RES PUBLICA

19
2019

EUROPA: DAS ORIGENS AO FUTURO

ResPublica

Revista de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais

FICHA TÉCNICA

Órgão do CICPRIS – Centro de Investigação em Ciência Política, Relações Internacionais e Segurança (ULHT e ULP)

Diretor
João de Almeida Santos

Subdiretor
José Filipe Pinto

Coordenador Editorial
Sérgio Vieira da Silva

Assessoras da Direção
Teresa Candeias
Elisabete Pinto da Costa

Conselho de Redação
Andrea Donofrio, Diogo Pires Aurélio, Elisabete Costa, Fernanda Neutel, Fernando Campos, João de Almeida Santos, José Filipe Pinto, Manuel Gonçalves Martins, Paulo Mendes Pinto e Sérgio Vieira da Silva

Colaboradores Permanentes
Todos os membros do CICPRIS

Conselho Editorial

Adelino Torres
(Professor Emérito do ISEG)

Adriano Moreira
(Professor Emérito da Universidade de Lisboa)

Alberto Pena
(Universidade de Vigo)

António Bento
(Universidade da Beira Interior)

António Fidalgo
(Universidade da Beira Interior)

Enrique Bustamante
(Universidade Complutense de Madrid)

Gianluca Passarelli
(Universidade de Roma "La Sapienza")

Guilherme d'Oliveira Martins
(Administrador da Fundação Calouste Gulbenkian)

Javier Roca García
(Universidade Complutense de Madrid)

Jesús Timoteo Álvarez
(Universidade Complutense de Madrid)

João Cardoso Rosas
(Universidade do Minho)

John Loughlin
(Universidade de Cambridge)

José Bragança de Miranda
(Universidade Nova de Lisboa e ULHT)

José Lamego
(Universidade Clássica de Lisboa)

Manuel Anselmi
(Universidade de Perúgia)

Michel Cahen
(Universidade de Bordéus)

Michelangelo Bovero
(Universidade de Turim)

Octavio Uña Juarez
(Universidad Rey Juan Carlos – Madrid)

Oreste Massari
(Universidade de Roma «La Sapienza»)

Paulo Ferreira da Cunha
(Universidade do Porto)

Pierre Musso
(Universidade de Rennes 2)

Rafael Calduch
(Universidade Complutense de Madrid)

Reinhard Neumann
(Investigador no CIES e no Dinamia – ISCTE)

Sarah Childs
(Universidade de Londes)

Silvano Tagliagambe
(Universidade de Sassari)

Fundador da *ResPublica*
Fernando Santos Neves

Propriedade
Cofac - Cooperativa de Formação e Animação Cultural

Design Gráfico
Rute Muchacho

ISSN:
1645-8931

Versão eletrónica:
http://respublica.ulusofona.pt
Dezembro 2019

Correspondência:
Assessoria da *ResPublica*
Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais
Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Campo Grande, 376, 1749-024 LISBOA. Portugal

E-mail:
Teresa Candeias: f1314@ulusofona.pt
Elisabete Pinto da Costa: p2477@ulp.pt

Distribuição:
Edições Universitárias Lusófonas
Campo Grande, 376
1749-024 Lisboa
Tel 21 751 55 00

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto «UID/CPO/4563/2019

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

Índice

EDITORIAL

João de Almeida Santos..... *9*

EUROPA

A Raiz Democrática Europeia
– De Atenas a Paris! 13
António Gameiro

The Role of the European Parliament in the Union's Crisis:
Should The European Union Give The Final Step?.....65
Fernanda Neutel

A Rússia e os (Ciber)Ataques
a Instituições Democráticas Europeias.....83
Ricardo Silvestre

Atitudes dos Jovens Face à União Europeia.....109
José António Carochinho

A Segurança Interna no Quadro Financeiro da União Europeia:
Impacto e Perspetivas Futuras.....133
Pedro Folgado

POLÍTICA INTERNACIONAL

Para Uma Nova Teoria Geral das Relações Internacionais:
A Teoria Institucionalista.....147
António José Fernandes

A Política Soviética em África:
Vantagens e Inconvenientes.....179
Sérgio Vieira da Silva

