profundas a nível nacional. Também tem capacidade para receber todo o tipo de navios e tem diversas infraestruturas desenvolvidas que lhe permitem ser

a principal porta de abastecimento energético. Este porto é um exemplo da importância do investimento na infraestrutura e tecnologia.

Apostar na melhoria das infraestruturas, das plataformas intermodais e da gestão portuária, significaria uma otimização da nossa posição estratégica geográfica e da nossa extensão marítima já que está intrinsecamente conectada com o desenvolvimento e iria proporcionar um trabalho mais eficaz e rápido dos portos, o que seria um grande fator de atratividade. Também é preciso existir uma diversidade estruturada para que o setor consiga prosperar, apesar das mudanças das condições em que o produto é transportado. Conforme a pesquisa realizada pelo *Jornal da Economia do Mar*, que analisa os meses de setembro dos anos em estudo, concluiu que de 2005 a 2009, as mercadorias chegavam principalmente em graneis sólidos e que em 2015 o crude teve uma grande relevância, sendo superior ao dos graneis.

Se o país investisse no desenvolvimento e diversificação do setor portuário, poderia tornar-se ainda mais competitivo a nível mundial e ser um país chave no comércio internacional, exercendo uma maior influência no mercado.

A Nova Ideia de Pesca

A atividade piscatória é uma das mais antigas praticadas pelos portugueses e já há muitos séculos que se utiliza para retirar proveito económico. Atualmente este setor aumentou em grande escala e dimensão, desde frotas de grandes dimensões ao aumento da aquicultura e das indústrias de transformação.

Portugal, segundo a FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura –, em 2010, foi considerado o terceiro país mais consumidor de peixe. Todavia a nossa quota imposta pela UE não permite pescar tudo o que é consumido tendo Portugal que importar dois terços do peixe. A crescente produção em aquicultura reduz o défice da balança comercial a este nível. O secretário-geral da Associação Portuguesa de Aquicultores (APA) afirmou que, em 2013, a exploração de peixe em aquicultura gerou 10 mil toneladas, uma capacidade que poderia chegar às 100 mil se fosse possível aproveitar outras zonas costeiras, por exemplo as salinas que estão ao descuido. Outra solução é aumentar o número de embarcações capazes de aguentar meses em alto mar com a finalidade de pescarem em outras ZEE, cujos países tenham acordos bilaterais com Portugal. Esta opção é apenas concretizável se existir grande investimento em infraestruturas e na formação dos pescadores.

Este setor é o que necessita de mais mão de obra, essa que na sua maioria tem pouca qualificação e é pouco jovem. Uma grande parte pertence à faixa etária dos 40 aos 50 anos e a atração desta atividade está em declínio devido às remunerações serem instáveis, uma vez que dependem do que for apanhado naquele mês e do que é vendido localmente e ainda devido às deficientes condições laborais, dado que as embarcações onde trabalham são de pequeno porte. De acordo com a Pordata, em 2017, existiam cerca de 18 mil pescadores registados. Este número tem uma tendência para diminuir graças às reformas, à desistência desta atividade ou à modernização da frota.

A indústria transformadora apresenta-se como sendo um aspeto positivo para esta área. As embarcações são de grande porte e utilizam mecanismos recentes, como sondas, para obter uma maior captura de recursos. Geralmente são acompanhadas por navios-fábrica e têm mais condições de segurança e higiene. Os trabalhadores são mais qualificados e/ou têm muita experiência e os seus ordenados não são tão oscilantes. O tipo de pesca ligado à transformação do peixe é uma nova aposta no comércio nacional e internacional. As estatísticas da pesca do INE referem que, em 2012, a quantidade produzida foi de 212 mil toneladas, sendo que 49,9% foi em produtos congelados, 29% em produtos secos e salgados e 21,1% em preparações e conservas, que originaram um valor de vendas total de 784 milhões de euros. Esta área tem vindo a evoluir a nível tecnológico, o que significa uma rentabilização dos custos de produção.

Novo Olhar para a Economia: a Investigação

As três áreas atualmente potencializadas são as referidas anteriormente, contudo, ainda existem outras onde também é viável investir. Um dos setores é a investigação e a educação.

O mar português é vasto e ainda muito desconhecido, a observação e o estudo do mesmo seria uma enorme vantagem. O investimento neste âmbito iria fomentar o país a nível social, educacional e económico. Para a investigação marítima e criação de centros científicos, é fundamental ter docentes qualificados. A criação de infraestruturas contribui para atrair cientistas, biólogos e outros colaboradores e assim seria possível manter as pessoas que são licenciadas, doutoradas ou mestres por universidades portuguesas e poderíamos atrair estrangeiros qualificados. O centro de investigação também poderia interessar a jovens que ainda não entraram no ensino superior e que gostariam de exercer algo relacionado com o estudo do mar, tanto a nível de pesquisa como de prática futura na sua área de estudo em território português.

Esta investigação também poderia proporcionar uma abertura à obtenção de novos recursos que se podem encontrar no fundo do oceano. Os estudos a longo prazo iriam permitir compreender as riquezas existentes no fundo do oceano e como potencializá-los. Este setor tem-se desenvolvido através de conferências científicas e coligação de centros de investigação com as Universidades, sendo estas iniciativas muito positivas para um caminho de progresso.

Esta é apenas uma área onde é possível alargar a exploração marítima. O programa *hipercluster* aponta diversos pontos onde é sustentável continuar e melhorar as atividades económicas. Em maio de 2015, as áreas económicas relacionadas com a exploração e utilização dos recursos marítimos representavam 2% do PIB português e empregava aproximadamente 75 mil pessoas. Ao contabilizar outras atividades que são indiretamente influenciadas por estas atividades, o valor altera-se para 5% a 6% do PIB e a empregabilidade aumenta para cerca de 100 mil pessoas. A economia do mar tem um elevado efeito multiplicador em várias atividades produtivas. Atualmente, existe um esforço em rentabilizar e potencializar os recursos marítimos, como é possível observar com o relatório *Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020*.

Explorar o mar e os seus recursos é uma forma de atrair investimento e mobilizar população jovem e qualificada. Desenvolver este setor iria potenciar o nosso país no comércio mundial.

O Mar e a Nova Energia

Portugal, sendo um país dependente, em termos energéticos, dos grandes exportadores de energias fósseis, deve procurar alternativas que não passem pela importação. A dependência de energias convencionais, como o petróleo e o gás natural, não só põe a balança comercial em risco, como submete o país às alterações económicas e às crises dos países exportadores. Uma das desvantagens que o uso deste tipo de energias também comporta é a insustentabilidade ambiental que resulta da exploração e consumo das mesmas.

Apesar de todos os esforços que têm sido feitos no sentido de diminuir o consumo das fontes de energia referidas, e de Portugal se encontrar numa posição já avançada, com a produção de energias renováveis em março de 2018 a ultrapassar o seu consumo e de, em 2012, cerca de 25% da energia vir de fontes endógenas², existe ainda espaço para crescimento. Assim, uma das evoluções que podem ser feitas neste setor assenta no aproveitamento de toda a extensão marítima nacional para a criação de energia elétrica. O espaço ocupado por mar no território português tem uma grande dimensão, pelo que nos dá a oportunidade de o explorar e de nele investir.

Uma parte do investimento poderá assentar na força das ondas, sendo que podem ser retirados da mesma benefícios que podem dar ao país a oportunidade de aumentar o seu potencial de independência energética. Já foram realizados testes neste sentido, na zona piloto em São Pedro de Moel, para a produção de energias das ondas por 45 anos. Também na ilha do Pico, Açores, existe uma estrutura experimental de produção de energia elétrica através da força das ondas. Este tipo de energia, que beneficia com um maior afastamento da costa, uma vez que este permite um maior e mais frequente aproveitamento da força das ondas. Pode concluir-se que esta fonte de energia tem um grande potencial em Portugal, sendo de esperar que esteja na origem de 20% da eletricidade consumida em 2025 (Reis, 2016).

Uma segunda fonte de potencial energético dos mares assenta nos parques eólicos *offshore*. Estes parques já existem em vários países, sendo um deles Portugal. Trata-se de um projeto que traz bastantes vantagens, a saber: a existência de ventos mais rápidos e duradouros; condições que previnem um desgaste rápido dos equipamentos; envolve um reduzido impacto visual; não traz tantos problemas pela emissão de ruídos. O parque eólico flutuante português, denominado Windfloat Atlântico, é um projeto que se espera estar terminado no verão de 2019, e que consiga produzir eletricidade suficiente para abastecer 60 mil pessoas³. Luís Manuel, administrador da EDP Inovação, afirma que “o

2 Dados retirados do jornal digital *Diário de Notícias*.

3 Dados retirados do jornal digital *Dinheiro Vivo*.

Windfloat é o mais bem-sucedido projeto de I&D na área das renováveis *offshore* em Portugal, posicionando o país e os parceiros envolvidos na liderança mundial da tecnologia eólica offshore flutuante”.

Apesar dos avanços e desenvolvimentos já expostos no sentido do aproveitamento do mar para a produção de energia elétrica, Portugal dispõe ainda de medidas que pode implementar. Um exemplo da inovação que ainda pode ser alcançado é a instalação de painéis solares flutuantes que alguns países, como a Austrália, o Brasil, China, Inglaterra, Coreia do Sul e os Estados Unidos da América, começaram a adotar. O maior investimento nesta solução foi realizado no Japão, que conta com uma instalação de 51 mil painéis solares sobre o Reservatório Yamakura. Este é um projeto que será suficiente para abastecer cerca de cinco mil residências na região; é também uma solução que apresenta diversas vantagens, como o facto de não existirem obstáculos à incidência do sol e à possibilidade de cobertura de extensas áreas, assim como a construção dos painéis com um polímero de alta densidade, sendo que estas características representam um enorme avanço na captação de energia solar. Assim sendo, pode ser benéfico para Portugal estudar esta opção, analisando as possibilidades de esta instalação ser feita sobre as águas marítimas portuguesas e investindo no seu desenvolvimento.

Estes são projetos essenciais para o desejado aproveitamento dos recursos que estão à disposição de Portugal, atendendo à posição geográfica do país. Ainda que já tenham sido dados alguns passos em direção a um desenvolvimento destas fontes de energia, é preciso notar que, para existirem realmente benefícios a longo prazo e a possibilidade de uma maior utilização das mesmas, são necessárias medidas que capacitem o progresso tecnológico e de investigação. A instalação de qualquer um destes projetos no nosso país envolveria um imenso trabalho de estudo, preparação, testes, e mesmo a própria execução, que a torna um processo moroso, com necessidade de grandes gastos humanos e financeiros.

Apesar dos inconvenientes referidos, e de se tratar de processos que podem, a curto prazo, trazer mais problemas do que soluções, é importante focarmo-nos no facto de que estas inovações poderão trazer cada vez mais resultados positivos. Como afirma o ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Manuel Heitor, estas “energias renováveis *offshore* são uma área com grandes oportunidades de criação de emprego e de projeção de Portugal no plano internacional, tendo em conta a posição geográfica do país e do Atlântico”.

Abordagem Final

Apesar de todos os esforços que já foram feitos no sentido de um maior aproveitamento da zona marítima, há ainda várias medidas de desenvolvimento e inovação que podem ser tomadas. É de salientar a importância do investimento em empresas e projetos que podem levar a uma melhor e mais sustentável exploração dos oceanos. Assim como é importante a valorização dos recursos disponibilizados pelo mar, uma vez que estes podem ter grandes benefícios quando explorados com a adequada tecnologia e formação.

Sendo o mar uma fonte de recursos essencial, é também um ponto fulcral ter em conta a sua proteção e sustentabilidade, assim como dos bens que neles podem ser encontrados. Nestas condições, este pode ser um vetor essencial no desenvolvimento das relações internacionais, além do desenvolvimento das próprias Nações. Neste sentido, deve ser encarado como um fator de importância extrema nas mais diversas perspetivas, podendo ser uma mais-valia a nível político, militar, económico e energético.

O estudo e a pesquisa nesta área é algo que não se encontra facilmente acessível à população em geral, e, na nossa opinião, é algo que devia fazer parte da formação do público, uma vez que pode despertar o interesse no ramo e levar a uma oportunidade de alargamento de mão-de-obra, assim como ao aumento de investidores e empresas no ramo. Por esta razão, foi para nós uma excelente oportunidade abordar o tema no contexto deste projeto. Levou ao aumento de conhecimentos e competências do grupo, assim como foi uma forma de exposição das opiniões e considerações sobre o tema.

Referências Bibliográficas

- Antunes, M., 1958. A importância de uma política marítima para Portugal. *Infoeuropa* [online]. Disponível em Biblioteca de Informação Europeia em língua portuguesa: <https://infoeuropa.eurocid.pt/files/database/000038001-000039000/000038402.pdf> [data de acesso: 21 de outubro de 2018].
- Banco Português de Investimentos (BPI), 2015. *A economia do mar em Portugal: a estratégia e a realidade, num retrato doméstico e comunitário* [pdf]. E.E.F. Mercados Financeiros, maio. Disponível em Banco BPI [website] https://www.bancobpi.pt/content/conn/UCM/uuid/dDocName:PR_WCS01_UCM01011175 [data de acesso: 22 de outubro de 2018].
- Banco Português de Investimentos (BPI), 2015. *A economia do mar em Portugal: a estratégia e a realidade, num retrato doméstico e comunitário, 2.ª parte* [pdf]. E.E.F. Mercados Financeiros, julho. Disponível em Banco BPI [website] https://www.bancobpi.pt/content/conn/UCM/uuid/dDocName:PR_WCS01_UCM01012656 [data de acesso: 22 de outubro de 2018].
- CCDR Algarve. Consulta Pública sobre a Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020. *CCDR Algarve* [online]. Disponível em: <https://www.ccdr-alg.pt/site/info/consulta-publica-sobre-estrategia-nacional-para-o-mar-2013-2020>. [data de acesso: 22 de outubro de 2018].
- Delimbeuf, K., 2017. Os portugueses são o povo europeu que come mais peixe. Porquê? *Expresso* [online], 12h00, 23 de julho. Disponível em: <https://expresso.sapo.pt/sociedade/2017-07-23-Os-portugueses-sao-o-povo-europeu-que-come-mais-peixe.-Porque-#gs.8c0gw04> [data de acesso: 22 de outubro de 2018].
- Direção Nacional da Quercus, Associação Nacional de Conservação da Natureza, 2016. *Estudo diz que oceanos podem assegurar 10% das necessidades energéticas na União Europeia até 2050*. Direção Nacional da Quercus, Associação Nacional de Conservação da Natureza [online], 14 de novembro. Disponível em: <https://www.quercus.pt/comunicados/2016-col-150/novembro/4993-em-portugal-energia-dos-oceanos-com-potencial-por-alcancar?fbclid=IwAR2SUhDABoC4e0UdP0mA7jGkxfXBtxIV7H29IvIA36Fg2kkjXfOR9-5VBw> [data de acesso: 23 de outubro de 2018].

- Duarte, A., 2018. *Políticas e Estratégias Marítimas da Europa e de Portugal*. Lisboa: Centro de Estudos Estratégicos da Marinha/Edições Culturais da Marinha. [online] Disponível em: https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Documents/CAD_NAVAL48.pdf?fbclid=IwAR2lnSSyJZkAYNpLxcJ7-nPyJLSSH2BEYiKSzbiab8Hve39JqdgjTDemLfY [data de acesso: 25 de outubro de 2018].
- Fórum Empresarial da Economia do Mar. *Hypercluster* da Economia do Mar (Resumo). *Fórum Empresarial da Economia do Mar* [online]. Disponível em: <http://feemar.weebly.com/resumo.html> [data de acesso: 21 de outubro de 2018].
- Gonçalves, E., 2015. *Portugal e o Mar*. Tese de Mestrado em Gestão. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa (UCP)/Faculdade de Economia e Gestão. [online] Disponível em Repositório Institucional da UCP: <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/19340/1/TFM%20-%20Portugal%20e%20o%20Mar.pdf>. [data de acesso: 21 de outubro de 2018].
- Jornal da Economia do Mar*. O mundo através do comércio marítimo. *Jornal da Economia do Mar* [online]. Disponível em: <http://www.jornaldaeconomiadomar.com/o-mundo-atraves-do-comercio-maritimo/> [data de acesso: 22 de outubro de 2018].
- Luís, M., 2015. *A Economia do Mar em Portugal: a importância da Marinha Portuguesa numa perspetiva económica*. Tese de Mestrado em Ciências Militares Navais, na especialidade de Administração Naval. Alfeite: Escola Naval. [online] Disponível em RCAAP: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/11068/1/ASPOF%20AN%20Jesus%20Luis%202015.pdf>. [data de acesso: 21 de outubro de 2018].
- Matos, A., 2017. Economia do mar: o maior recurso natural português. *Jornal Económico* [online], 00:09, 9 de agosto. Disponível em: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/economia-do-mar-o-maior-recurso-natural-portugues-196487> [data de acesso: 22 de outubro de 2018].
- Noctula. Projeto Windfloat Atlantic: Primeiro Parque Eólico Marítimo em Portugal. *Noctula* [online]. Disponível em: http://noctula.pt/projecto-windfloat-atlantic-primeiro-parque-eolico-maritimo-em-portugal/?fbclid=IwAR2ISgMtM_9vg1Vk0_y3YRPlI5bgusn5wGmN681dj_VLrff0p71MQrADTwyM [data de acesso: 23 de outubro de 2018].
- Pinto, B., 2015. A sobre-exploração de espécies. *Visão* [online], 10h45, 9 de abril. Disponível em: <http://visao.sapo.pt/ambiente/opiniaoverde/brunopinto/a-sobre-exploracao-de-especies=f816015> [data de acesso: 23 de outubro de 2018].
- Pinto, I., 2018. Renováveis. Windfloat é o projeto mais inovador em curso na região. *Dinheiro Vivo* [online], 10:00, 30 de setembro. Disponível em: <https://www.dinheirovivo.pt/economia/renovaveis-windfloat-e-o-projeto-mais-inovador-em-curso-na-regiao/?fbclid=IwAR2Z2GxDLpRtn7-xWPXPCkpFnHiMdWB0AFzw6vGIc09dikjhgGzMOUIONHk> [data de acesso: 23 de outubro de 2018].
- Pires, G., 2018. Usina de energia solar flutuante mais potente do mundo é concluída no Japão. *Tekenergy*. [online]. Disponível em: <http://blog.tekenenergy.ind.br/2018/03/29/concluida-no-japao-maior-usina-de-energia-solar-flutuante-do-mundo/> [data de acesso: 23 de outubro de 2018].
- Programa Operacional Mar 2020. O que é o MAR 2020? *Mar 2020* [online]. Disponível em: <http://www.mar2020.pt/o-que-e-o-mar-2020/?fbclid=IwAR1Z2KFFfKOUYfiaBrND0YOSmwRdqGGEUGC2E0uobDhVloBrYSZbxv74roo> [data de acesso: 25 de outubro de 2018].