ARTIGOS

A Paisagem Religiosa Europeia Depois da Grande Guerra:
Entre a Desilusão no Progresso e o Refúgio da Fé 205
José Brissos-Lino

Be Or Not Be Online Engaged: Exploring the Flow
From Stimuli To E-wom On Online Retail Consumers.....217
Sandra Maria Correia Loureiro, Ricardo Godinho Bilro,
& Eduardo Moraes Sarmento

RES PUBLICA

19
2019

EDITORIAL

O presente número, que será o último desta série, apresenta um dossier sobre a Europa, com seis ensaios de especialistas versando as origens democráticas da União Europeia, o papel do Parlamento Europeu no futuro da União, a interferência da Rússia nas instituições europeias, os jovens e a Europa, a segurança interna no quadro da União Europeia, além de mais quatro artigos sobre uma nova teoria geral das relações internacionais, a política soviética na África, a religião no Pós-Grande Guerra e o digital e o consumo. Um número que envolve dez investigadores, na sua maioria do nosso Centro de Investigação CIPES.

Alargamos assim o espectro das nossas investigações abordando temas centrais da contemporaneidade, em particular a questão da União Europeia, quando se reconhece que este espaço político está a conhecer graves dificuldades, bem expressas no processo de saída do Reino Unido da União, mas também na difícil evolução da União para uma nova reconfiguração institucional que responda aos novos problemas e a possa relançar. Evolução que conhece novos obstáculos pelo crescimento dos movimentos soberanistas pouco amigos de um espaço político supranacional.

O próximo número da *ResPublica* dará início a uma nova série, introduzindo uma grande alteração - a transformando desta Revista na Revista oficial do novo "Centro de Investigação em Política, Economia e Sociedade" (CIPES – cipes.ulusofona.pt) e integrando no seu património a revista *Fluxos e Riscos*, cessando, por consequência, a sua edição. Ocorre, portanto, uma profunda renovação da ficha técnica, alinhada com os órgãos de direcção do CIPES. A nova série, que manterá as características essenciais da *ResPublica*, incluído o grafismo, terá uma periodicidade anual, sem prejuízo de poder vir a publicar números especiais e temáticos ou livros com a chancela da Revista. Adoptará também a referenciação DOI e a revisão por pares, dando início ao futuro processo de indexação.

A revista manterá como sua identidade linguística a língua portuguesa, mas, como já tem vindo a acontecer, integrará artigos em línguas estrangeiras, designadamente em inglês.

Por outro lado, manter-se-á a política de publicação de investigações que resultem dos projectos de investigação em curso no Centro.

João de Almeida Santos

RES PUBLICA

19
2019

EUROPA

ResPublica 19/2019
doi.org/10.31750/res19a01

A Raiz Democrática Europeia – De Atenas a Paris!

António Gameiro*

Resumo

Na Europa assume-se que a Democracia, não estando nas mãos de uns poucos, mas da maioria, é o garante do limite do seu fundamento teórico e o lema escolhido no momento de definir a essência da União Europeia, que assenta num sistema político baseado na dupla legitimidade democrática dos Estados-membros e dos cidadãos, para todos os que partilham uma certa conceção do mundo, baseada na democracia e no valor central e insubstituível do ser humano.
Assim, procura-se descortinar essa raiz democrática, de natureza helénica e romana, tentando construir uma justificação teórica e profilática, para a resistência e resiliência natural que tem demonstrado aos longos destes 60 anos da sua existência, uma grande capacidade de afirmar os seus valores humanistas, abrangentes e tolerantes, afirmando-se como um dos espaços privilegiados de verdadeira cultura democrática no mundo de hoje.

Palavras-chave: história, democracia, União Europeia, *déficit* democrático, humanismo

* Professor Auxiliar da Universidade Lusófona e Professor Associado Convidado do ISCTE-IUL.

Abstract

In Europe it is assumed that democracy, not being in the hands of a few, but of the majority, is the guarantor of the limit of its theoretical foundation and the motto chosen when defining the essence of the European Union, based on a political system based on dual democratic legitimacy of the Member States and citizens, for all those who share a certain conception of the world, based on democracy and the central and irreplaceable value of the human being.
Thus, we seek to discover this democratic root, of Hellenic and Roman nature, renting to build a theoretical and prophylactic justification, for the resistance and natural resilience that has demonstrated to the long of these 60 years of its existence, a great capacity to affirm its humanist, comprehensive and tolerant values, affirming itself as one of the privileged spaces of true democratic culture in the world today.

Keywords: history, democracy, European Union, democratic deficit, humanism

Perante os lamentáveis acontecimentos de Paris, questionam alguns se faz sentido hoje a União Europeia manter a sua essência tolerante e democrática perante aqueles que a habitam e visitam sem constrangimentos de maior e que a atacam de forma bárbara e sem escrúpulos[1].

Quando se estudam e analisam estes factos numa perspetiva humanista e de Ciência Política (ver Santos, 2012: 22-40; Santos, 1998: 23; Khan & McNiven, 1984: 5 e ss.; Martins, 2008: 18; McKay, 1989: 1), vem à tona o texto da *Oração Fúnebre* de Péricles, na versão que nos chega de Tucídides, onde o «orador» afirma: «perante a lei, todos os homens têm direitos iguais para resolver os seus conflitos privados; no que diz respeito à sua avaliação, ninguém é diferenciado na preferência das honras públicas, por pertencer a uma classe em particular, mas sim pelos seus méritos pessoais; nem por ser pobre se exclui alguém de uma carreira pública, pelo desconhecimento da sua reputação, se ela quiser e puder prestar um serviço à cidade» (Moreira, Bugallo & Albuquerque, 1995: 21-22).

No discurso de Péricles podem-se encontrar inclusivamente argumentos atuais relativos à guerra justa com base na legítima defesa – «diferenciamo-nos dos inimigos porque oferecemos uma cidade aberta a todo o mundo e nunca impedimos, expulsando os estrangeiros, que o saibam e vejam» –, com uma cosmovisão digna de referência na época da globalização – «dos produtos do nosso solo, não desfrutamos como sendo mais próprios que os que chegam de outras terras».

Numa citação em grego clássico, retirada do Epitáfio de Péricles aos atenienses tombados na Guerra do Peloponeso (Vanoyeke, 1997; Tucídides, 2010: 143; Fornara & Samons, 1991), ele sublinha que «[a] nossa Constituição chama-se democracia, porque o poder não está nas mãos de uns poucos, mas da maioria». Ora, este texto foi o fundamento teórico do projeto de «Constituição para a Europa» elaborado pela Convenção. Bem vistas as coisas, foi muito significativo que, no momento de definir a essência da União Europeia, se tenha escolhido para seu lema um texto com 2500 anos e que continua a conter uma mensagem atual para todos os que partilham uma certa conceção do mundo baseada na democracia e no valor central e insubstituível do ser humano.

1. Veja-se a excelente reflexão de Al Gore (2007: 11 ss).

Esta consideração inicial é, a nosso ver, oportuna na hora de analisar o processo constituinte aberto na União Europeia, assente num sistema político democrático baseado na dupla legitimidade democrática dos Estados-membros e dos cidadãos (Martín y Pérez de Nanclares, 2008: 35-116).

1. A Origem Democrática

Antes de mais, faz sentido colocar a questão-chave: a velha e sempre vigente ideia de democracia, com origem na *polis* grega e desenvolvida depois na base de alguns Estados-nação, é aplicável a esta original criação política supra e pós-nacional? Pergunta esta que responde ao debate suscitado, entre outros, por Jürgen Habermas, quando se questiona se a antiga (e atual) ideia radical de democracia – a ideia de uma sociedade autogovernada por cidadãos livres e iguais – se tornou obsoleta perante a complexidade das sociedades modernas. Em conformidade, o mais que poderemos esperar é uma versão muito limitada daquele ideal (como sugerem, por exemplo, teóricos sobre a democracia das «elites», como Joseph Schumpeter) e se, pelo menos, o núcleo normativo deste antigo ideal continua a ser relevante hoje em dia (Habermas, 2009: 93-94; Baynes, 2003: 483-484; Peces-Barba Martínez, 2004; Quermonne, 2004).