- Reis, P., 2016. Energia ondas e marés. *Portal Energia: Energias Renováveis* [online], 10 de fevereiro. Disponível em: https://www.portal-energia.com/ondas-e-mares/?fbclid=IwAR02HeVfGeHSHsbtUkW8WCkbV_nu84chWA_2xDtPX00za-LrP5LPRRPgGk [data de acesso: 23 de outubro de 2018].
- Rodrigues, J., 2016. Portugal e o mar. *Observador* [online], 00:40. 1 de março. Disponível em: <https://observador.pt/opiniao/portugal-e-o-mar/> [data de acesso: 22 de outubro de 2018].

As Leis Navais e a Marinha do Almirante Alfred von Tirpitz

Pedro Alexandre Rodrigues Pires.

Introdução

Após a unificação dos vários Estados alemães em 1871, com a vitória da Prússia na guerra Franco-Alemã – depois de levar a cabo guerras vitoriosas contra o Império Austro-Húngaro e contra a Dinamarca –, o novo Império Alemão destaca-se como o grande poderio terrestre europeu.

Apesar disto, o caminho que o Império Alemão tomaria seria o de rumar em direção ao mar e para o domínio especificamente do Mar do Norte.

Isto seria feito depois do afastamento do chanceler Otto von Bismarck que, depois de começar como primeiro-ministro da Prússia em 1862 e acabar como chanceler do Império Alemão em 1890, era apoiante da ideia de que a Alemanha se deveria manter pelo domínio da terra.

Com o afastamento de Bismarck pelo *kaiser* Wilhelm II, em 1890, surge outro homem que vem contrariar a política terrestre de Bismarck. Em 1897 o almirante Alfred von Tirpitz assume o cargo de secretário da Marinha do Império Alemão, e influenciado pelo almirante Alfred Mahan e as suas ideias de domínio dos mares, enceta, apoiado pelo *kaiser*, numa nova política para a Alemanha, uma *Weltpolitik* – uma política de expansão no sistema internacional – na forma de uma expansão da Marinha, ao contrário da *Europolitik*.

Mas para o domínio dos mares, e para alcançar um estatuto de grande potência entre os Estados líderes, seria preciso uma Marinha de Guerra capaz de sustentar os objetivos políticos alemães.

Aqui, Tirpitz vira-se de novo para as ideias de Mahan, este que defendia uma enorme força naval para procurar o inimigo e procurar a batalha decisiva, tendo como exemplo no nosso trabalho a Batalha da Jutlândia em 1916.

O paradigma de defesa do Império Alemão teria então de ser alterado de um paradigma de defesa terrestre para um de defesa marítima.

Com este objetivo, von Tirpitz irá fazer passar na *Reichstag* – Parlamento Alemão – uma série de leis navais e respetivas emendas, com o fim de ver criada a sua força naval.

A pergunta a que este pequeno trabalho pretende responder é: que papel, contributos e resultado proporcionaram as leis navais alemãs para a concretização do objetivo de alteração da posição hierárquica do Império Alemão no sistema internacional?

Para isto terá que se caracterizar a tipologia de Estado representada pelo Império Alemão e os seus adversários e de como estes se relacionam, revelando-se os palcos do confronto, e que objetivos foram traçados.

Analisando-se as atitudes de um ator e a resposta de outro ir-se há revelar os atores e as políticas, juntando a isto um pequeno estudo teórico ao nível das teorias das Relações Internacionais, da política, da estratégia estatal e um estudo geopolítico.

Este trabalho pretende assim responder à pergunta inicial partindo de uma perspectiva assumindo a ideia de que a busca por reconhecimento por parte do Império Alemão e o estabelecimento do programa naval como meio de o fazer tem origem em estímulos externos e não internos, apesar destes estímulos internos virem a ser estimulados em apoio às políticas navais.

Tentar-se-á definir o tipo de Estado que representa o Império Alemão à luz das teorias de Relações Internacionais para perceber a sua mudança de atitude e seguidamente oeste trabalho tentará demonstrar quais foram as transformações na mentalidade do Estado alemão e os atores que levaram à implementação das “Leis Navais”, o que elas requeriam do Estado e o que elas pretendiam fornecer com o propósito de cumprir o objetivo político de domínio do Mar do Norte e da elevação do *status* do Império Alemão no sistema internacional.

1. Um Estado Realista e Revisionista: o Caso Alemão

Os Estados revisionistas possuem ambições quanto à revisão das suas fronteiras e posição na hierarquia internacional, expandindo-se de modo a alterarem a sua posição nesta hierarquia, estando o Estado disposto a recorrer à beligerância para esse efeito.

Os Estados revisionistas poderão ter objetivos limitados ou ilimitados; no caso em apreço, o Império Alemão demonstra ser um Estado revisionista com objetivos limitados, ou seja, apesar de querer desafiar a Inglaterra como potência superior (mas conservadora), tinha objetivos concretos, como conseguir, por exemplo, posses em África, e uma Marinha de Guerra capaz de rivalizar com a posição inglesa.

Esta etiqueta de “revisionista” não poderá ser apenas colocada devido às ações levadas a cabo entre 1890 e 1919. Ainda antes da unificação alemã de 1871, o Estado prussiano leva a cabo uma série de guerras que visam a subida na hierarquia dos Estados e a expansão territorial, como exemplo disso pode-se apresentar a guerra dos Ducados de Elba em 1864 ou a Guerra Austro-Prussiana de 1866.

Podemos até recuar à instauração do Zollverein em 1834 e olhar para esta unificação aduaneira entre a Prússia e os maiores Estados alemães, como uma forma de expansão da sua influência dentro do espaço germânico.

Os teóricos revisionistas admitem a existência de ciclos hegemónicos, e de que, num sistema revisionista, existem sempre mais potências revisionistas que conservadoras, levando a que, assim, sempre que uma potência hegemónica demonstra estar em decadência, existe logo uma segunda potência revisionista que está a tentar tomar o seu lugar.

Aquí podemos enquadrar muito bem o Império Britânico e o Império Alemão, o primeiro, uma potência que pretende conservar o seu estado de primeira potência na

hierarquia dos Estados, mas que o faz para manter o seu *status*, preservando a sua marinha como força dominante no mundo, e a segunda, que pretende crescer e assumir para si uma posição de proeminência, levando a que embarque num programa naval para poder rivalizar com o Estado que ocupa o primeiro lugar.

O Império Alemão apresenta-se assim como o Estado ofensivo e, o Império Britânico, como o Estado defensivo, obrigando a encaixar estes nas teorias do “realismo estrutural ofensivo”, que tem como arauto o autor John Mearsheimer e o “realismo defensivo” que tem como seu expoente o autor Kenneth Waltz.

O “realismo estrutural ofensivo” defendido por Mearsheimer afirma que todos os Estados querem a hegemonia e assim, a cooperação, é praticamente impossível; no entanto, ao longo da última década do século XIX, o Império Britânico ficou cada vez mais isolado, “faced German opposition to the Boer War, American antagonism over a border conflict in Venezuela, a Russian challenge to the independence of Turkey and hence to British trade lanes to India, and almost open war with the French over the Sudan during the Fashoda crisis” (Scott, 2006, p. 111), a acrescentar à política de crescimento da marinha alemã, levou a uma corrida às armas.

O “realismo estrutural defensivo” de Waltz afirma que os Estados só querem poder para manter o *statu quo*. Não o querem acumular de forma a gerar desequilíbrios na balança de poder e que assim a cooperação é possível.

A indicação de que o Império Britânico seria o ator que queria manter o *statu quo* foi a tentativa por parte da Inglaterra “to negotiate arms limitation with Germany” (Doerr, 2014, p. 6)¹. No entanto, o Império Alemão não aceitou esta proposta, referindo que “no other emerging naval power had been forced to reduce its armaments in the past, including the English navy under Cromwell in the mid-1600s, and therefore Germany has every right to expand their navy and achieve their rightful place as a world power” (Doerr, 2014, p. 6).

Há, portanto, uma luta pelo topo da hierarquia, isto é, “All states, or at least all great powers, seek to maximize power (i.e., military strength) because every increment of power increases their chances of survival in an anarchic system. Therefore there are virtually no status quo powers” (Snyder, 2002, p. 158). Seguindo a ideia de Mearsheimer, o Império Alemão não iria ceder a uma cooperação com a Inglaterra.

Apesar disto existe entre os alemães quem pense que uma aliança com a Inglaterra possa revolver os problemas navais alemães. Este processo é chamado por Mearsheimer de *Bandwagoning*², aliando assim a hegemonia da Royal Navy à hegemonia da economia e de produção de ferro do Império Alemão. “By 1900, German iron and Steel production

1 Em 1906 a ala liberal inglesa sobe ao poder com o argumento de reduzir o orçamento naval em favor de aplicar esses fundos em reformas sociais. No entanto, a ameaça da marinha alemã à proeminência da Royal Navy, levou a que, pelo contrário, mais dinheiro fosse aplicado na Marinha (Doerr, 2014, p. 5).

2 “Bandwagoning is where a threatened state joins forces with the threatening state to exploit other states, but allows its dangerous rival to gain a disproportionate share of the spoils that they conquer together. In essence, the bandwagoner permits its newfound ‘friend’ to improve its position in the balance of power” (Mearsheimer, 2009, p. 243).

exceeded that of Great Britain, and Between 1907 and 1914, German production was nearly double the British level” (Singer, 1987).

Se a cooperação está fora de questão, então para que o Império Alemão possa competir com o Império Britânico, este tem que ter a capacidade de intervir nas zonas de influência britânica. O exemplo claro de que o Império Alemão teria de criar uma Marinha de Guerra capaz de rivalizar com a Royal Navy é a segunda Guerra Anglo-Bôer, na qual o Império Alemão apoiou os bôeres contra o Império Britânico. No entanto, e apesar da intenção de apoiar a República do Transvaal, o *kaiser* foi avisado de que “there is no prospect of Germany being able to land troops in or near the Boer republics or the Cape Colony if the British navy opposes the project” (Katz, 2013, p. 3).

Esta incapacidade de influenciar eficazmente a segunda Guerra Anglo-Bôer levou a que a necessidade de uma Marinha de Guerra eficaz fosse mais clara.

A partir dessa década, para o almirante von Tirpitz, as relações entre os dois países só poderiam ser amigáveis para que a Inglaterra não desse conta do crescimento naval alemão, até se passar a *danger zone*. A ideia geral era de que “When the Kaiserliche Marine had passed the danger zone, it would be so strong that the Royal Navy could not attack the German battle fleet head on without risking massive casualties, and therefore its naval supremacy” (Doerr, 2014, p. 3).

Do ideal de expansão revisionista alemão surgiram dois pontos de vista, um externo e outro interno. O primeiro será o mais apoiado “which is strongly advocated by the Emperor, who believes that Germany must either become a world power or stagnate” (Randy, 2013, p. 1). Fortalecendo a ideia expansionista existe uma ala conservadora que apoia uma expansão territorial colonial por parte do Império Alemão, ajudando a resolver problemas sociais com a mobilização de parte da população para as colónias.

Esta visão colonial foi impulsionada com a saída de Bismarck, revelando um novo olhar sobre a temática colonial. Bismarck havia sido um ávido defensor de que o Império Alemão se deveria abster de possuir colónias, não tendo uma presença forte na Conferência de Bruxelas de 1876. No entanto, na Conferência de Berlim (15 de novembro de 1884 a 26 de fevereiro de 1885), o Império alemão adquire colónias em África, nomeadamente a “África Oriental Alemã [Deutsch-Ostafrika, que incluía os territórios do Tanganica (hoje, parte continental da Tanzânia), o Ruanda-Urundi (hoje, Ruanda e Burundi), o Wituland (integrado no Quênia, desde 1890) e o Triângulo de Quionga (em Moçambique)]; Sudoeste Africano Alemão [Deutsch-Südwestafrika (atual Namíbia) e o sul da Faixa de Caprivi, no Botswana]; África Ocidental Alemã [Deutsch-Westafrika, que integrava os Camarões e a Togolândia (hoje, o Gana e o Togo)]” (Coelho, 2014).

Segundo Matos Coelho (2014), a ação alemã para com as suas colónias seria a de “Die Flagge folgt dem Handel (“A Bandeira segue o comércio”)), uma ideia de Bismarck, seguindo a ideia de que as aventuras coloniais alemãs não deveriam conseguir-se através de dinheiros públicos e, portanto, os investimentos deveriam ser privados, o governo limitava-se a “dar proteção aos seus súbditos e a auxiliar companhias de iniciativa privada, sem se envolver em guerras com os indígenas ou com outros Estados” (Coelho, 2014).

Estes privados realizavam as suas atividades nas colônias alemãs na forma de companhias concessionárias, pagando impostos ao Império Alemão. No entanto o Império Alemão cedia fundos para manter três tipos de forças nestes territórios para a proteção dos seus súbditos, seriam estas a “força de polícia (*polizei-truppen*) no Togo e, inicialmente, nos Camarões e no Sudoeste Africano, exército colonial (*schutztruppe*) nos Camarões e na África Oriental e força imperial de proteção (*Kaiserliche schutztruppe*), com tropas exclusivamente europeias, no Sudoeste Africano (a partir de 1887)” (Coelho, 2014).

Estas forças seriam o equivalente às forças inglesas nas suas colônias, apesar de mais pequenas e empregues não com o sentido imperialista inglês, mas mais como uma força de defesa e policiamento.

Com as ideias de Friedrich Ratzel de “Espaço Vital” (*Lebensraum*) a “Alemanha passou a apoiar planos de expansão em África, estimulados pelo crescimento económico do país e pela doutrina “social-darwinista”, pelo que o *kaiser* se sentia compelido a intervir com mais determinação em questões não europeias, mesmo que para tal tivesse de entrar em rotura, ou mesmo em conflito, com a Grã-Bretanha” (Coelho, 2014).

O que continuava a faltar ao Império Alemão era uma Marinha de Guerra capaz de auxiliar e ligar as colônias alemãs à Europa sem medo da Royal Navy.

Para além de colmatar as deficiências na sua política externa, como foi demonstrado pelo caso do apoio alemão ao Transval na segunda Guerra Anglo-Bôer, uma Marinha forte e capaz seria necessária para levar a cabo uma nova política colonial, notando o *kaiser* e Tirpitz que o Império Britânico controlava o seu vasto império “using a very powerful navy and a small and very experienced professional army. (...) Trade was a major factor in establishing this empire (...) Colonies provide raw material and markets for UK-based production; they absorb surplus labour; and the larger colonies maintain armies and navies of their own (...) A further benefit of the colonies is that they supply coaling stations and naval bases for the British, which exceeds any two existing navies in size” (Katz, 2013, pp. 1-2)³.

Em suma, a mudança do Império Alemão do ponto de vista da “teorias estruturais realistas”, demonstra que o império altera a sua maneira de ser, passando a ser revisionista com limites em mente; no entanto, emprega uma faceta ofensiva ao invés do Império Britânico que emprega uma faceta realista, mas defensiva.

O arranque de uma política naval e colonial é sujeito à alteração de atores, como saída de Bismarck e a entrada de Tirpitz que, afirma que o futuro da Alemanha está no mar. Aliando isto ainda ao ânimo do *kaiser*, leva a que a subida do Império Alemão na hierarquia do sistema internacional leve à prática as leis navais (e as suas emendas) de forma a por em prática um programa de construção naval que ponha o Império Alemão em competição com o Império Britânico.

3 “A nova política externa berlinense seguiu a doutrina dos intelectuais germânicos, segundo a qual “o Mar” era um fator de poder determinante da política mundial. Segundo esta conceção geopolítica, “desenvolvida essencialmente por Friedrich Ratzel “as poderosas nações continentais teriam, necessariamente, que tornar-se também potências navais, pelo que só assim seria possível a uma nação adquirir supremacia mundial”. (Coelho, 2014).

Parece ainda ser relevante elaborar sobre a construção de uma identidade estatal, neste caso alemã, a partir da construção de bens materiais, ou seja, neste caso em específico, a construção de uma Marinha como fator de unificação e de criação de uma identidade nacional.

A criação de uma forte identidade é essencial para a afirmação de um Estado no sistema internacional, no entanto, ao contrário do que aconteceu na Alemanha imperial, uma identidade nacional deve ser criada através de interações sociais, mas quando isto não existe, como é o caso do Império Alemão depois da unificação de 1871, os Estados “ground their aspirant identities in materials practices. Within this context, power maximization is a strategy that great powers pursue in order to obtain recognition and stabilize the insecurity inherent to identity formation in anarchy” (Murray, 2010, p. 658).

Uma identidade interna e a formação desta não está apenas conformada a aspirações e esforços internos. A interação de um Estado com os restantes e a aceitação/reconhecimento do primeiro pelos restantes é o que permite a um Estado definir-se no sistema internacional, desta forma a identidade de um Estado é vulnerável às reações ou falta delas por parte dos restantes Estados; vendo isto, podemos fazer a comparação com a ideia realista de um sistema internacional anárquico do qual não se sabe as reações e que obriga a uma crescente aquisição de poder para efeitos de segurança.

“Interaction always holds the possibility that a state’s self-understanding will not be recognized, and as result the security of its identity will be called into question” (Murray, 2010, p. 662).

Quando não existe este reconhecimento, ou um Estado não se acha reconhecido, “Material practices are an effective expression of an identity because the material world gives substance to the recognition – seeking state’s aspiring social identity and allows the state to experience its social status as a brute fact, rather than as the uncertain effect of an ongoing political practice of social construction” (Murray, 2010, p. 663).

Estas *material practices* tendem a demonstrar-se através de forças militares e tendo em conta o caso específico do Império Alemão, revelam-se na forma de uma poderosa Marinha de Guerra. Nesta época, “the battleship was the predominant capability constructive of a great power status. Large navies, embodied in world-class battle-fleets, were powerful symbols of both the nation and the power of that nation vis-à-vis other states in the system” (Murray, 2010, p. 665).