A resposta europeia à questão pressupõe examinar como se constrói a legitimidade da norma e do poder na União Europeia (UE). Este debate já fez correr rios de tinta antes e depois de Immanuel Kant, em torno da recorrente questão de «o que é o Direito?», respondida de modos tão diferentes e mesmo paradoxais como a questão «o que é a lei?» em geral, como referem, entre muitos outros, Herbert Hart (1982: 1) e Giovanni Sartori (2003: 238).

O estudo da génese e desenvolvimento da codecisão legislativa na União Europeia é um observatório privilegiado para decifrar e compreender a progressiva estruturação democrática de tão original construção política. De facto, se se contemplar a sua estrutura à luz da doutrina constitucional tradicional, torna-se quase impossível classifica-la dentro dos cânones clássicos. «A União Europeia, que não é um Estado, e que tem uma estrutura institucional que se distancia do modelo do Estado, não pode ser explicada à luz da clássica divisão de poderes de Montesquieu: o PE [Parlamento Europeu] não dispõe das competências

plenas do poder legislativo, a Comissão é um órgão que não pode ser assemelhado a um Governo, etc. Por outro lado, na União Europeia existe um autêntico poder judicial, constituído por órgãos jurisdicionais independentes encarregues das mesmas funções que correspondem ao poder judicial dentro de um Estado», afirma o Prof. Gil Carlos Rodríguez Iglesias (2000: 68), ex-Presidente do Tribunal de Justiça Europeu (Vega, 2007: 15-19). Esta afirmação deve ser valorizada tendo em conta que a «distinção entre poder legislativo e executivo, mais do que uma separação de poderes, o que pretende é evitar a concentração dos mesmos», nas palavras de Hans Kelsen (1945: 249; 2000: 14-22), não implicando que a clássica separação de poderes se aplique de modo ideal nos Estados de Direito europeus, onde «executivo, maioria parlamentar e conselho da administração formam uma unidade dificilmente distinguível a partir de fora» (Schmuck & Wessels, 1989: 287-288); basta pensar no sistema político vigente na pátria de Montesquieu.

Mais palpável ainda foi a opinião do Juiz Federico Mancini, que, num trabalho conjunto com David T. Keeling, afirmou que «por mais chocante que possa parecer, a Comunidade nunca pretendeu ser uma organização democrática» (Mancini & Keeling, 1994; Mancini, 1998), sustentando tão radical afirmação na análise originária do Tratado de Roma, onde nunca foi incluída a palavra «democracia» nem foi considerado necessário reservar a sua adesão apenas a Estados democráticos. O mais saliente das críticas mencionadas é que não têm origem em setores particularmente radicais do espectro político ou da doutrina, mas partem de juízes do mais alto tribunal europeu, isto é, personalidades equitativas e equilibradas cuja função é dar lições de justiça, precisamente em nome de uma Comunidade de Direito, formada por Estados democráticos nos seus valores e no seu funcionamento (Alegre Martínez & Jimena Quesada, 2006: 30 ss).

De facto, durante décadas, o traço que mais claramente definiu a Comunidade Europeia como uma «comunidade de Direito» foi a existência de um Tribunal de Justiça independente, a cujas decisões os Estados membros se submetiam de modo voluntário (Rodríguez Iglesias, 1998). Esta caraterística distinguia, claramente, a Comunidade dos pactos concertados em virtude de tratados internacionais que, segundo a teoria tradicional da soberania absoluta, só poderiam obrigar os Estados através de normas que eles próprios impusessem a si mesmos.

A afirmação democrática e a comunidade de valores fundamentais existiam de forma implícita, com um consenso tácito que se tornava explícito em problemas decisivos. Este é, sem dúvida, um dos paradoxos, e não dos menores, da configuração e da história da União Europeia, que apenas manifestou os seus valores em momentos de crise (exemplo paradigmático foi o do episódio da «Cadeira Vazia»).