O poder naval era entendido como o fator decisivo em lutas por *status*, e o *Battleship* era o principal símbolo desse poder. A construção de uma Marinha de Guerra para o Império Alemão “reflects back to the state identity it seeks, and lends relative stability to the intersubjective world by reducing social uncertainty” (Murray, 2010, p. 665). Desta forma “Germany’s naval program was one dimension of a power-maximizing foreign policy design to increase Germany’s relative power in the international system” (Murray, 2019, p.133), tentando assim criar também uma identidade marítima que a Alemanha não possuía.

Segundo a teoria realista, o sistema internacional é anárquico, o que resulta numa aquisição de poder por parte dos Estados a fim de se sentirem seguros face aos restantes

atores mas, neste caso, a questão securitária do Império Alemão não está em causa. Argumenta-se então que, a formação de uma Marinha de Guerra por parte do Império Alemão tem como objetivo a ascensão a uma posição elevada no pódio do sistema internacional.

2. As Leis Navais: o Produto de uma Nova Alemanha

Primeiramente tem de ser entendido que, anteriormente a 1870, não existe uma tradição naval alemã, mesmo em 1848 com o *Denkschrift*⁴, do príncipe Albert da Prússia, não foi possível delinear uma estratégia sem interrupções.

No período de Bismarck a Marinha era vista como uma extensão do Exército, apoiando as operações levadas a cabo por este nas guerras que levaram à unificação do Império Alemão. Para demonstrar a dependência que a Marinha tinha relativamente ao Exército basta observar que homens como Leo von Caprivi e Albrecht von Stosch – generais do Exército – foram comandantes da Marinha alemã⁵.

Em 1867 é aprovado um plano no *Reichstag* para a construção de “sixteen armored warships to defend home waters” e de “20 corvettes that could be used for foreign service” (McCarty, 2013, p. 18), e destes dezasseis, apenas cinco foram construídos.

Albrecht von Stosch, general de infantaria, tentaria renovar este plano, mas sofreria do mesmo mal. A falta de um objetivo estratégico fixo e de uma ideia clara sobre qual deveria ser o uso da Marinha, levaria a que muitos no *Reichstag* optassem por decidir com base em fatores económicos e não estratégicos, levando a que projetos como cruzadores fossem em frente e que deixassem de lado, os navios mais caros, os *Battleships* (couraçados).

Com a reunificação alemã, em 1871, a Marinha tinha visto a sua ação em função da proteção costeira; no entanto, a Marinha, ao contrário do Exército – este que era fornecido por cada Estado alemão –, viria a ser visto oficialmente como um símbolo de unidade alemã⁶.

A 15 de junho de 1888, Wilhelm II ascende ao trono do Império Alemão e, com ele, ascende uma nova política externa que, devido à sua admiração pela Marinha, leva à destituição de Bismarck e à reorganização da Marinha alemã.

4 “The memorandum included three models on which Germany might establish a navy: (1) providing mere coastal defense; (2) defending sea lines of communication (SLOCs); or (3) building up an independent sea power. Prince Adalbert, however, clearly emphasized that even steps leading toward the buildup of an independent sea power would involve many risks, and that once this option had been chosen there could be no stopping halfway” (Rahn, 2017, p. 14).

5 “During the Bismarckian wars for unification from 1864 until 1871, the German Navy was treated as a supporting arm of the army as was the norm in the strategic culture of central Europe. This phenomenon carried over into the first two decades of the empire, evident not only in the navy’s role of coastal defense against a potential French threat, but in the fact that at its head the Navy saw leaders the likes of Stosch (1871-83) and Leo von Caprivi (1883-88), both of whom were army generals – as such, they treated naval strategy as an extension of infantry tactics and took myopic views as regards ship building” (McCarty, 2013, p. 20).

6 “The very term Imperial Navy emphasized that this instrument of power was subject directly to the Reich” (Rahn, 2017, p. 16).

A 28 de março de 1889 Wilhelm II cria o *Marine-Kabinett* (Gabinete de Marinha), um gabinete que dava poder ao *kaiser* “over the appointment of officers, presentation of awards and decorations, and overall vision for the fleet” (McCarty, 2013, p. 20).

De seguida o *kaiser* decide dividir a Marinha em dois comandos. O primeiro seria o *Oberkommando* para o Comando das Operações da Marinha, e o segundo, o *Reichsmarineamt* para assuntos do foro administrativo, gerando ainda um terceiro braço que seria o *Admiralstab* (Almirantado).

Esta divisão seria prejudicial para a Marinha alemã. Apenas com Tirpitz, em junho de 1897, e com a designação deste para o *Reichsmarineamt*, é que haveria uma união de planeamento e comando da Marinha alemã, recordando Tirpitz que, durante este tempo de separação, os planos navais eram apresentados no *Reichstag* mais de um ponto de vista de estes poderem ser ou não aceites do que de um ponto de vista de necessidade estratégica, visto que todos os gabinetes propunham algo de diferente. “Tirpitz recalls in his memoirs that during this time, naval plans were presented to the Reichstag “not so much upon requirements as upon the probability of their being granted”, which was only compounded by the fact that “every authority in the navy wanted and proposed something different” (McCarty, 2013, p. 22).

Por esta altura existiam duas escolas diferentes com as quais o *kaiser* se debatia, gostando de ambas. A primeira seria a do contra-almirante americano Alfred Thayer Mahan⁷, mais historiador naval que estratega, Mahan teorizava que o domínio do mar seria para conseguir manter abertas as linhas de comunicações e de logística e que, através da manutenção destas linhas abertas, qualquer Estado conseguiria ganhar uma guerra; outra visão de Mahan seria a de que “a fleet should never be divided and that victory at sea is only possible by fleet concentration” (Vego, 2009, p. 2), acreditando que a concentração de uma frota seria o mais importante princípio na guerra marítima.

A segunda escola com a qual o *kaiser* se debatia seria a Jeune École, uma ideia proposta pelo almirante francês Theophile Aube, que enfatizava a *guerre de course* com o uso de navios mais pequenos e rápidos para a manutenção de colónias, algo que Tirpitz não abraçava, visto que “Tirpitz considered cruiser warfare a lost cause, owing to Germany’s lack of naval bases, he asked for the buildup of a fleet that can unfold its greatest military potential between Heligoland and the Thames” (Rahn, 2017, p. 17). E a sua visão seria de uma “first-rate battleship fleet” (McCarty, 2013, p. 23), tal como Mahan visionava.

Para poder ter a frota que queria, Tirpitz teria de ganhar apoio da população alemã, para depois, no *Reichstag*, conseguir passar as suas leis.

Mas também em conformidade com as ideias de Mahan, Tirpitz tenta fomentar a vocação marítima do povo alemão, algo que não existia visto que o Império Alemão e os Estados alemães antes da unificação em 1871 seriam Estados virados para o domínio terrestre.

7 Autor de *The Influence of Sea Power on History* onde estuda o papel da marinha inglesa na imposição da Grã-Bretanha como a maior potência marítima no mundo.

Para este fim Tirpitz lançou uma enorme campanha de propaganda⁸. Esta campanha é acompanhada de uma série de mecanismos que têm por missão a aceitação da população da expansão naval. Um destes mecanismos era o *Nachrichtenbureau*, o gabinete de relações públicas da Marinha, que tinha como missão assegurar que a Marinha “had the correct message” (Bachmann, 2016, p. 86).

Outro mecanismo seria o *Flottenverein*, a Liga da Marinha, que teria a missão de fazer a Marinha interagir com as populações que não viviam na linha de costa, possibilitando assim uma assimilação da mensagem que a Marinha desejava transmitir. Esta instituição “was supposed to reach across different party, confessional, social, or class divides, bringing the nation behind the idea of a strong navy” (Bachmann, 2016, p. 86), utilizando filmes ou fazendo demonstrações em rios que seriam capazes de albergar efetivos da Marinha.

Tem de ser referido que em 1897, na mesma altura em que Tirpitz assume o seu posto como secretário da Marinha do Império Alemão, o almirante apresenta um memorando ao *kaiser* que delinea a criação de uma Marinha que teria de ser “powerful enough to inflict damage on the strongest naval power” (Murray, 2010, p. 676), designando-se esse poder como sendo a Grã-Bretanha, contra a qual, o Império Alemão “most urgently [required] a certain measure of naval force as a political power factor” (Murray, 2010, p. 676).

Um último mecanismo seria a própria estrutura nacional alemã no pós-reunificação. É claro o modelo de governação durante Bismarck, um modelo altamente dominado por uma unificação dos *Junkers* – aos quais Bismarck pertencia –, os senhores rurais, que “dominated the Prussian army’s officer corps as well as the state bureaucracy and played a key role in the strength of the Prussian state” (Bachmann, 2016, p. 88).

Após a unificação alemã, a população começou a exilar-se nas cidades devido ao processo de industrialização alemão. Esta industrialização mostrou uma inversão entre os números de população agrícola, para os da população industrial⁹. Esta mudança retira a dianteira da governação aos *Junkers*, solidificando o poder e a imagem de poder na ideia de império e do *kaiser*.

O *kaiser* torna-se assim um símbolo do Estado, agrupando a isto o seu gosto pela Marinha. Desta forma, “all the interactions between the Kaiser and the navy were designed to show the Kaiser as the patron and leader of the German navy and, in this manner, place him at the head of the German nation” (Bachmann, 2016, p. 87).

8 “He popularized naval journals, such as the *Marine-Rundschau*, distributed translated copies of Mahan’s *The Influence of Sea Power on History* to the public via serialized prints in newspapers and complete volumes to every ship in the fleet, and perhaps most importantly recruited hundreds of academics to his cause. Organizations, such as The Colonial League, the Pan-German League, and the Navy League, were vital instruments in his campaign to rally public support around navalism as a singular national cause, while distracting the public from the rival political parties that were simultaneously trying to garner support for their anti-imperialist aims” (McCarty, 2013, p. 24).

9 “In 1882, about 42% of the empire’s population were employed in agriculture. By 1907, it was heavy industry that accounted for 42% of people’s employment and agriculture had declined to around 25%” (Bachmann, 2016, p. 88).

A campanha foi tão eficaz que “even the German farmers, represented by the German Conservative Party, supported the naval policy in spite of the fact that normally they pled for protective tariffs and armament of the army to protect the German-Russian border” (Jaschob, 2012, p. 13).

Esta onda de propaganda por parte de Tirpitz deve ser entendida à luz do pensamento de Mahan. Para o contra-almirante americano um fator essencial para uma estratégia naval seria a predisposição ou a vocação naval de um povo, vocação essa que, no caso do povo alemão, o almirante Tirpitz achava que não existia e queria criar.

A mudança da lógica na governação alemã, para além de se refletir nos fatores referidos anteriormente influenciou a política naval através dos fatores e forças disponíveis para perseguir a política naval.

A capacidade para levar a cabo a execução das leis navais está diretamente ligada com o sistema bancário, legislativo e industrial alemão.

O almirante von Tirpitz leva a cabo, como referido acima, uma campanha de propaganda a favor da sua ideia de expansão da frota alemã, mas esta campanha é feita para influenciar o *Reichstag* para que este aprove as leis propostas por Tirpitz e para criar no povo alemão a mitologia do mar e o carácter marítimo da nação alemã em vista a cumprir mais um fator ditado por Mahan como necessário para um domínio capaz do mar.

Apesar do Estado estar a ser encarrilado para a figura central do imperador e para o ideal de império, o orçamento ainda está nas mãos do *Reichstag*, e é aqui que von Tirpitz tem de conseguir a sua primeira vitória¹⁰.

A primeira lei é apresentada no *Reichstag* em 1897 e aprovada em 1898, apesar de oposição por parte do Partido Conservador e do Partido Social Democrata.

Esta primeira lei naval apelava à construção de “19 battleships and 50 cruisers of various sizes by 1904” (McCarty, 2013, p. 25), totalizando um orçamento de 40 milhões de marcos, sendo que ao final de 25 anos estes navios seriam automaticamente substituídos “without any recheck of the Reichsatg” (Jaschob, 2012, p. 3).

Esta primeira lei não seria necessariamente contra a Grã-Bretanha; aliás, esta primeira lei “stressed protection of trade and costal defence” (Jaschob, 2012, p. 3), visto que Tirpitz queria continuar a parecer seguir a tradição Prusso-Alemã, e assim pode-se dizer que esta primeira lei poderia ser mais facilmente vista como sendo contra a França ou a Rússia¹¹.

10 “The German political leadership was strongly dependent on the Reichstag, because the Reichstag had the budgetary sovereignty. Therefore they rhetorically combined the naval programme with economic interests just as with military and security interests” (Jaschob, 2012, p. 3).

“The Presidency is held by the German Emperor (a job reserved for the King of Prussia). The Emperor has personal control of the armed forces. The Chancellor has responsibility for foreign policy, and appoints ministers with the Emperor’s consent. The Bundesrat represents the German princes. The Reichstag is elected. The Emperor can appoint or dismiss a chancellor; The Reichstag must approve, but cannot initiate legislation, nor can it appoint or dismiss ministers; The Emperor (With approval of the Bundesrat) can dissolve the Reichstag. The Reichstag approves the budget” (Katz, 2013, p. 1).

11 “The first Navy Bill would have provided Germany with a fleet capable of deflecting French or Russian naval attack.” (McCarty, 2013, p. 25).

Esta lei supunha a construção de “Nineteen battleships, 8 armored cruisers, 12 large and 30 light cruisers to be completed by 1904” (Naval-History.Net).

A segunda lei surgiria em junho de 1900. Esta seria uma resposta às inadequadas capacidades mostradas pelo Império Alemão de responder às necessidades impostas pela política externa alemã, em particular no caso da segunda Guerra Anglo-Bôer, que viu o apoio alemão ficar aquém do desejado.

Esta lei “basically doubled the number of capital ships to be built, and left the budget open to be negotiated each year in the Reichstag” (McCarty, 2013, p. 25)¹², tendo sido aqui que foi chamada a atenção da Grã-Bretanha para o expansionismo alemão, revelando a ambição alemã e o caminho do Império Alemão para ter a segunda maior Marinha do mundo.

Esta lei entra também em consonância com as teorias de Mahan, que defendia que “in time of war the navy is not to be used to defend harbors and sea-coast cities. The only efficient use for the navy is for offense. The only way in which it can efficiently protect our coast against the possible action of a foreign navy is by destroying that navy.” (Sondhaus, 2001, p. 206).

Esta foi a lei que permitiu ao *kaiser* ter mais tarde a sua *High Seas Fleet* com a qual poderia perseguir uma atitude mais ofensiva. Segundo Tirpitz “A fleet is just as bad a defensive weapon as cavalry, if not more so. All the advantage in the North Sea goes to those who hold the initiative” (Tirpitz, 1919, p. 289).

Suplantar a Royal Navy nunca foi a ideia de Tirpitz. Aliás, era clara a incapacidade de acompanhar o ritmo de construção inglesa, muito menos ultrapassar esta.

Apesar de Tirpitz reconhecer que não iria suplantar, em termos numéricos, a Royal Navy, em 1906¹³, 1908¹⁴ e 1912¹⁵ Tirpitz fez passar na *Reichstag* adendas às leis navais, e por meio destas adendas “increased the replacement of capital ships from every 25 year to every 20, putting Germany on track to produce 3 dreadnaught-class battleships per year in place of outmoded pre-dreadnaught battleships and meet Tirpitz’s goal of 60 capital ships” (McCarty, 2013, p. 27).

A Inglaterra respondeu com um aumento na produção de armas ou *Arms Race*.

3. Da Estratégia às *Arms Race*: a Evolução no Quadro Geopolítico

A capacidade alemã não foi vista como uma ameaça de suplantação da Inglaterra no mar. A *Home Fleet* era uma força enorme, no entanto, a ideia alemã era a de que a Royal Navy, por mais vasta que fosse, teria que manter forças pelo império, o que permitiria ao Império Alemão focar a sua atenção na força naval à volta de Inglaterra.

12 Dobrando o número de navios a Marinha alemã contaria com “38 battleships, 20 armored cruisers and 38 light cruisers” (Naval-History.Net).

13 “The First Naval Amendment of 1906 was something of a defeat for Tirpitz. He had wanted 6 more battleships, but instead he had to make do with 6 heavy cruisers” (Rickard, 2007).

14 “The Second Naval Amendment of 1908 decreased the lifespan of a battleship to 20 years” (*Ibid.*).

15 “The Third Naval Amendment of 1912 called for a fleet containing 25 battleships and 8 battlecruisers in the front line, with another 16 battleships in reserve – a total of five squadrons of eight battleships” (*Ibid.*).

Esta era a visão de Tirpitz, visto que este teria comandado forças na Ásia e que teria marcado na sua mente a ideia de que a Grã-Bretanha não deixaria o seu império para proteger o território europeu.

A Grã-Bretanha irá reagir, recolhendo forças das várias frotas que possui à volta do mundo para o reforço da *Home Fleet*.

Já foi referido que a visão de Mahan foi a seguida por Tirpitz, no entanto, esta tem de ser analisada segundo o contexto geopolítico e os objetivos da política naval alemã.

Seguindo a definição de Liddel Hart a estratégia é a “arte de utilizar as forças militares para atingir os objetivos fixados pela política” (Beaufre, 2004, p. 35).

Tendo em conta o objetivo do Império Alemão, este modelo parece ser o de “ameaça direta”, ou seja, um modelo em que se os Estados dispõem de “meios muito poderosos (ou se a ação projetada permitir pôr em cena meios poderosos de nações aliadas) e o objetivo for modesto, a simples ameaça do emprego desses meios pode levar o adversário a aceitar as condições que lhe queremos impor e, ainda mais facilmente, a renunciar a quaisquer pretensões de modificar o *statu quo* estabelecido” (Beaufre, 2004, p. 40).

Este modelo direto ou estratégia direta “é senão a concepção fundada sobre a procura da decisão ou dissuasão, através do emprego ou de existência das forças militares consideradas como meio principal” (Beaufre, 2004, p. 57).

De uma forma macro podemos delimitar o conceito estratégico em cinco pontos para o podermos estudar e perceber onde se inserem as ações alemãs, designadamente: objeto, meios, sujeitos, formas de produção e, por fim, o objetivo.

Começando pelo objeto, podemos dizer que “o objeto da estratégia é a guerra (...) ou os seus sucedâneos na forma dos diversos conflitos internacionais” (Martins, 1983, pp. 110-111). No caso em estudo, a guerra não era necessariamente o objetivo final, visto que, segundo Mahan, seria uma Marinha capaz de procurar e ganhar a batalha decisiva, para isto, Tirpitz conta que no Mar do Norte não existam reforços ingleses. Analisaremos mais à frente que Tirpitz calculou mal a reação inglesa.