Esta timidez comunitária no campo político foi um dos argumentos chave dos defensores da tese do *deficit* democrático. Contudo, o balanço histórico mostra, de forma paradoxal e convincente, que a UE trouxe mais democracia aos Estados membros do que aquela que lhes poderia ter retirado. Comprovam-no os casos da Alemanha e da Itália na etapa fundacional, depois da Grécia, Espanha e Portugal e da ampliação aos países que sofreram o domínio soviético, onde se aplicaram de modo explícito os critérios de Copenhaga.

2. A Inspiração da Grécia

O apelo reiterado à filosofia política e jurídica da Grécia Clássica e o caráter heterodoxo da União Europeia na sua conceção obrigam a uma reflexão geral sobre a democracia e a lei, antes da análise em profundidade da evolução dos seus fundamentos teóricos atuais[2].

A razão pela qual a Grécia Clássica é uma referência obrigatória e atual não deriva apenas da sua enorme criação artística, arquitetónica ou literária nem da sua capacidade para fazer leis, não obstante a sua inegável importância. A lei, como expressão formal das convicções de um povo sobre as condutas justas ou injustas ou a regulação de comportamentos públicos ou privados, já existia muito antes; o Código de Hammurabi, na Mesopotâmia, a maior parte das normas do Egito faraónico ou do *Antigo Testamento* antecederam em mais de 1500 anos a Atenas de Sólon. Também da Fenícia os gregos receberam, além da «princesa Europa», a *polis*, assim como elementos básicos da sua estrutura social e política.

A grande inovação protagonizada pelos gregos clássicos é que foram o primeiro povo da História da Civilização onde houve a reflexão e debate público, isto é, onde a filosofia aplicada à vida pessoal e coletiva se

2. Veja-se a profunda e moderna fundamentação em Gestoso (2004: 27 ss) e Tajadura Tejada (2010: 101-118).

converteu em regras de educação e normas de comportamento baseadas numa conceção antropomórfica central da vida em sociedade e na invenção da democracia como o melhor modo de a governar. Os gregos tinham uma consciência cultural comum, que se manifestou nos Jogos Olímpicos desde 776 a.C., nos quais as *polis*, cidades independentes e por vezes inimigas, competiam no desporto, na arte e na poesia, na base da «trégua sagrada».

Aos olhos dos gregos clássicos, afirma Andrónico, «a disciplina social e a obediência às leis eram obrigações dos cidadãos livres e responsáveis, que vinculavam tanto os deuses como os homens, os governantes como os governados» (Yalouris, 1982: 9). A mensagem olímpica, sempre atual, repousava sobre os valores fundamentais da igualdade humana, do espírito competitivo em paz e da liberdade de toda a forma de despotismo.

O aparecimento da legislação produz-se com Drácon e Sólon, os grandes legisladores atenienses, com o mítico Licurgo de Esparta e Seleuco de Locri, entre outros, numa fase em que o desenvolvimento da arte de escrever permitiu inscrever de modo público e permanente as regras que até então tinham um estatuto mais vago de ter origem no do costume ou num legislador mítico (Wolff, 1968: 112). Por isso, a expressão ou interpretação da regra era muito mais suscetível de distorção nas mãos dos aristocratas que mandavam nas cidades gregas e que, ao mesmo tempo, estavam encarregues de administrar justiça. Como refere John Walter Jones (1956: 34), «até à idade da democracia ateniense, a *nomos* mantinha muito do seu antigo sentido de forma de viver em qualquer grupo humano; ora bem, na vida de um grupo existe sempre uma tendência para identificar o que se faz habitualmente com o que se deveria fazer, confundindo o é com o *deveria ser*».

Foi o grande despertar intelectual, um autêntico «iluminismo», da segunda metade do século V a.C. que apresentou a reflexão crítica sobre as questões fundamentais da vida humana, e em particular a relação entre moral e política. Figuras importantes deste movimento foram os sofistas (Protágoras, Hípias e Antígonas, entre outros), juntamente com dramaturgos (Sófocles, Eurípedes ou Aristófanes), historiadores (Heródoto e Tucídides) e filósofos (Sócrates, por exemplo).