Quanto ao objeto tem ainda que ser dito que Tirpitz seguia a ideia de Mahan, que sugeria que a construção de uma enorme força naval culminaria numa grande batalha que definiria a guerra.

No que toca aos meios, Tirpitz, com as suas leis navais, introduziu um programa de construção naval que deveria dar uma frota de alto mar ao Império Alemão.

Falando sobre os sujeitos¹⁶, temos de separar os chefes políticos dos chefes militares. Já foram referidos dois sujeitos neste trabalho, o primeiro o *kaiser* e o segundo o almirante von Tirpitz, ambos com ambições militaristas navais e com a intenção de usar a futura Marinha de Guerra para atingir objetivos de elevação política no palco internacional.

16 Mesmo dentro de uma abordagem puramente no campo das Relações Internacionais podemos elaborar sobre o papel de um grupo pequeno de pessoas sobre o desejo de reconhecimento social de um Estado. “Research in a number of related disciplines, however, has shown that individuals are also importantly motivated by social desires related to identity and status, and that the pursuit of these objectives structures the way in which subjects interact with the material world” (Murray, 2010, p. 660).

A estes protagonistas acrescenta-se Bernhard von Bulow como secretário das relações externas. Bulow “was representative of the new course of prestige policy, he was certain that the German Kaiserreich needed a world power position and after few meetings with Alfred von Tirpitz, he became an advocate of the German naval programme” (Jaschob, 2012, pp. 8-9).

Na visão imperialista de Bulow a posseção de colónias seria a maneira mais fácil e rápida de alcançar o reconhecimento que o Império Alemão desejava, não interessando a sua localização ou o valor que poderiam ou não acrescentar ao império; assim, Bulow tornou-se aliado das políticas navais de Tirpitz “thus naval and foreign policies were deeply intertwined” (Jaschob, 2012, p. 10).

Elaborando sobre o quarto ponto, as formas de produção, temos de perceber quem eram os teóricos da época que influenciaram a produção do conceito estratégico e que escolas de pensamento apoiavam.

Já foi referido neste trabalho que Tirpitz era forte apoiante de Alfred Mahan, criando uma máquina de propaganda à volta das ideias deste autor para pressionar o apoio popular às suas leis navais.

A criação de uma enorme força capaz de ameaçar a Royal Navy advém do pensamento de Mahan, este autor acreditava que “fleet concentration was the most important principle in naval warfare. In his view, if the concentrated fire of the battle fleet is the principal means by which naval power is to be asserted, the preferred target of such fire is the enemy fleet” (Vego, 2009, p. 2). Para Mahan o principal objetivo de uma Marinha de Guerra seria o de entrar em contacto com a Marinha inimiga, desta forma, o vencedor deste contacto conseguiria adquirir segurança nas linhas marítimas de comunicação e logística. “Mahan firmly believed that acquisition and control of the sea’s communications could be obtained only in a decisive and clear-cut victory” (Vego, 2009, p. 3).

Finalmente temos o objetivo, que é designado pela esfera política. Esse objetivo seria a elevação do *status* do Império Alemão através da construção naval aprovada nas leis navais de Tirpitz.

O almirante alemão “predicated the entire project on building in stages over a generation, sufficient battleships to be able to inflict permanent damage on the Royal Navy and that this objective would be confined to the North Sea” (Moses, 2013, p. 28), mostrando-se assim também a área de atuação do objetivo, o Mar do Norte, onde iria desencadear-se a batalha da Jutlândia.

As leis navais de Tirpitz supunham que não haveria uma resposta inglesa se não o reconhecimento do poderio alemão. No entanto, a Grã-Bretanha respondeu com uma corrida ao armamento e à formação de alianças.

A visão da Grã-Bretanha viria a mudar com os efeitos das leis navais, vendo a Marinha alemã a crescer mesmo à sua porta.

Para a Grã-Bretanha “command of the ocean was essential for British strategy and security (...) as a result, the British government and admiralty maintained a policy of keeping the royal Navy capable of challenging the next two largest navies in the world” (Doerr, 2014, p. 4), e com a ultrapassagem do Império Alemão face à Rússia em 1906 –

depois da derrota russa em Tsushima em 1905 – a Grã-Bretanha começou a tomar atenção ao crescimento da Marinha alemã.

Desta forma a Inglaterra não poderia continuar isolada, criando um círculo de alianças que lhe permitiriam lidar com o Império Alemão. Em 1904 a Grã-Bretanha estabelece uma aliança com a França, e foi também em 1904 que o almirante John Fisher foi feito *First Sea Lord*, levando a cabo algumas reformas na Royal Navy.

Dentro destas reformas estava a retirada de navios que estavam a prestar serviço pelo império e concentrando-os na *Home Fleet*, algo com que Tirpitz não contava. Isto só foi possível depois de em 1902 a Grã-Bretanha ter assinado um tratado de aliança com o Japão, solidificando a sua presença no Extremo Oriente.

Apesar disto, a sua maior ação foi a construção do *Dreadnought*¹⁷ em 1906. A construção deste novo tipo de navio foi revolucionária. “The Dreadnought was an all-big-gun super battleship that reflected the latest developments in naval technology and at once transformed the meaning of sea power. The Dreadnought was so much powerful than its predecessors that it instantly deteriorated the fighting values of all battleships that went before it” (Murray, 2010, p. 684).

Em 1907, durante a Conferência de Haia, ainda foi tentado um acordo entre os dois impérios para uma limitação no fabrico de armamento, no entanto o Império Alemão não concordaria com nenhuma limitação. “Germans argued that no longer emerging naval power had been forced to reduce its armaments in the past, including the English navy under Cromwell in the mid-1600s, and therefore Germany had every right to expand their navy and achieve their rightful place as a world power” (Doerr, 2014, p. 6).

Com a criação do *Dreadnought* levantou-se uma discussão acesa em Inglaterra, que ficou conhecida como a *dreadnought scare* de 1909, na qual se afirmava que o Império Alemão teria atingido um ritmo de construção naval que permitiria ultrapassar a Royal Navy. Isto teria sido provocado pelos cortes financeiros ao programa naval inglês entre 1905 e 1909, no qual se construiria um couraçado por ano, lançando-se assim um ambiente de incerteza e medo na população inglesa, na qual esta exige que se aumente os gastos e ritmo de construção naval, algo que virá a acontecer. “There was a novel development in the introduction of the Naval Estimates to Parliament as Radical members of the Liberal Party introduced a motion to debate the growth of spending on armaments, which *took place on 2 March 1908 (...)* This motion was more than just an embarrassment to the government, it was unacceptable on its own terms as it implied that they had failed to make good on their election pledges and were profligate in their administration of these great spending departments” (Campbell, 1994, p. 41).

Esta resposta era o que Tirpitz não contava. Para Tirpitz o necessário era que a Marinha alemã fosse capaz de passar a *danger zone*, mas era suposto que a Grã-Bretanha res-

17 “The ship incorporated ‘a single type of primary armament—ten 12-inch guns—instead of the mixed armament [of the pre-dreadnought types, comprised of] four 12-inch and four 8-inch guns’. The ship integrated the ‘director’ system of fire in which the big guns were in nearly parallel alignment, aimed, and fired electrically and in tandem through a single gunnery officer’. Operationally, the effect was devastating’. The larger guns, coupled with dramatically increased range and accuracy out to twenty thousand yards, made the dreadnought the most powerful weapon in the world” (Kraska, 2005, pp 64-65).

pondesse a este crescimento marítimo alemão, “Consequently, Tirpitz designed his naval strategy in the context of “normal political conditions” failing to appreciate “that war does not brake out under normal political conditions, but in time of stress...” (Murray, 2010, p. 668).

A Grã-Bretanha aproveita para chamar alguns navios que estariam a servir pelo império para a *Home Fleet* e aumenta o ritmo de construção. Com a reação inglesa ao aumento da construção naval alemã, e o aumento da construção inglesa a barreira que era necessária ultrapassar para que a Marinha alemã passasse a *danger zone* ficaria cada vez mais longe com cada navio construído pela Grã-Bretanha.

Desta forma, em 1906, e depois da introdução do *Dreadnought*, Tirpitz apresentou um suplemento à última lei naval pedindo “six new cruisers, changing to Dreadnought style battleships, and prolonging the three-battleship per year production...”, implementando também em 1908 e 1912 novas emendas que seriam respostas “to Britain’s failures to recognize Germany’s world power status” (Murray, 2010, p. 685).

A decisão de permanecer num caminho de competição naval com a Grã-Bretanha levou, para além da *Arms Race*, a uma série de falhanços diplomáticos por parte do Império Alemão face à Grã-Bretanha aquando das crises marroquinas.

A primeira crise de Marrocos ocorreu em 1905/6 e foi despoletada pelos avanços franceses sobre Marrocos, contrariando a política de porta aberta que o *kaiser* e os líderes alemães defendiam¹⁸.

Em 1906 teve lugar a Conferência de Algeciras que acabou com uma derrota alemã. Isto deveu-se ao sistema de alianças já estabelecido e à dureza de seguir com o programa naval alemão.

Depois de 1904 e da Entente entre Inglaterra e França a elevação do status do Império alemão ficou mais difícil, assim “the only chance was to destabilize this new relation with a coup in the international scene” (Jaschob, 2012, p. 11).

O problema surge desde logo quando Marrocos não se apresenta como razão para uma guerra aberta, e assim, desde o início das negociações que o Império Alemão tem uma linha que não quer ultrapassar.

A este ponto a Marinha alemã não estava pronta para avançar sobre a Royal Navy e a Marinha francesa, mas o contínuo programa naval alemão levava a um maior antagonismo nas relações anglo-alemãs e franco-alemãs para além do Império Alemão não poder saber como reagiria a Rússia visto que semanas antes o *kaiser* e o czar teriam entrado em negociações, mas estas tinham falhado, precipitando uma aproximação entre a Rússia e a Grã-Bretanha.

Desta forma, o Império Alemão precisava de se impor sobre a França, mas, o sistema de alianças que se desenhava contra o Império Alemão parecia limitar as suas opções.

A *Weltpolitik* alemã mais o seu programa naval, e a insistência na sua continuação, estariam a isolar o Império Alemão.

18 Para mais detalhes sobre as duas crises de Marrocos e o envolvimento alemão ver Kraska (2005, pp. 67-72).

A segunda crise de Marrocos, em 1911, seguiu os padrões da primeira. A diferença seria que a Entente Cordiale teria expandido para englobar a Rússia em 1907.

Desta feita “Great Britain signalized that it would fight for French interests” (Jaschob, 2012, p. 12), mostrando que o isolamento internacional era claro para o Império Alemão, fugindo assim o objetivo de reconhecimento internacional.

O programa naval alemão impossibilitava os diplomatas alemães de chegar a algum tipo de acordo com a Grã-Bretanha e, ao mesmo tempo, o Império Alemão não estaria numa posição de demonstrar Poder efetivo porque a Marinha não estava numa posição de fazer frente à Entente que se tinha formado.

As duas crises de Marrocos demonstram que a política externa do Império Alemão estava dominada pelo programa naval e não o contrário. Isto demonstra também que “the naval programme was a structural phenomenon in the German Kaiserreich. (...) It was rooted in the political system. Though the main driving forces behind this status motivated ‘weltpolitik’ were the Kaiser Wilhelm II, Bernhard von Bulow and Alfred Von Tirpitz. They were children of their own time and for this reason they were not solely responsible: the general German public stood behind. All three used social trends to implement an imperialist policy which satisfied the structural claims of being a world power” (Jaschob, 2012, pp. 14-15).

A estrutura estatal do Império Alemão está, nesta altura, completamente imersa neste processo. Desde o início do programa naval, em 1898, que este se tem apresentado não só como um programa de construção naval, mas como a política alemã. “Together with nationalism and imperialism the naval programme became the symbol of Germany’s desire for a ‘place in the sun’. To reach this claim all relevant political fields had to subordinate. The budget sovereignty of the Reichstag was undermined through the long durations of the naval laws and thus German political leadership could implement its status motivated world political goals. Over time the naval programme reached the status of an all-determining factor for German policy, but its realization failed” (Jaschob, 2012, p. 15).

Esta atitude por parte do Império alemão manter-se-ia até ao início da Primeira Guerra Mundial.

Antes de passar aos resultados práticos da Marinha do Império Alemão, deverão ser especificadas as contradições da *Weltpolitik* e da doutrina de Mahan no pensamento de Tirpitz.

Em dezembro de 1897 von Bulow discursa perante o *Reichstag*, explicando a necessidade de expansão da Marinha alemã e que o Império Alemão também queria um *place in the sun*.

Este “lugar ao sol” “was a potente rethorical device that epitomized the objectives of the naval program and presented Germany’s aspirant identity as fait accompli.” (Murphy, 2010, p. 677)

Tal como a *Weltpolitik* deseja, existiu, por parte do Império Alemão, um olhar para o exterior ao invés de para o interior, estabelecendo firmemente as suas colónias, mas, como também já referido, a sua administração e poder efetivo sobre estes territórios foi

feita através de companhias privadas e não por controle efetivo do Estado. O ideal de colônia para Mahan não será o mesmo posto em uso pelo Império Alemão.

Para Mahan as colônias serviriam como pontos de abastecimento para o território central de um Estado, diga-se neste caso, os territórios europeus do Império Alemão, no entanto, a utilização por parte de Tirpitz de uma ideia de uma frota naval à procura da grande batalha não ia ao encontro da teoria de Mahan visto que o objetivo de Mahan é o de ganhar uma guerra, mas, o objetivo de Tirpitz será o de atingir um *status* no sistema internacional através da força marítima preconizada por Mahan.

Por existirem estas incongruências, a frota de superfície do Império Alemão foi elaborada com base numa teoria que não se conjugava com o ideal de *Weltpolitik* e com o verdadeiro objetivo subjacente a este ideal.

4. Resultados Práticos: a Batalha da Jutlândia e as suas Consequências.

O maior confronto naval da guerra foi a batalha de Jutlândia, que decorreu de 31 de maio a 1 de junho de 1916 no Mar do Norte.

O Império Alemão saiu derrotado, apesar de resultar num maior número de baixas para a Grã-Bretanha. O almirante Scheer, comandante da força naval alemã, num relatório para o *kaiser* depois da batalha diz que “there can be no doubt that even in the most successful outcome of a fleet action in this war will not force England to make peace.” (Bachmann, 2016, p.89).

As palavras do almirante Scheer mostram que a ideia de formar uma força capaz de manter a Royal Navy em xeque, não resultou.

A batalha da Jutlândia deu-se devido a uma atitude ofensiva de ambas as marinhas e o desejo por parte dos alemães de romper o bloqueio naval imposto pela Grã-Bretanha no início da guerra. “When the war began, Britain was “quick to capitalise” on its naval “supremacy” and geographical position by establishing a trade blockade of Germany and its allies” (Tudor, 2016).

Em janeiro de 1916 o vice-almirante Reinhard Scheer tornou-se comandante da *High Seas Fleet* alemã, resultando numa atitude mais ofensiva da Marinha alemã.

Segundo Tirpitz a substituição do almirante von Pohl pelo almirante Scheer teve como consequência “to deal with the decline in morale brought about by the long previous inactivity of the fleet.” (Tirpitz, 1919, p. 127).

Estes esforços ingleses para minar as águas do Mar do Norte seriam levados a cabo devido à falta de bases navais na costa oriental da Inglaterra, o que por si só impossibilitaria a concentração de navios ingleses nesta zona para contrariar as ambições alemãs que, como já referido, seriam de possuir a maior força entre o Thames e Heligoland, o que se traduz no Mar do Norte.

A ideia de Scheer seria a de cercar e destruir a Marinha inglesa aos poucos, destruindo pequenos grupos que fosse encontrando no Mar do Norte. Para isto Scheer atacaria a marinha mercante inglesa, para que numa resposta inglesa pudesse destruir os navios enviados.

Nas suas memórias Tirpitz confirma este modo de atuar afirmando que “The plan of operations which, in accordance with the Cabinet order of July 30th, 1914 (to be discussed later), was now laid before me by von Pohl, the Chief of the Naval Staff, in the event of an English declaration of war, consisted, as I found to my surprise, of short instructions to the commander of the North Sea fleet to wage for the present only guerrilla warfare against the English, until we had achieved such a weakening of their fleet that we could safely send out our own; if before this time there should be any good prospects of a successful battle, a fight might then be undertaken” (Tirpitz, 1919, p. 88).

O que Scheer não sabia era que o almirante John Jellicoe, comandante da *Grand Fleet* inglesa, já se encontrava em alto mar. Também era desconhecido pela parte de Scheer que, os códigos navais alemães teriam sido decodificados em 1914. A batalha que era inicialmente pretendida por Scheer seria o encontro das forças alemãs com a frota de *Battlecruisers* inglesa. A pretensão de Scheer seria a de atacar e destruir esta força antes que o grosso da força inglesa conseguisse chegar.

Como já referido, os códigos alemães já teriam sido decodificados pelos ingleses, o que resultou numa atitude preventiva inglesa, lançando para o mar a força de Jellicoe para se encontrar com as forças de Scheer. Apesar disto Jellicoe decide ignorar as mensagens do chamado Room 40 (Naval Intelligence) e assim fracassou em tornar a batalha da Jutlândia uma batalha decisiva. “Certainly “enemy reporting” and “action information” was a universal fault in the British fleet. The fact that Jellicoe never knew that the enemy was passing astern of him at Jutland indicates bad reporting by the flotillas, but the records also indicate that Jellicoe did not insist on receiving the minutiae of enemy *positions and strengths that would have enabled him to make the deductions Room 40 did*” (Wells, p. 52).

Como resultado da batalha¹⁹ de Jutlândia, a frota de superfície alemã passou o restante da guerra atacada. Isto veio a despoletar outros problemas tais como, a quebra do moral²⁰.

A inatividade das forças de superfície da Marinha levou a que o simbolismo de combater pela pátria se desvanecesse dos marinheiros alemães, o que levou a que em 1918 os marinheiros se revoltassem.

Uma série de fatores contribuíram para as revoltas. Primeiramente, a inatividade já referenciada revelava o pequeno valor que estas forças acrescentavam ao esforço de guerra.

Em segundo lugar, esta inatividade gerava monotonia entre os marinheiros. E, por último, esta monotonia “was aggravated by marked quality of life differences between officers and sailors, ins particular on the issue of rations inequalities. The result was that sailors were unable to affirm their role in the defence of the nation, while the class antagonisms between them and the officers were heightened” (Bachmann, 2016, p. 89).

19 “The Grand Fleet had lost 6,094 men, three battlecruisers, three armored cruisers and eight destroyers (113,000 tons). The High Seas Fleet had lost only 2,551 men, one battlecruiser, one pre-dreadnought, four light cruisers and five torpedo-boats (62,300 tons)” (Michael, 2016).

20 “The lack of any great victory or action did little to help morale” (Bachmann, 2016, p.89).

Isto serve para demonstrar que, ao inverso do esperado, ao contrário do objetivo de criar uma Marinha que servisse como simbolismo de uma união de todos os alemães e que fomentasse o espírito nacionalista, as condições das forças de superfície da Marinha alemã levam ao aumento de diferenças entre as suas fileiras.

Ainda deverá ser referido que Tirpitz, nas suas memórias, referencia esta quebra no moral dos marinheiros, ainda nas fases iniciais da guerra, aquando da tomada de posse do almirante Scheer, afirmando que “Admiral Scheer replaced the now invalid Admiral von Pohl as Commander of the Fleet, he and his Chief of Staff von Trotha (his own choice) took over their duties with the firm intention of bringing the fleet more strongly to bear in spite of the less favourable general situation. Scheer accordingly took measures, and successful measures, to deal with the decline in morale brought about by the long previous inactivity of the fleet” (Tirpitz, 1919)

Estes fatores aqui resumidos e o falhanço na utilização da Marinha como um instrumento fundamental para a derrota da Grã-Bretanha revelou uma falha grave na conceção inicial da Marinha do Império Alemão.

No caso particular da Marinha, esta que deveria ser o fator de união e de identificação de todo o povo alemão, levou a que os seus próprios marinheiros procurassem outro tipo de ícones ou de fatores como elementos de identificação e, neste caso, a falha no esbatimento das diferentes classes sociais resultou nas revoltas que foram levadas a cabo no final da Primeira Guerra Mundial.

Conclusão

O que começou como sendo o objetivo de apenas algumas figuras de topo como o almirante von Tirpitz, von Bulow e o próprio *kaiser*, tornou-se na própria estrutura da política externa do Império Alemão.

Podemos dizer que o Império Alemão colocou em campo uma estratégia a longo termo, revelando ciclos de construção navais que previam os meios necessários para contrariar a Royal Navy e assegurar uma posição de prestígio para o Império Alemão. Quanto ao modo de ação, podemos afirmar que o Império Alemão envereda por uma estratégia direta, visto que os seus objetivos visam a ameaça do uso da força militar como meio principal de coação.

Apesar de ser discutível o lugar de vencedor da batalha de Jutlândia, o facto é que a Marinha alemã ficou restringida aos seus portos para o resto da guerra, impedida de participar de forma significativa nos destinos do Império alemão.

Esta situação não só negou o mar ao Império Alemão como demonstrou que a estratégia alemã tinha, desde o início, sido desenhada com claras incongruências.

A ideia da Marinha era, para Tirpitz, uma forma de impulsionar a imagem e posição do império perante o mundo, entrando numa competição com o primeiro poder no mundo, a Grã-Bretanha.

A formação de uma Marinha poderosa, serviria como um ponto de unificação interno – visto que a Alemanha na sua forma política e organizada do início do século XX só existia há 30 anos e por isso não havia muitos fatores de unificação social –, mas como resultado de fatores externos.

O resultado desta política e da persistência da mesma acabaria por levar a uma corrida às armas na qual o Império Alemão se veria ultrapassado, especialmente depois da criação do revolucionário navio de guerra inglês *Dreadnought*.

No final, e com a derrota do Império Alemão na Primeira Guerra Mundial, a Marinha alemã acabou por falhar no objetivo de projetar e consolidar o império.

Bibliografia

- Bachmann, J., 2016. The Imperial Navy, 1897-1918: Negotiating the nation. *The Arbutus Review* [em linha], 7(1), pp. 82-95. Disponível em <https://journals.uvic.ca/index.php/arbutus/article/view/15688>
- Beaufre, A., 2004. *Introdução à Estratégia*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Campbell, T., 1994. *Financing the Royal Navy 1905-1914: Sound Finance in the Dreadnought Era*. Vancouver: The University of British Columbia.
- Coelho, A., 2014. O Expansionismo Alemão em Africa. *Revista Militar*, N.º 2548, pp 365-392. Disponível em <https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/921>
- Doerr, P., 2014. *World Power and National Security: The Motives and Rivalry of the Anglo-German Naval Arms Race, 1898-1914*. 7 de abril. [s.n.t.].
- Jaschob, L., 2012. The German Kaiserreich and its Naval Programme – Dreams of World Power and Unification. *Conference Paper*, December. The 8th Annual Conference In Political Science, International Relations and Public Policy In Memory of the late Yitzhak Rabin, At Jerusalem. Goethe-Universität Frankfurt am Main.
- Katz, R., 2013. *Round I: 1898 – The First Naval Law*. Berkley: University of California. Disponível em: <http://bnrg.cs.berkeley.edu/~randy/Courses/CS39K.S13/NavalGame/navalwar-3.pdf>
- Keefer, S., 2006. *Reassessing The Anglo-German Naval Arms Race*. University of Trento/School of International Studies.
- Kraska, J., 2005. *Fear God and Dread Nought: Naval Arms Control and Counterfactual Diplomacy before the Great War*. University of Virginia. Disponível em <http://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1192&context=gjicl>
- Martins, R., 1983. Acerca do conceito de Estratégia. *Nação e Defesa*, n.º 29, pp. 97-125.
- McCarty, B., 2013. *The German Navy: from world power to alliance power*. Naval Postgraduate School. Monterey, California. Disponível em https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/38979/13Dec_McCarty_Benjamin.pdf?sequence=1
- Mearsheimer, J., 2009. Reckless States and Realism. *International Relations* [em linha], 23(2), pp. 241-256, (sem local). Disponível em <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0048.pdf>
- Michael, E., 2016. Battle of Jutland. Em, *1914 1918 Online: International Encyclopedia of the First World War*, (sem local). Disponível em: https://encyclopedia.1914-1918-online.net/pdf/1914-1918-Online-jutland_battle_of-2016-03-15.pdf
- Moses, J., 2013. Alfred von Tirpitz: Architect of the Imperial German Battle Fleet. Em Andrew Forbes, ed., *The War at Sea: 1914-18*. Camberra: Sea Power Centre, sem local, pp. 23-33. Disponível em http://www.navy.gov.au/spc/sites/default/files/publication-documents/The_War_at%20Sea_1914-18.pdf [acedido em 16-6-2018].

- Murray, M., 2019. *The Struggle for Recognition in International Relations*; Oxford University Press, 2019.
- Murray, M., 2010. Identity, Insecurity, and Great Power Politics: The tragedy of German Naval Ambition Before First World War. *Security Studies*, 19, pp. 656-688;
- Naval-History.Net. *German Navy, World War 1-era: Expansion and Organisation of the Imperial German Navy 1897-1918*. Disponível em [website] <http://www.naval-history.net/WW1NavyGermanyOrganisation.htm> [acedido em 5 de maio de 2018].
- Rahn, W., 2017. German Navies from 1848 to 2016: Their Development and Courses from Confrontation to Cooperation. *Naval War College Review*, 70(4). Disponível em http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/Autumn2017Review_Rahn.pdf
- Rickard, J., 2007. *German Battleship Classes of the First World War*, 24 September. Disponível em Military History Encyclopedia on the Web http://www.historyofwar.org/articles/lists_battleship_classes_German_WWI.html [acedido em 10-5- 2018].
- Snyder, G., 2002. Mearsheimer's World – Offensive Realism and the Struggle for Security. *International Security*, 27(1), pp. 149-173. Disponível em <http://ir.rochelleterman.com/sites/default/files/glaser%20review%20of%20measheimer.pdf>
- Sondhaus, L., 2001. *Naval Warfare, 1815-1914*. Londres, Nova Iorque: Routledge.
- Tirpitz, A., 1919. *My Memoirs*, Vol. 2. Nova Iorque: Dodd Mead and Company. Disponível em https://www.naval-history.net/WW1Book-Adm_Tirpitz-Memoirs.htm
- Tudor, S., 2016. Naval Blockade. Em *Battle of Jutland: 100 Years Anniversary; House of the Lord*. In *Focus*; (sem local); 26 de maio.
- Vego, M., 2009. *Naval Classical Thinkers and Operational Art*. Newport: Naval War College.
- Wells, A., s.d.. *Studies in British naval intelligence, 1880-1945*. Londres: Kings College. Disponível em <https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/>

Painel 7

ECONOMIA DE DEFESA NACIONAL

Consumismo: o Indispensável Risco da Sociedade Pós-Moderna

Laura Filipa Barbosa de Cristo

1. Introdução

O consumo sempre existiu a par e passo do ser humano, no entanto, com todas as mudanças paradigmáticas – sociais, produtivas, políticas, económicas – o consumo massificou-se, passando a consumismo. Atualmente o consumismo é visto como a máquina de crescimento e desenvolvimento da sociedade pós-moderna, sendo-lhe por isso indispensável. Contudo, algumas das suas práticas são insustentáveis, ambiental e humanitariamente.

O presente *paper* visa à reflexão deste paradoxo, partindo da questão: de que forma é que as tendências consumistas, sendo indispensáveis ao desenvolvimento económico de regiões e comunidades se apresentam como um impulsionador de riscos? A sua resposta baseia-se na perspetiva pós-modernista, assente na visão de Baudrillard acerca do consumo, e mais cética face às tendências consumistas cada vez mais assentes na qualidade, inovação e novas tecnologias, inserindo-se mais no lado das vulnerabilidades do que nas oportunidades, embora sejam sempre apresentadas como soluções arrojadas – utilizando os contributos de autores como Beck, Escobar e Yaka.

Assim, introduz-se um pouco os novos conceitos associados à antiga teoria malthusiana. Apesar de ultrapassada, é útil ao artigo pois deriva da associação do aumento da necessidade de consumir e produzir ao aumento populacional, defendendo que o poder da população é infinitamente superior ao poder da terra para produzir meios de subsistência para o homem, que atualmente se categorizam pelos recursos energéticos. Este argumento será ilustrado com um estudo de caso sobre a transição energética, mais concretamente, o novo consumismo de veículos elétricos e a industrialização do lítio que lhe está inerente, realidade passível de ser a portuguesa abrangendo e sintetizando todas as questões previamente apresentadas.

Paralelamente vão-se expondo consequências e novas tendências do consumismo sobre o ambiente – aumento do aquecimento global – atingindo países subdesenvolvidos e desenvolvidos. Para a investigação destas consequências foi analisado o *Special Report on 1.5°C* (SRO15), Relatório Especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas – IPCC, na sigla inglesa de Intergovernmental Panel on Climate Change –, lançado no dia 7 de outubro de 2018, que interliga diretamente o aumento e riscos do aquecimento global aos riscos humanitários, partindo do pressuposto de que ambos são questões antropogénicas – tal como o consumismo.

2. Estado da Arte

2.1 Enquadramento

Esta reflexão enquadra-se na pós-modernidade em detrimento da modernidade, não por se considerar a primeira como um sinónimo aos tempos atuais, mas por ser a condição sociocultural do capitalismo pós-industrial, bem como por haver uma continuidade do tema do trabalho, o consumo, um fenómeno cultural, social, político e económico, entre os dois estágios, mudando apenas as suas características, formas e perceções, transformando-o em consumismo.

Para tal, adotaram-se os contributos de Jean Baudrillard (1981, p. 66), sociólogo pós-moderno, pois a sua investigação vai ao encontro da abordagem proposta neste artigo, designadamente por defender que a sociedade (de consumo) está organizada a partir do consumo e não da produção, eliminando as categorias económicas de necessidade, satisfação, distribuição e lucro, dando preponderância à natureza e função dos bens.

Segundo Baudrillard (1981, pp. 56-66), a perceção convencional do consumo assenta na lógica do crescimento levar à abundância, e a abundância ao bem-estar, ou seja, esta não é a apropriação individual do valor de uso dos bens e serviços mas a lógica de produção e manipulação dos significados sociais – a definição de consumo utilizada para a investigação. Nesta situação paradigmática a sociedade de consumo medeia o compromisso entre princípios democráticos, igualitários, que se aguenta com a abundância, bem-estar e a manutenção da ordem do domínio e privilégio.

De uma forma mais linear, a felicidade é a referência absoluta da sociedade de consumo, é solução para todos os males. O mito da igualdade que esteve na base das revoluções liberais e industriais fora expandido ou transferido para a felicidade. No entanto, para que a felicidade seja o veículo da igualdade, deve ser mensurável, seja por objetos, símbolos do bem-estar, conforto e qualidade (Baudrillard, 1981, pp. 49-50).

Ironicamente, esta felicidade distancia-se de toda a exaltação coletiva, alimentada por uma exigência igualitária que se funda nos princípios individualistas, fortificados pela Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, que vieram reconhecer o direito individual à felicidade, que se explica pela preferência e aumento do consumo individual e não do coletivo. Ou seja, o mito da felicidade reabsorve as determinações objetivas, sociais e históricas da desigualdade (*Idem*, 1981, p. 50).

Isto gera problemas inerentes à medição da felicidade e à perceção das desigualdades; gera um falso problema, pois olhar para o indicador da abundância, o PIB, permite análises manipuláveis à interpretação e à análise. Analisar o PIB é algo mais global, dado que o crescimento mascara a pauperização relativa, que está presente nas análises a nível estrutural. Nesse sentido a sociedade de crescimento é o total oposto da sociedade de abundância (*Idem*, 1981, p. 73).

Face a este seguimento lógico, pode-se fazer a ponte à tese de Thomas Malthus, *An Essay on the Principle of Population* (1798), por ambas as obras assentarem na processo histórico-cultural que faz crer que o único caminho é o do contínuo progresso e crescimento e, o não crescimento, ou a manutenção do que fora conquistado soa como regressista ou conservador, e também insustentável.

Aproveitando o resumo do autor Conway (2010, p. 17), Malthus justificara o aumento da necessidade de consumir e produzir, pelo aumento populacional. A teoria malthusiana defendia o poder da população ser infinitamente superior ao poder da terra para produzir meios de subsistência para o homem. Apesar de esta teoria ilustrar a insustentabilidade da raça humana, note-se que a maior parte do mundo ocidental se libertou dessa armadilha através do aumento da produção agrícola – o próprio mercado resolveu o problema da escassez de alimentos, as leis de oferta e de procura encorajaram os agricultores a conceber uma série de revoluções – do abrandamento do crescimento populacional em função da possível acumulação de riqueza, e, dos avanços tecnológicos desencadeados pela Revolução Industrial. No entanto há países subdesenvolvidos que ainda se encontram sujeitos a esta armadilha, pela sua terra ser pouco produtiva, obrigando as suas populações a trabalharem numa agricultura de subsistência.

Neste artigo, não se defende o uso de menos tecnologia, nem uma sociedade menor. O engenho humano conseguiu escapar à catástrofe teorizada por Malthus, atrasando-a. Porém, presume-se que possa haver um novo colapso, uma nova ameaça, pois há uma expansão do conceito dos “meios principais de subsistência ao homem” – o caso dos recursos energéticos. Esse novo colapso dependeria, atualmente, dos constrangimentos demográficos e/ou avanços tecnológicos que anteriormente refutaram as teses de Malthus.

Esta última hipótese continua a fazer sentido atualmente, comprovada pela proposta de Paul M. Romer, laureado com o prémio Nobel da Economia de 2018, que associou novamente o crescimento à tecnologia, projetando a necessidade coletiva de desenvolver inovações tecnológicas na luta contra a mudança climática, através da teoria do crescimento endógeno, demonstrando que os fatores endógenos têm a chave da prosperidade, e que o crescimento sustentável é possível direcionando recursos e investimentos para os impulsionadores da inovação tecnológica como educação e pesquisa TSF (2018).

No entanto, serão as inovações tecnocientíficas suficientes na luta contra o aquecimento global e erradicação da pobreza?

2.2 O Relativismo dos Riscos: Consumismo e Inovação – Problema ou a Solução?

Baudrillard (1981, p. 69) acreditava que era algo excessivo falar de sociedade de abundância e sociedade de penúria, seja qual for o volume dos bens ou riqueza produzida. Por isso, o crescimento seja ele tecnológico ou económico, é algo fraco e posterior em relação ao que é determinado pela estrutura social.

O progresso tecnológico aciona os ideais supramencionados da felicidade e igualdade através da sua lógica progressista, de uma “abundância futura”. Quando há a diminuição da desigualdade como problema económico e social, não quer dizer que estas foram reduzidas, apenas transferidas para a cultura, educação, informação e comunicação, etc., sendo novamente reorganizados e instituídos pelo próprio sistema como novas forças produtivas para uma maior glória do seu utilizador/consumidor. Há a transformação progressista de todos os valores concretos e naturais em formas produtivas, fontes de lucro económico e privilégio social (*Idem*, 1981, pp. 59-60).

Atualmente temos uma discriminação social associada à qualidade dos bens procurados, como é o estudo de caso a abordar, sobre os veículos elétricos (*Idem*, 1981, p. 62).

A expansão destes valores reflete-se no alargamento dos direitos. Não existia o direito à propriedade, se não quando este deixou de pertencer aos indivíduos. O mesmo aconteceu com o consumo, quando este se padronizou de tal forma que se tiveram de salvaguardar os direitos do consumidor, bem como com a poluição e o direito ao ar puro. Este significou a perda do mesmo (a nível coletivo) como bem natural, passando ao estatuto de mercadoria e redistribuição social não igualitária (*Idem*, 1981, p. 57).

Segundo o mesmo autor (1981, p. 69), a inovação surge para preservar a distância social. A inovação reage contra o desperdício dos anteriores regimes distintivos com o fim de restituir a distância social. Antes de ser uma sociedade de produção de bens, a sociedade é produtora de privilégios. O problema da sociedade de abundância é a falsa repartição e o problema do crescimento da sociedade é a reprodução da pobreza. Estas contradições são hoje uma estratégia global económica domando sociedades pela raridade e escassez. Assim, a inovação parte de uma abordagem de cima para baixo, atravessando o universo global do consumo e não somente dos rendimentos (*Idem*, 1981, p. 69).

Como Beck defendera, os possíveis riscos e crises nacionais e internacionais do anti-gamente, deviam-se à subprodução, porém atualmente esses partem da superprodução (industrial) ou seja, da abundância, como fora demonstrado pela crise do capitalismo, a grande depressão de 1929, desencadeada pelo consumo exagerado, o *american way of life*, que não dava para subsistir após a perda do mercado de exportações americano no pós-Primeira Guerra Mundial, portanto, quando a Europa se reergueu da guerra. Este marco fora essencial pois as corporações americanas, preocupadas com o retorno das crises de abundância, instauraram o paradigma de consumo sem nunca considerarem a redução ou o controlo de *stocks*. Pois a diferenciação crescente dos produtos é limitada, mas a diferenciação crescente da procura não o é (*The Century of Self*, 2002).

Analisou-se esta questão sob as lentes do relativismo dos riscos, utilizando os argumentos de três autores.

O primeiro, Ulrich Beck, (1992, p. 19) faz a conexão entre a modernidade, produção/consumo e impactos ambientais. Beck acredita que há uma reconfiguração constante da modernidade, sendo que vivemos o momento da transição de uma sociedade industrial clássica, baseada na produção e distribuição de riqueza para uma sociedade (industrial) de riscos, “a produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos”.

Beck (1992, p. 21) define risco como “uma maneira sistemática de lidar com os perigos e inseguranças induzidos e introduzidos pela própria modernização”. Assim, os riscos partem de interpretações causais, estando vulneráveis ao conhecimento e construção social. Beck (1992, pp. 30-46) considerava o conhecimento como a manufatura intelectual mais importante da modernidade e a sua difusão – através dos *media* – um mecanismo fundamental à manutenção do poder desse saber convertido em produto. Portanto, a urgência e existência dos riscos é conforme à variedade de valores e interesses

envolvidos, cada parte interessada defende-se com a sua própria concepção e priorização. Beck alerta para os problemas de securitizar certas questões políticas através dos riscos; por exemplo, a dramatização das consequências climáticas acabar por minimizar o risco da energia nuclear. É como se se produzisse a definição de risco em função de quem a consome, desta forma os riscos deixam de ter um lado negativo, passando a ser oportunidades de mercado e agravando o antagonismo entre quem sofre com os riscos e quem lucra com eles.

Arturo Escobar (Peet e Watts, 1996, p. 82) reflete acerca do conflito do “discurso da natureza e a natureza do discurso”. Na época moderna houve a “morte” da dialética do ambiente, incentivando à acumulação de riqueza e bens, ao consumo, e ao desenvolvimento convencional dos mercados e da ciência. Na época pós-moderna há uma reinvenção do ambiente, nomeadamente dos discursos defensores do consumo e desenvolvimento sustentável. Por outras palavras, o consumo entrara assim numa fase ecológica, adotando uma nova representação. Porém, o autor conclui que, mesmo havendo uma mudança qualitativa do próprio mercado, esta reverte sempre a favor da intensificação do mesmo. A construção discursiva acerca do desenvolvimento sustentável leva, ironicamente, a uma maior disseminação mundial do valor ambiental e humano enquanto lucrativos, capitalizando a natureza e condições de produção através da pesquisa e desenvolvimentos científicos, como as novas biotecnologias.

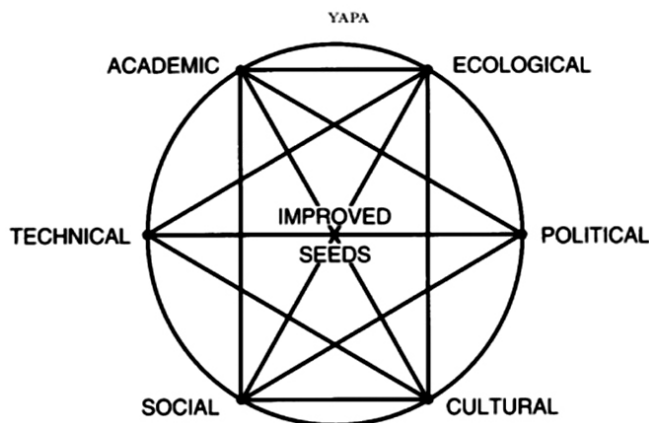
Para exemplificar expõe-se o estudo de Lakshman Yapa (Peet e Watts, 1996, pp. 69-82), sobre a inovadora Revolução Verde, provando que o desenvolvimento causa a pobreza moderna por meio da “escassez socialmente construída”, contrariando o axioma de que a pobreza é causada pelo subdesenvolvimento.

A versão oficial da história da “Revolução Verde” inspirada em escritos económicos neoclássicos, é que esta surgira para fazer face à fome e pobreza no Terceiro Mundo, pois possibilitara a produção de mais alimentos com sementes melhoradas – organismos geneticamente modificados –, incorporando uma nova epistemologia acerca do desenvolvimento, da tecnologia, e da natureza. Esses organismos, amplamente entendidos como sendo uma tecnologia benéfica que aumenta dramaticamente a produção agrícola, foram um meio de dominar as pessoas e a natureza, cuja tecnologia cria e destrói valor ao mesmo tempo. A natureza fragmentada do discurso científico impede ver como sementes melhoradas podem gerar altos rendimentos e escassez ao mesmo tempo.

Esta inovação substituiu o poder reprodutivo da natureza pelo seu poder produtivo. Criara uma tecnologia que exigia aos agricultores pobres comprarem *inputs*, ignorando soluções apropriadas à produção de alimentos – agricultura de sequeiro, a multiplicação de culturas, etc. –, marginalizando as verdadeiras causas de fome e escassez, como o acesso à terra e recursos produtivos.

Inclusive, o uso desses *inputs* reduziu a capacidade de subsistência da terra, ao marginalizar o conhecimento tradicional, vulnerabilizando as pessoas mais carenciadas, pois já não tinham a solução cultural para lidar com os novos problemas agravando a escassez.

Figura 1 – O *nexus* das Relações de Produção e de Consumo de Sementes Geneticamente Melhoradas



Fonte: Peet e Watts (1996).

Ironicamente, o cultivo com esse tipo de sementes serviu para abastecer os mercados e alimentar as populações de países mais desenvolvidos, dado que era aí que se concentrava o grosso da procura e dos consumidores.

A conclusão predominante entre estas teses é que as inovações são determinadas simultaneamente por uma rede de relações – técnica, social, ecológica, cultural, política e académica – para manter um processo dinâmico de produção, de consumo e, segundo Yapa, de escassez, ver Figura 1 (Peet e Watts, 1996, p. 69). Dentro desta conclusão, deduzem também que o desenvolvimento e conhecimento científico e tecnológico são condições necessárias mas não suficientes à produção e solução dos riscos e ameaças existentes. A ONU partilha a mesma posição, de acordo com a TSF (2018), advertindo que as novas tecnologias – a inteligência artificial, a edição genética – têm potencial para melhorar o bem-estar social, mas podem abrir caminho a uma maior desigualdade, dado que muitos dos países subdesenvolvidos ainda nunca colheram os benefícios das tecnologias básicas existentes como a eletricidade.

3. Riscos do Consumismo e Alterações Climáticas: *The IPCC Special Report on 1.5°C*

Com a aceleração da produção sobre recursos primários finitos, desde a Revolução Industrial, o consumismo não só apresenta alguns riscos, como estes irão aumentar, como foi anunciado pela European Environment Agency (2018)¹. Porém, a concertação social e ambiental, atendendo aos riscos associados às tendências consumistas, é dissua-

¹ A produção económica mundial aumentou 25 vezes no período de 1900 a 2008. O crescimento nas últimas décadas deve-se à rápida expansão económica em alguns países em desenvolvimento muito grandes, que conseguiram importar conhecimento como a China.

dida por surgir num paradigma de consumo fundamentado no atual modelo de desenvolvimento, o qual cria uma linha muito ténue entre consequências negativas e positivas.

Utilizando o posicionamento de Amador (2017, pp. 28-36) no que diz respeito às consequências climáticas da prática consumista, surgem duas hipóteses. Ou cortar no consumo corrente para diminuir o seu impacto nas gerações futuras, repercutindo-se num crescimento menor e maior pobreza no futuro imediato; ou esperar que novos avanços tecnológicos mitigarão o aquecimento global. No entanto a degradação ambiental e o aquecimento global não deixam de ser falhas não corrigidas no funcionamento dos mercados, que, sendo um efeito externo decorrente da produção, são excluídos do mercado, e, por isso, não se refletem no preço final dos produtos, pois o seu aumento iria prejudicar as decisões de produção e de consumo globais. Também a falta de regulação de algumas empresas, a nível ecológico e laboral, essencialmente de multinacionais, é vista a montante como uma concorrência desleal, e a jusante como uma oportunidade de desenvolvimento. Para colmatar estas assimetrias alguns economistas preferem a regulação à redução do consumo, acreditando que isso limitaria o bem-estar da sociedade global, potenciando o aumento dos custos de produção e preços.

Do ponto de vista das alterações climáticas, importa saber que o consumo indica o que é necessário ser produzido, havendo uma mediação direta entre consumo e produção, através da procura. Traçando uma cadeia desta interação, na base tem-se a produção, seguindo-se as vendas e o consumo, terminando com o desperdício e lixo. Ora, cada etapa desta cadeia gera a emissão de poluentes e resíduos, sobretudo Gases de Efeito de Estufa (GEE) que vão impactar sob a forma de mudanças climáticas – furacões, sismos, mais frequentes e mais intensos, mais frio, mais calor, mais chuvas e cheias, mais secas – sendo o fenómeno mais conhecido, o aquecimento global. Tudo isto culmina na redução de terras cultiváveis, a desertificação, o aumento do buraco da camada de ozono, o derretimento das calotas polares e a diminuição da biodiversidade.

No âmbito das mudanças climáticas, é possível dividir o mundo em dois grupos. Um formado por países emissores de GEE, normalmente com economias desenvolvidas e industrializadas ou em desenvolvimento, que sofrem menos intensamente os efeitos das mudanças climáticas. E, outro, formado pelos países que emitem menos emissões de GEE, mas que sentem mais os efeitos das mudanças climáticas. As alterações climáticas são responsáveis pelo aumento da pobreza ao colocarem em risco muitas das atividades económicas de que as comunidades mais pobres dependem, como a pesca e a agricultura (de subsistência), sectores bastante vulneráveis e associados a cheias, secas, temperaturas elevadas, relevando a necessidade uma gestão sustentável dos recursos naturais para a sobrevivência destas populações, que cada vez mais assistem à sua destruição devido a práticas ilegais de extração para venda nos países industrializados.

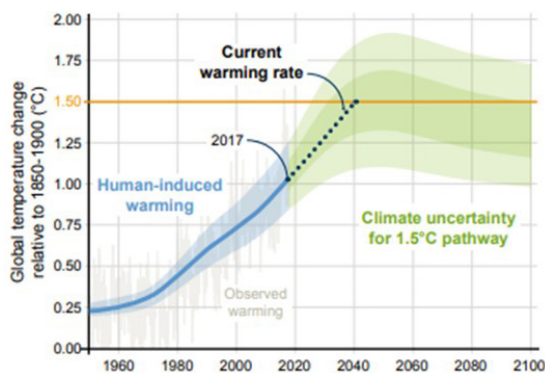
Um estudo recente apresentado num seminário da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa, veio reforçar a ideia que as alterações climáticas deverão também aumentar a diferença de rendimentos entre os países mais pobres e os mais ricos em 25% e influenciar a pobreza extrema, forçando milhões de indivíduos a fugir das suas regiões, apesar de serem originários de países que menos contribuíram para as alterações climáticas. Portanto, assinala-se que a responsabilidade dos países desenvolvidos pelo

potencial de ocorrência de riscos climáticos e humanitários é elevada, mas desfrutando de níveis elevados de bem-estar, de pouca vulnerabilidade a esses riscos (Agência Lusa, 2018).

Neste âmbito, considerando a mudança climática e desigualdades sociais, fruto da atividade humana, como ameaças antropogênicas urgentes e potencialmente irreversíveis ao planeta, surge o contributo do *Special Report on 1.5°C* do IPCC (2018, pp. 79-82)², que aborda o combate às mudanças climáticas, como meio de erradicar pobreza e desigualdades, mais fácil com um limite de o aquecimento global a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais, em vez de 2°C, pois se este se mantivesse, centenas de milhões de pessoas até 2050 poderiam estar suscetíveis à pobreza, bem como teríamos de deixar de produzir dióxido de carbono e outros gases de efeito estufa.

O relatório surge no âmbito da celebração do Acordo de Paris, sendo que a United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) convidou o IPCC a fornecer um Relatório Especial em 2018 – lançado no dia 7 de outubro – sobre os impactos e a cenarização de um mundo 1,5°C mais quente, as diferentes vias pelas quais o aumento da temperatura global pode ser limitado, o fortalecimento da resposta global às ameaças da mudança climática, e o desenvolvimento sustentável e os esforços para erradicar a pobreza, visto o primeiro relatório da UNFCCC em 2010 alertar para a necessidade de rever periodicamente a adequação do objetivo global a longo prazo – “adequacy of the long-term global goal”. O relatório especial do IPCC veio em prol dessa revisão, pois a ação humana não é constante, de forma que já provocara o aumento médio de 1°C na temperatura global acima dos níveis pré-industriais tornando o limite do aquecimento global a 2°C dos níveis pré-industriais insustentável. Caso o aquecimento global continue no mesmo ritmo, a temperatura global poderá aumentar 1,5°C – em comparação com os níveis pré-industriais – até 2040 (Figura 2).

Figura 2 – Aquecimento Global Induzido pela Ação Humana, Alcançando 1°C Acima dos Níveis pré-Industriais de 2017.



Fonte: IPCC (2018).

2 Relatório Especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), órgão da ONU para avaliar as mudanças climáticas, estabelecido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ONU) e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) em 1988.

Mas quais os riscos inerentes ao aquecimento global de 1,5°C? A crescente exposição à mudança climática e a capacidade limitada de adaptação aos seus impactos amplifica os riscos colocados pelo aquecimento de 1,5°C e 2°C. Os países mais vulneráveis a essa amplificação, são sobretudo os países em desenvolvimento, insulares, e países localizados nos trópicos. Porém, no Capítulo 3, *Impacts of 1.5°C global warming on natural and human systems* (*Idem*, 2018, pp. 199-202), o relatório realça um novo risco. Destaca que a ação e emissões humanas, através da libertação de GEE, aumentaram substancialmente a probabilidade de anos de seca na região do Mediterrâneo e Europa, regiões desenvolvidas. Observando a mudança climática para algumas regiões e países, desde a década de 1970, nota-se que maioria tem aquecido mais rápido que a média global, sendo que muitas delas já experimentaram aquecimento em pelo menos uma estação que é superior a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais (Figura 3).

Apesar de já existir uma tendência de seca detetável na região Sul da Europa, Norte de África e Oriente,³ com o mundo 1°C mais quente, o relatório (2018, p.199) constatou que outros riscos de consecutivos anos de seca mantiveram-se. A academia tem sido consistente neste aspeto, nomeadamente quando sustenta que o aumento da seca não se deve mais aos *deficits* de precipitação, mas ao aumento das temperaturas, que induz a evapotranspiração, reduzindo o potencial hidroelétrico do Sul da Europa, sobretudo na Grécia, Espanha e Portugal⁴. Por isso, limitar o aquecimento a 1,5°C pode ter benefícios para o futuro risco de seca nestas regiões, bem como reduz substancialmente a probabilidade de mudanças extremas na disponibilidade de água em algumas regiões, em comparação com as mudanças para o aquecimento global de 2°C.

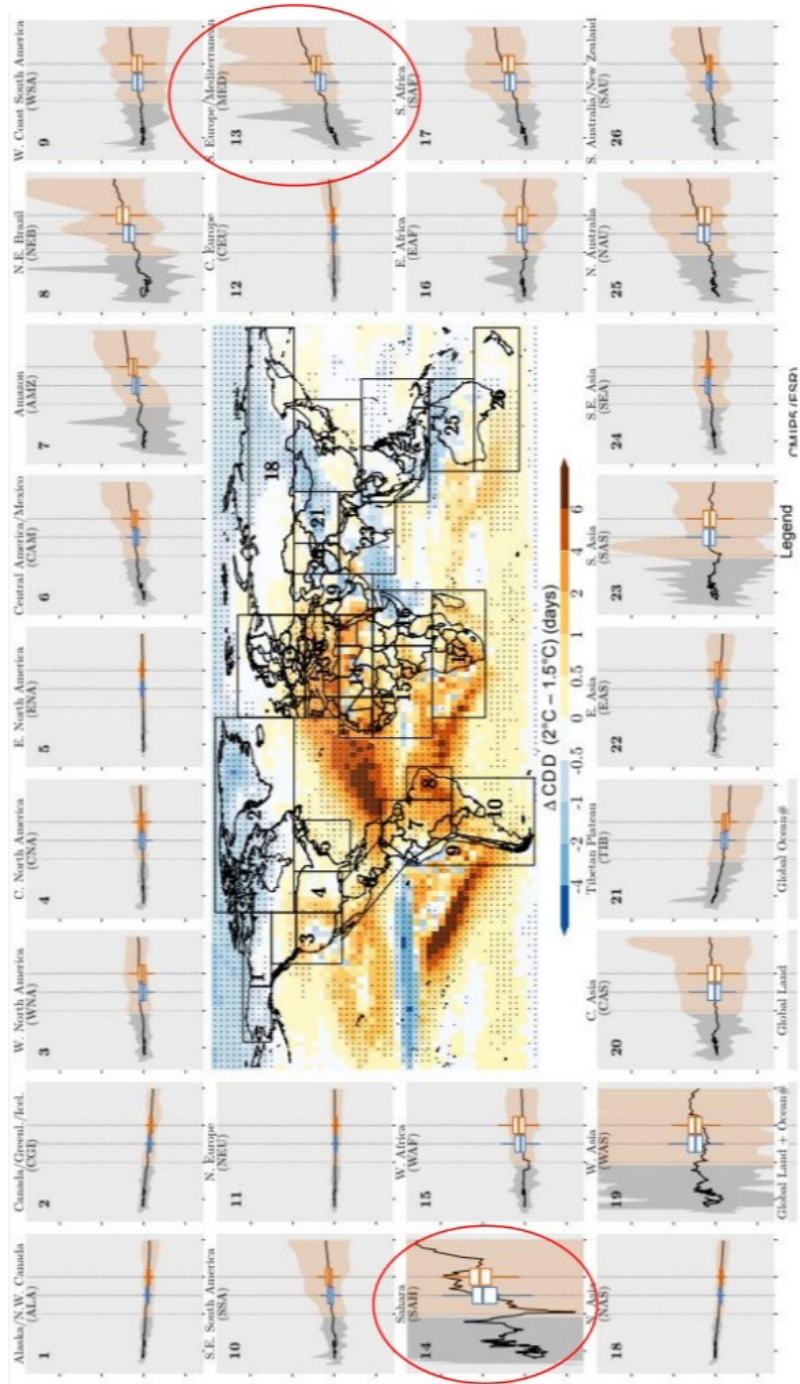
Resumidamente, outras das conclusões do SRO15 (*Idem*, 2018, pp. 247-250) para além dos riscos da seca e desertificação, que assola a Europa e o Mediterrâneo – mais preocupantes num mundo a 2°C do que a 1,5°C de aquecimento global –, destacam-se os incêndios, cujo potencial de risco é preocupante em qualquer tipo de aquecimento. Como riscos globais, que assolam todas as regiões, e que apresentam o potencial mais elevado de risco, em todas as adaptações do aquecimento global, perfilham-se os que colocam em causa a segurança alimentar bem como a mortalidade motivada pelo aumento das temperaturas. Também ficou ainda mais clara a necessidade de lidar com estas questões sob o princípio da equidade, uma vez que há regiões, como a África Subsariana, cuja cenarização é pior em todos os limites e aumentos de aquecimento globais acima dos níveis pré-industriais, provando que já não dispõem das mesmas ferramentas e vantagens para colmatar o impacto climático.

Conclui-se que o determinante dos riscos e oportunidades num mundo 1,5°C mais quente quer para os sistemas naturais, quer para os sistemas humanos serão geridos pela ação humana, que dependerá das incertezas climáticas, dos métodos, magnitude e eficácia das políticas implementadas para aumentar a resiliência aos mesmos antes que se tornem ameaças. Sendo as populações do Mediterrâneo e Sul da Europa exemplo da forte vulne-

3 Tendência também conhecida por *desert danger zones*.

4 Limitar o aquecimento a 1,5°C, reduz 5% do potencial hidroelétrico desses países.

Figura 3 – Projeção das alterações da temperatura em dias secos consecutivos, em função do aquecimento global de 2°C e 1,5°C



Fonte: IPCC (2018).

rabilidade às respostas de adaptação a um mundo de mais 1,5°C ou 2°C, dependentes da interação de longo-prazo entre os fatores sociais e ambientais, mesmo que os avanços tecnológicos possam oferecer alguma proteção contra os riscos climáticos.

4. Estudo de Caso: o Ouro do Século XXI

Relembrando o alargamento do conceito de Malthus dos “meios de subsistência” do Homem aos recursos energéticos, o lítio afigura-se como o ouro do século XXI por ser o mineral utilizado nas baterias recarregáveis de telemóveis, computadores, e, sobretudo de veículos elétricos e híbridos, entre outros dispositivos (Fernandes, 2017). A distribuição geográfica deste metal no mundo abarca todos os continentes e, no território europeu, a sua concentração localiza-se predominantemente em Portugal, detentor da sexta maior reserva mundial de lítio, explorado pela empresa Felmica, do Grupo Mota, na indústria da cerâmica, embora haja outras aplicações na indústria do vidro, e, farmacêutica – antes da febre tecnológica e elétrica (Malhão, 2018).

A sua exploração reúne uma tendência consumista do *boom* dos carros elétricos, a produção e procura crescente das baterias de iões de lítio, cuja tecnologia se apresenta tanto como uma solução às emissões nocivas de gases efeito de estufa como envolve riscos de sobre-exploração dos subsolos e, alguns crimes laborais. Antes de analisar a sua exploração importa primeiro contextualizar o seu mercado e procura.

4.1 Energia e Mobilidade Elétrica na Europa

O relatório do IPCC veio demonstrar que já não faltam os relatórios, meios, técnicas e evidências científicas, falta apenas a agência. Nesse seguimento, as questões do relatório foram novamente debatidas na Cimeira do Clima (COP 24) da ONU, realizada em Katowice, na Polónia, com o objetivo de definir os parâmetros da “ação”, através de regras e orientações claras para a implementação das medidas do Acordo de Paris, e definição dos mecanismos de apoio aos países em desenvolvimento (COP 24, 2018).

Um dos três temas em que a conferência se focou, foi o da tecnologia, associada ao desenvolvimento de soluções modernas amigas do ambiente, tais como a eletromobilitade, pois os desafios de reduzir as emissões e a poluição cobrem todos os setores da economia, incluindo o transporte. Deste, resultou a iniciativa *Driving Change Together* para a eletromobilitade (*Idem*, 2018).

O setor de transporte é responsável por 14% das emissões globais de gases de efeito estufa. Na perspetiva da rápida urbanização de muitos países do mundo e da globalização progressiva, manifestada pelo aumento no volume de transporte de carga, bem como a mobilidade de pessoas, resultará num aumento da procura por serviços de transporte. A manutenção da atual taxa de desenvolvimento, mantendo o atual modelo de transporte e os tipos dominantes de fontes de energia, é incompatível com a promoção de um modelo de transporte sustentável e a redução da dependência de combustíveis fósseis (*Idem*, 2018).

O desenvolvimento e implantação progressiva de veículos com emissões zero traz benefícios reais para a economia, a saúde e o ambiente. Trata-se de uma oportunidade

global de mercado e de influência, sendo pertinente a inclusão não só do organismo estatal, os decisores políticos nacionais e municipais, mas também de entidades do setor empresarial e financeiro (extremamente empenhados), como investidores, líderes empresariais, e até consumidores para o cumprimento destes objetivos (*Idem*, 2018).

Neste seguimento, estima-se que a mobilidade elétrica poderá ser uma das alavancas para o crescimento de muitas economias europeias, daí a vontade política nessa inovação, e grande aposta no carro elétrico – apesar do descontentamento popular perante a transição energética – enquanto dinamizador do mercado europeu, cujos Estados apresentam uma posição pioneira na produção de eletricidade através de fontes de energia renováveis. (RTP3, 2018)

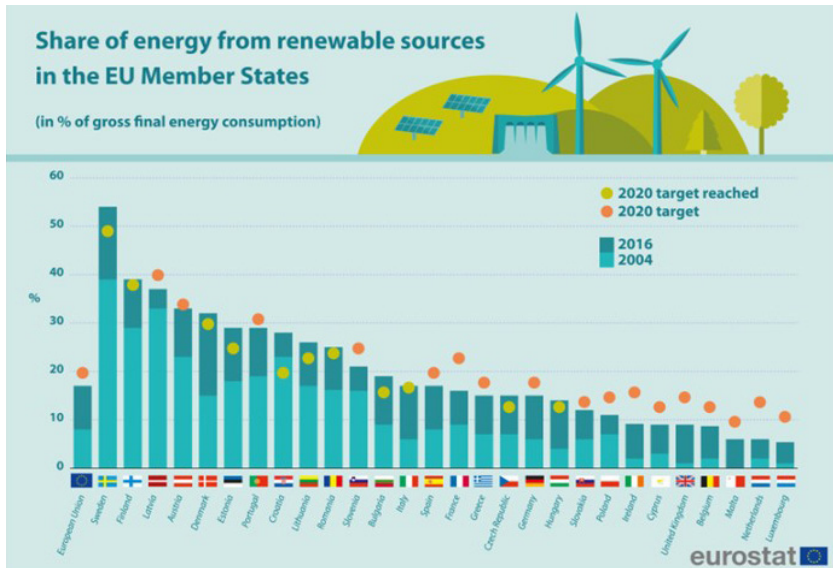
Esta inovação vai ao encontro dos objetivos comunitários e nacionais de muitos dos seus Estados, cuja crescente aposta nos recursos renováveis e endógenos dos países europeus reflete uma tentativa geoestratégica de ganho de autonomia e autossuficiência energética, erradicando por sua vez a dependência externa (Figura 5). Isto nota-se num aumento significativo da percentagem de fontes renováveis no consumo final bruto de energia, desde 2004, em todos os Estados-membros, embora haja uma variação significativa entre eles. Em 2016, na Áustria (72,6%) e na Suécia (64,9%), pelo menos três quintos de toda a eletricidade consumida foram gerados a partir de fontes de energia renováveis – em grande parte como resultado da energia hidroelétrica e biocombustíveis sólidos – enquanto mais da metade da eletricidade utilizada em Portugal (54,1 %), Dinamarca (53,7%) e Letónia (51,3%) provem de fontes de energia renováveis. Por outro lado, na, Hungria, Chipre, Luxemburgo e Malta, a quota de eletricidade produzida a partir de fontes renováveis foi inferior a 10% (Figura 4)⁵.

Em 2016, a produção de eletricidade a partir de fontes renováveis contribuiu com mais de um quarto (29,6%) do consumo total bruto de eletricidade da UE-28, onde a energia hidroelétrica é a fonte mais importante, seguida pela energia eólica. Portugal insere-se neste contexto regional, cujo contributo das fontes hídrica e eólica (88% das fontes de energia renováveis) lhe permitiu alcançar em 2016 a posição de terceiro país da UE-28 com maior incorporação de energias renováveis na produção de energia elétrica. (REA, 2018)

No entanto notam-se algumas incoerências. Para isto fora útil o relatório do Índice do Trilema Energético do World Energy Council (WEC) (2018, p. 2), que classifica os países e avalia a sustentabilidade das políticas energéticas nacionais, por meio de três dimensões: segurança energética, equidade energética (acessibilidade) e sustentabilidade ambiental.

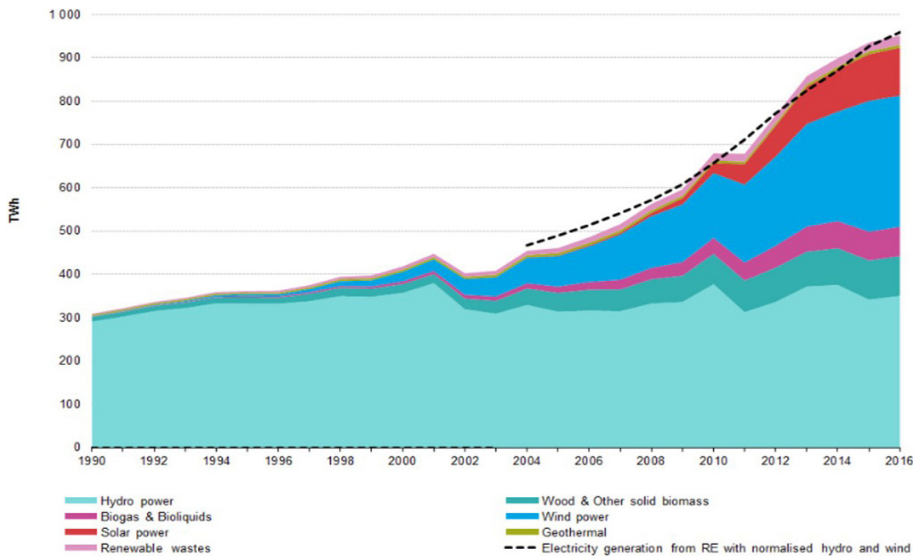
5 Entre os 28 Estados-membros da UE, 11 já atingiram o nível necessário para alcançar os seus objetivos nacionais para 2020: Áustria, Bulgária, República Checa, Dinamarca, Estónia, Croácia, Itália, Lituânia, Hungria, Roménia, Finlândia e Suécia. No extremo oposto da escala, as menores proporções de energias renováveis foram registadas em República Checa, Estónia, Chipre, Luxemburgo, Hungria, Malta, Países Baixos, Bélgica e Polónia.

Figura 4 – Energia Proveniente de Fontes Renováveis, em %, nos Estados-membros da UE de 2004 a 2016



Fonte: Eurostat

Figura 5 – Produção Bruta de Eletricidade Proveniente de Fontes de Energia Renováveis na UE-28 desde 1990 a 2016



Fonte: Eurostat

A região da Europa é caracterizada por um forte desempenho em sustentabilidade energética, acessibilidade e competitividade dos preços da energia. Os preços da energia permaneceram baixos e apoiaram a recuperação económica da Europa. Os preços decrescentes das tecnologias e baterias criaram *booms* de investimento em vários países europeus para o desenvolvimento de soluções mais descentralizadas.

Apesar do seu excelente desempenho na sustentabilidade energética, associada à grande incorporação de energias renováveis na produção de energia elétrica, surgem alguns desafios de longo prazo relacionados com a segurança energética, onde a região e todos os seus países apresentam o desempenho mais baixo. A desvantagem das energias renováveis é serem vulneráveis ao clima. A grande dependência de fontes de energia renováveis na Europa provém da força hídrica e eólica, as que serão mais reduzidas face às evidências científicas do SRO15, dado o grande potencial de seca para essa região, tendo de colmatar esse défice energético com energias não renováveis. Em Portugal este aspeto fora notável, segundo a comparação da produção anual com base em fontes de energia renováveis entre 2016 e 2017 (REA, 2018), visto que neste último ano a produção total de eletricidade registou uma descida de quase metade face ao ano anterior, decorrente da diminuição da componente hídrica.

Segundo o WEC (2018, p.46,48) este problema reside na adequação do fornecimento de energia pelo encerramento previsto de antigas centrais e plataformas (derivadas da energia nuclear ou fóssil) e a sua substituição por novas que dependem principalmente de fontes renováveis. Algo que é benéfico, porém provavelmente elevará os preços da energia e poderá, a longo prazo, afetar também a acessibilidade e a competitividade dos preços da energia em muitos países europeus, onde está a vantagem regional atualmente. Por isso, a harmonização do *design* de mercado irá realizar o potencial da integração regional para navegar com sucesso a transição energética. Alguns desses riscos podem ser reduzidos pela integração mais forte dos mercados nacionais de energia nos mercados regionais e pela introdução de novas tecnologias. No entanto, o desenvolvimento contínuo de um mercado europeu comum da energia é afetado por divergências nas regulamentações nacionais que precisam de coordenação para evitar sinais mistos para os participantes no mercado. Esses desenvolvimentos dependem de uma boa gestão de políticas de transição energética, que exigirá uma cooperação mais forte na formulação de políticas regionais e sub-regionais para garantir a segurança energética durante a descarbonização e a descentralização do sistema energético, exigindo uma cooperação mais forte na formulação de políticas regionais e sub-regionais.

Outra grande agravante, ainda dentro da variável da segurança e destacada pela posição de Portugal, é o papel dos países vizinhos no transporte e fornecimento de eletricidade.

Na classificação do WEC (2018, p.123), Portugal cai quatro posições para o 22º lugar este ano. Embora possua um perfil bem equilibrado, demonstra insuficiências ao nível da segurança energética. Apesar da posição geográfica portuguesa ser estrategicamente relevante a nível global, no lado ocidental pela sua centralidade no Atlântico, e para o lado oriental por se enquadrar na nova *Silk Road* chinesa. Para ambos os lados do globo a

posição nacional é vista como uma porta de entrada para a UE. Mas, atendendo ao fornecimento elétrico, Portugal não dispõe de linhas de interligação com Espanha, não conseguindo chegar ao resto da Europa. Encontra-se isolado continentalmente, e ainda mais dependente do ponto de vista energético, para além de já se encontrar vulnerável às política e legislação espanholas relativamente aos recursos hídricos, pelo facto de os maiores rios portugueses nascerem em Espanha.

Isto fora notado este ano pela UE, daí a centralidade para o Banco Europeu de Investimento, e para a política energética portuguesa, do desenvolvimento das interligações elétricas, que visa alcançar a plena integração com o mercado energético europeu, condição para o pleno desenvolvimento do seu potencial de produção em energia renovável. Portugal esforçou-se por promover medidas a nível da UE para uma capacidade razoável de interligação das redes elétricas, agora incluída na regulamentação da UE como um objetivo mínimo de 15% de capacidade de interligação entre países vizinhos, a ser apoiada por medidas de implementação. A cooperação em curso entre Portugal, Espanha e França é um dos principais motores para alcançar esse objetivo de capacidade de interligação, nomeadamente através de um projeto de interligação no Golfo da Biscaia. Embora esteja também em progresso uma futura interconexão elétrica com Marrocos.

Por fim, ao nível setorial, a quota média da UE de energia proveniente de fontes renováveis nos transportes aumentou de 1,4% em 2004 para 7,1% em 2016⁶ (Eurostat, 2018). Portugal acompanhou a tendência europeia, utilizando apenas 7,4% da energia renovável em atividades de transporte em 2016, a percentagem mais baixa após a incorporação de renováveis no aquecimento e arrefecimento e a mais alta da eletricidade (REA, 2018).

4.2. Portugal, um País Extrator

O Acordo de Paris, o SRO15 e, mais recentemente, a COP24, reforçam o aumento da circulação dos veículos elétricos até 2030, para cumprir o objetivo de aquecimento global abaixo de 1,5°C. Também a China, com o seu plano de descarbonização, fez a produção de carros elétricos crescer, fazendo disparar a procura por compostos de lítio, a qual continuará a acelerar.

Mas desbloquear o potencial verde dos carros elétricos exige mais do que apenas aumentar a produção. As baterias de iões de lítio não são totalmente isentas de emissões de carbono, poluindo através da extração e fabricação do material para as baterias; da produção inerente à eletricidade para carregar as baterias, tendo por base uma mistura de combustíveis fósseis, energia nuclear e energia de fontes renováveis. A destruição das baterias, quando estas atingem o seu tempo de vida útil, cuja reutilização é dispendiosa pela falta de padrões e pela incerteza regulatória inerente à mudança de proprietário e de aplicação (Correia., 2017).

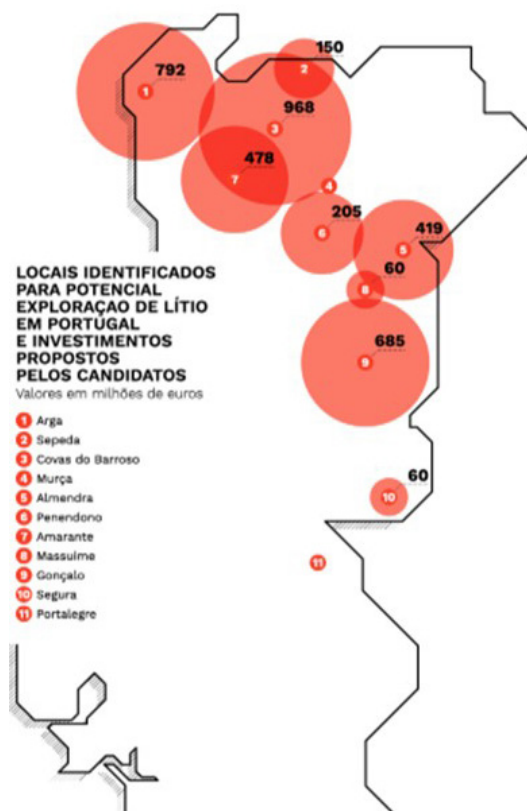
Perante a exploração estratégica do lítio, tem-se uma perspetiva interna e uma perspetiva externa.

6 A meta comum para a parcela de energia renovável no setor dos transportes até 2020 é de 10%.

Internamente, portanto, do lado da oferta, há pouco interesse de exploração, o que choca com grande parte dos relatórios de prospeção estrangeiros que estimavam investimentos por volta dos 400 milhões de euros, que iriam permitir o repovoamento e desenvolvimento do interior (Figura 6), criando empregos diretos, recomendando a criação de um *cluster* que incluía a industrialização e economia circular – a nível global, a percentagem de reciclagem de lítio ainda é incipiente (Agência Lusa, 2017).

Por ser um dos países com uma exploração economicamente viável, Portugal captou as atenções da comunidade internacional e científica, e isto porque dispõe de uma das maiores reservas de lítio da Europa, em Sepeda, Montalegre, que está a causar divergências e litígios relativamente à sua exploração entre empresas estrangeiras e nacionais (Correia, 2017).

Figura 6 – Infografia dos Locais Identificados para Potencial Exploração de Lítio em Portugal e Investimentos Propostos pelos Candidatos (Valores em Milhões de Euros)



Fonte: Malhão (2018).

Para além disso, grande parte destas reservas localiza-se perto de zonas protegidas, cuja fauna e flora pertencem ao património nacional e/ou mundial, como é o caso da mina de lítio em Covas do Barroso, concelho de Boticas, que pode colocar em causa a classificação deste território como Património Agrícola Mundial. Os litígios entre o Estado português e empresas mineiras privadas como a Savanna Resources, foram ganhos a favor do Estado, mas ainda assim, a Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) concedeu, através da sua subsidiária Slipstream Resources Portugal, “uma área equivalente a mais de 500 campos de futebol que implicará a abertura de crateras com mais de 100 metros de profundidade destinadas à exploração de lítio”. Ou seja, não foram feitos nenhuns estudos de impacto ambiental nem as populações foram auscultadas sobre a exploração do lítio, as quais verão reduzida a qualidade da água e do solo, desequilibrando assim não somente os ecossistemas importantes para a preservação de habitats naturais como a economia local.

O lítio português é uma riqueza de difícil alcance e de transformação dispendiosa tornando-se difícil competir com os preços da América Latina. A tecnologia e a inovação propiciaram a transição energética, abrindo o mercado da mobilidade elétrica, dependente das reservas de lítio para as baterias. Também serão responsáveis pela expansão do mesmo a outros minérios ou recursos úteis à produção de baterias no âmbito da competição. Convém diversificar para não tornar a exploração deste minério insustentável a longo-prazo, visto que vão ser precisas milhares de toneladas à escala global para responder a uma procura mundial, regional, nacional e privada (Correia, 2017).

Assim, o lítio e a mobilidade elétrica serão uma oportunidade científico-tecnológica e económica para Portugal? O entendimento científico acerca de “uma exploração economicamente viável e sustentável”, volta a ser relativo como ficou patente no ponto 2.2. Os factos científicos não devem ser determinísticos, pois os números e os milhões de toneladas consideradas economicamente viáveis, podem variar, designadamente em função do teor de lítio, sendo o português de baixo teor, e das tecnologias extrativas e transformadoras. Assim, poderá ser uma oportunidade, se esta for bem gerida; no entanto, é algo falacioso afirmar que o lítio pode enriquecer a economia de um país por deter uma matéria-prima de grande procura e valor. Irá desenvolver as regiões em torno das minas, irá trazer emprego mas, se a sua industrialização for realizada por interesses estrangeiros, poderá criar um mercado em que o trabalho mal remunerado de extração fica a cargo dos habitantes locais, enquanto o preço e o lucro são controlados por interesses externos.

É neste seguimento que ser detentor deste recurso energético pode dar ao país uma certa relevância e capacidade de influência, algum *soft power* importante para as negociações no campo do mercado da energia elétrica, como foi o caso das interligações energéticas entre Portugal, Espanha e França, ao resto da Europa e de Marrocos (World Energy Council, 2018).

Portugal nunca retirará do lítio a mesma importância geoestratégica de países da América Latina, designadamente do “triângulo do lítio”, entre a Argentina, Bolívia, e Chile. Serão os 2% das reservas mundiais de lítio, existentes em Portugal, o suficiente para permitir uma contribuição relevante na revolução da mobilidade elétrica bem como

o desenvolvimento de uma economia associada à mesma, além da atual aplicação dos recursos? Talvez não, mas o que representam esses 2% para a Europa e para o consumidor europeu? Talvez autossuficiência energética e uma oportunidade de mercado, visto que reduziria a dependência em relação aos fornecedores sul-americanos, com a vantagem de saberem que o seu carro elétrico fora construído com uma pegada ecológica mais sustentável (Correia, 2017). A Europa já consome 24% da exploração mundial de lítio, principalmente na indústria farmacêutica, metalúrgica, polímeros, cerâmica e vidro, dos quais 2% são provenientes das pequenas explorações portuguesas (Costa, 2018).

Não se pode comparar este caso diretamente à situação do furo exploratório em Aljezur, a cargo da GALP, pois as variáveis e características são distintas; no entanto, em ambas se nota um governo alheado das suas riquezas minerais, traduzindo-se numa falta de estratégia nacional integrada. Se optarmos pela compra, exportaremos o lítio, explorado por estrangeiros, e importaremos as baterias, o que no pior dos cenários é um desperdício de um recurso estratégico de grande valor (Almeida, 2016).

5. Considerações Finais

Adotando a conceção de Baudrillard, a sociedade está organizada a partir do consumo, do topo e não da base da produção, sendo depois geradas relações simultâneas para tornar dinamizador esse processo, como se viu no *nexus* de Yapa.

É certo que se está perante um pacote de mudanças que seguem num sentido positivo em relação aos problemas económicos, sociais, ambientais. Mas será que é tarde de mais?

A iniciativa *Driving Change Together* estabelecida na COP24 refere que o setor do transporte é responsável por 14% das emissões globais de gases de efeito estufa, mas sendo assim não será mais urgente combater os outros 86% de emissões globais? Neste seguimento, questiona-se se a mobilidade elétrica virá desta construção discursiva, como fora apontado por Escobar, substituindo o desenvolvimento sustentável por crescimento sustentável, de forma a criar um novo mercado, dada a posição pioneira da Europa na produção da eletricidade a partir de energias renováveis. A transição energética, a mobilidade elétrica, o consumo privado de carros elétricos, exigem o esgotamento de outro minério para substituir as matérias fósseis e poluentes que também para lá caminham. É caso para citar Beck (1992, p. 37), “O futuro tem primazia sobre o passado no presente, no que toca aos riscos”.

Portanto, perante o impedimento do novo colapso da adaptação da teoria de Malthus aos recursos energéticos, aposta-se na inovação e no mercado. A inovação sempre concretizou a exploração de novos recursos e transformação de outros. Para evitar que a transição energética dite uma nova re-poluição do mundo, é preciso a educação, a pesquisa, o investimento certo, para se achar novos recursos, novas aplicações, novas adaptações, por exemplo, novas baterias que possam absorver CO₂, ou convertê-lo em energia. Matérias anteriormente não perspetivadas como úteis para o campo energético. Ou seja, diversificar e incitar à diversificação, característica positiva retirada da competição do mercado.

O mercado é igualmente importante, pois, o poder económico, estando também numa era de transição, vem complementar cada vez mais a ação estratégica, política e social dos Estados, servindo como um dos garantes da sua soberania. Cada vez mais se recorre a guerras e sanções comerciais perante crises, e sobretudo aquelas relacionadas com a produção ou fornecimento energético, preferindo essa via à do conflito bélico dado que, nos tempos que correm, traria um ganho de soma zero.

Paralelamente, a competição económica seja estatal seja corporativa cada vez mais depende de estratégias de *win-win* para a criação de valor – seja ele capital, capital humano ou social. Muitas empresas de telecomunicações ou fabricantes de dispositivos tecnológicos poderão ser a solução, uma que vez neste contexto de transição, podem ser vistas como embaixadoras dos Estados, tendo a capacidade de negociação e *lobbying*, pelo seu capital e poder económico e de mobilização e influência de massas, pois são acima de tudo dependentes do seu maior ativo: consumidores cada vez mais exigentes.

A exploração do lítio em Portugal dará a curto-prazo alguma projeção e capacidade de negociação ao país em organismos supra estatais e em contextos regionais. Porém, a longo-prazo a exploração das reservas de lítio revela-se insustentável, económica e ambientalmente – pela sua pequena dimensão e pela sua composição –, se exploradas de forma intensiva.

6. Referências

- Agência Lusa, 2018. 200 milhões podem ser forçadas a migrar devido ao clima durante o século XXI. *Observador* [online], 12 de setembro, 19:55. Disponível em: <https://observador.pt/2018/09/12/200-milhoes-podem-ser-forçadas-a-migrar-devido-ao-clima-durante-o-seculo-xxi/> [Acedido a 12 de outubro de 2018].
- Agencia Lusa, 2018. BE pediu esclarecimentos ao Governo sobre mina de lítio em Boticas. *Sábado* [online], 29 de novembro. Disponível em: <https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/be-pediu-esclarecimentos-ao-governo-sobre-mina-de-litio-em-boticas> [Acedido a 2 de janeiro de 2019].
- Agência Lusa, 2017. Ambientalistas dizem que lítio é importante mas avisam para impactos. *Diário de Notícias* [online], 27 de setembro. Disponível em: <https://www.dn.pt/sociedade/interior/ambientalistas-dizem-que-litio-e-importante-mas-avisam-para-impactos-da-exploracao-8801239.html> [Acedido a 2 de janeiro de 2019].
- Almeida, J., 2016. Geoeconomia do lítio, o novo petróleo. *Jornal Económico* [online], 8 de novembro. Disponível em: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/geoeconomia-do-litio-novo-petroleo-87460> [Acedido a 2 de janeiro 2019].
- Amador, J., 2017. *Portugal e o Comércio Internacional*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, pp. 11-40.
- Baudrillard, J., 1981. *A Sociedade de Consumo*. Póvoa do Varzim: Edições 70, pp. 49-111.
- Beck, U., 1992. *Risk Society, Towards a New Modernity*. Londres: Sage Publications, pp. 19-50.
- Caetano, E., 2018. Nobel da Economia de 2018 vai para os norte-americanos William Nordhaus e Paul Romer. *Observador* [online], 8 de setembro. Disponível em: <https://observador.pt/2018/09/08/nobel-da-economia-de-2018-vai-para-os-norte-americanos-william-nordhaus-e-paul-romer/>

pt/2018/10/08/nobel-da-economia-de-2018-vai-para-william-nordhaus-e-paul-romer/ [Acedido a 8 de outubro de 2018].

- Conway, E., ed., 2010. *50 Ideias – Economia. Que precisa mesmo de saber*. Alfragide: D. Quixote.
- Correia, A., 2017. A corrida ao “petróleo branco” português: o lítio. *Visão* [online], 27 de agosto, 8h22. Disponível em: <http://visao.sapo.pt/actualidade/sociedade/2017-08-27-A-corrida-ao-petroleo-branco-portugues-o-litio> [Acedido a 12 de outubro de 2018].
- Costa, C., 2018. O Lítio e a mobilidade elétrica: uma oportunidade científico-tecnológica e económica para Portugal. *Público* [online], 30 de abril. Disponível em: <https://www.publico.pt/2018/04/30/ciencia/opiniao/o-litio-e-a-mobilidade-eletrica-uma-oportunidade-cientificotecnologica-e-economica-para-portugal-1811597> [Acedido a 2 de janeiro de 2018].
- European Environment Agency, 2015. *SOER 2015 – The European Environment – State and Outlook 2015*. Disponível em: <https://www.eea.europa.eu/soer#tab-global-megatrends> [Acedido a 12 de outubro de 2018].
- Eurostat, 2018. Renewable energy statistics 2017. *Eurostat* [online]. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Renewable_energy_statistics [Acedido a 12 de outubro de 2018].
- Fernandes, S. F, 2017. Lítio, o ouro do futuro. *Eco* [online], 18 de agosto. Disponível em: <https://eco.pt/2017/08/18/litio-o-ouro-do-futuro/> [Acedido a 17 de outubro de 2018].
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2018. *Global warming on 1.5°C*. Incheon, Republic of Korea, 48th Session of the IPCC. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/report/sr15/> [Acedido a 8 de outubro de 2018].
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). *Global Warming of 1.5°C Summary for Policy Makers*. 48th Session of the IPCC, 6 October 2018. Disponível em http://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf [Acedido a 8 de outubro de 2018].
- Malhão, M., 2018. Lítio: Portugal pode ter a sexta maior reserva do mundo. *Jornal Económico* [online], 15 de fevereiro. Disponível em: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/litio-portugal-pode-ter-a-sexta-maior-reserva-do-mundo-268908> [Acedido a 2 de janeiro de 2019].
- Peet, R. e Watts, M., eds., 1996. *Liberation Ecologies, Environment, Development and social movements*. Londres: Routledge, pp.46-82.
- Relatório do Estado do Ambiente (REA), 2018. *Energia e Clima, Energias Renováveis*. Disponível em <https://rea.apambiente.pt/content/energias-renov%C3%A1veis> [Acedido a 2 de janeiro de 2019].
- RTP 3, 2018. *Mobilidade Elétrica, O Princípio da Incerteza* [programa TV], 16 de junho de 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=N2Ns3QjgT9s> [Acedido a 2 de janeiro de 2019].
- The Century of Self*, 2002. [programa TV] Adam Curtis, BBC 2, Reino Unido [Acedido a 18 de outubro de 2018].
- TSF, 2018. Novas tecnologias podem aumentar desigualdade. ONU deixa aviso. *TSF* [online], 9 de outubro. Disponível em: <https://www.tsf.pt/sociedade/ciencia-e-tecnologia/interior/novas-tecnologias-podem-ajudar-vidas-mas-aumentar-desigualdade---relatorio-onu-9971955.html> [Acedido a 18 de outubro de 2018].

United Nations for Climate Change Conference (COP24), 2018. *24th Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Katowice, Polónia, 3-14 de dezembro. Disponível em: <https://cop24.gov.pl/>

World Energy Council, 2018. *World Energy Trilemma Index 2018*. World Energy Council [online]. Disponível em: <https://trilemma.worldenergy.org/reports/main/2018/2018%20Energy%20Trilemma%20Index.pdf> [Acedido a 2 de janeiro de 2019].

Índice de IDN Cadernos Publicados

III SÉRIE		
2019	32	Seminário de Defesa Nacional
2018	31	A Democracia na Europa: Alemanha, França, Reino Unido e Espanha Face às Crises Contemporâneas
	30	III Seminário IDN Jovem
	29	Cibersegurança e Políticas Públicas: Análise Comparada dos Casos Chileno e Português
	28	Contributos para uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa
2017	27	Economia da Defesa Nacional
	26	Novo Século, Novas Guerras Assimétricas? Origem, Dinâmica e Resposta a Conflitos não-Convencionais
	25	II Seminário IDN Jovem
	24	Geopolitics of Energy and Energy Security
	23	I Seminário IDN Jovem
2016	22	Entering the First World War
	21	Os Parlamentos Nacionais como Atores Dessecuritizadores do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia: O Caso da Proteção de Dados
	20	América do Sul: uma Visão Geopolítica
2015	19	A Centralidade do Atlântico: Portugal e o Futuro da Ordem Internacional
	18	Uma Pequena Potência é uma Potência? O Papel e a Resiliência das Pequenas e Médias Potências na Grande Guerra de 1914-1918
	17	As Ásias, a Europa e os Atlânticos sob o Signo da Energia: Horizonte 2030
	16	O Referencial Energético de Gás Natural Euro-Russo e a Anunciada Revolução do <i>Shale Gas</i>
2014	15	A Diplomacia Militar da China: Tipologia, Objetivos e Desafios
	14	Geopolítica e Geoestratégia da Federação Russa: a Força da Vontade, a Arte do Possível
	13	Memória do IDN
2013	12	Estratégia da Informação e Segurança no Ciberespaço
	11	Gender Violence in Armed Conflicts
	10	As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo
	9	Uma Estratégia Global para Portugal numa Europa em Crise
2012	8	Contributo para uma "Estratégia Abrangente" de Gestão de Crises
	7	Os Livros Brancos da Defesa da República Popular da China, 1998-2010: Uma desconstrução do Discurso e das Perceções de (in)Segurança

2011	6	A Arquitetura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
	5	O Futuro da Comunidade de Segurança Transatlântica
	4	Segurança Nacional e Estratégias Energéticas de Portugal e de Espanha
2010	3	As Relações Energéticas entre Portugal e a Nigéria: Riscos e Oportunidades
	2	Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal
	1	Acerca de “Terrorismo” e de “Terrorismos”

II SÉRIE

2009	4	O Poder Aéreo na Transformação da Defesa O Programa de Investigação e Tecnologia em Veículos Aéreos Autónomos Não-Tripulados da Academia da Força Aérea
	3	Conhecer o Islão
2008	2	Cibersegurança Segurança e Insegurança das Infra-Estruturas de Informação e Comunicação Organizacionais
	1	Conflito e Transformação da Defesa A OTAN no Afeganistão e os Desafios de uma Organização Internacional na Contra-subversão O Conflito na Geórgia

I SÉRIE

2007	5	Conselho de Segurança das Nações Unidas Modelos de Reforma Institucional
	4	A Estratégia face aos Estudos para a Paz e aos Estudos de Segurança. Um Ensaio desde a Escola Estratégica Portuguesa
2006	3	Fronteiras Prescritivas da Aliança Atlântica Entre o Normativo e o Funcional
	2	Os Casos do Kosovo e do Iraque na Política Externa de Tony Blair
	1	O Crime Organizado Transnacional na Europa: Origens, Práticas e Consequências

IV SEMINÁRIO IDN JOVEM

Depois do sucesso das três edições do Seminário “IDN Jovem”, o Instituto da Defesa Nacional voltou a promover, desta vez na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, entre 22 e 23 de novembro de 2018, o IV Seminário IDN Jovem. Neste evento científico, foram apresentados trabalhos de investigação de estudantes, desenvolvidos mediante o sistema de *call for papers*, subordinados aos seguintes grupos temáticos: Direitos Humanos e Migrações, Ameaças Transnacionais, Política Externa, Informação e Segurança no Ciberespaço, Alterações Climáticas e Defesa Nacional, O Mar Como Vetor Estratégico e Economia de Defesa Nacional. Os artigos que se publicam no presente número dos Cadernos do IDN têm por base os *papers* apresentados no IV Seminário IDN Jovem.