Os sofistas foram os primeiros a questionar abertamente a origem divina do *nomos* e, consequentemente, o fim da submissão incondicional ao mesmo, como insistiu com razão Hans Welzel. Até Sócrates, a

estruturação e fundamentação filosófico-teológica da *lei – nomos* era em grande medida uma norma mais consuetudinária do que legal – era: o *logos* como lei eterna, a *cosmos* e a *physis* como lei natural e a *nomos* como lei positiva[3].

Para os gregos, o império da lei escrita era um motivo de orgulho e de distinção dos bárbaros, submetidos a tiranias arbitrárias, como se reflete no relato de Heródoto sobre a conversação entre o fugitivo Rei de Esparta, Demarato, e o invasor Rei da Pérsia, Xerxes: «os gregos, apesar de livres, não o são totalmente; têm um senhor, a lei, a qual temem mais que os vossos súbditos a sua Majestade». O dramaturgo Eurípedes apresentou a aparição das leis escritas como um acontecimento progressista, que tendia a igualar ricos e pobres, e que, ao estarem esculpidas em pedra ou gravadas em bronze, eram acessíveis a todos e, portanto, deixavam de ser objeto de interpretação unilateral ou arbitrária por uma casta privilegiada e fechada; um critério de publicidade e transparência que continua a ser atual (Cunha, 2005: 19 ss).

A grande reforma de Sólon foi não apenas política, mas também económica, com uma autêntica emancipação da servidão, «libertando a terra negra», como diz o seu famoso poema, ao abolir os empréstimos esclavagistas dos latifundiários aos pequenos agricultores, que geravam uma situação de tensão social explosiva. A segunda grande reforma de Sólon foi a criação da *Boule*, um Conselho de 400 membros para preparar o trabalho da *Ekklesia*, a Assembleia popular, e os tribunais populares, com a criação dos respetivos júris, acessíveis a todos os cidadãos. Uma vez feitas as reformas, Sólon, de famílias aristocráticas, optou por exilar-se para evitar ser objeto de pressões que o fizessem voltar atrás.

Após um período de anarquia e tirania, Clístenes procedeu às reformas mais decisivamente democratizadoras, ao conceder direitos civis aos filhos dos «metecos» (imigrantes) e ao reorganizar o sistema político, criando com as divisões territoriais, as tribos e a obrigação de nelas haver censos, um precedente das circunscrições eleitorais atuais, que rompia o poder dos aristocratas. Todos os cargos oficiais eram elegíveis e renovados anualmente (Hornblower, 1992: 8-9). Para além do Conselho (*Boule*), que passou a ter 500 membros, a Assembleia (*Ekklesia*) reunia-se umas 40 vezes por ano na colina do Pnyx, em frente à

3. Truyol y Serra (1982: 85-144) e, modernamente, Santos (1999: 25-32, 45-58).

Acrópole, com uma capacidade para 6.000 pessoas, correspondentes a um quinto da população masculina estimada. Nela eram aprovadas as leis através do voto da maioria dos presentes, com uma ordem do dia preparada pelo Conselho, podendo qualquer cidadão apresentar uma proposta à sua consideração.

Na prática o procedimento não era assim tão simples, já que o respeito dos gregos pela lei os levou a adotar uma série de medidas restritivas em relação à proliferação e modificação dos textos legais. Em Atenas, estabeleciam regras quase insuperáveis, mas que não chegavam ao extremo daquilo que Demóstenes contava acerca dos lócridos, um povo helénico estabelecido no sul da península itálica, onde os emendadores da Lei compareciam na Assembleia com uma corda ao pescoço com a qual se enforcavam em caso de rejeição. O proponente de uma nova lei tinha que apresentar uma fundamentada crítica (*graphé*) à já existente e, por sua vez, corria o risco de ser perseguido por conduta anticonstitucional se se esquecesse de cumprir algum trâmite ou se fosse possível demonstrar que a sua proposta ofendia algum valor fundamental.

A democracia ateniense era direta e participativa, uma vez que todos os cidadãos (varões, exceto mulheres e escravos) eram membros de pleno direito da Assembleia, facto que se veio a consolidar nos concelhos abertos hispanos ou nas *Landgemeinde* suíças da Idade Moderna, e que levava a um intensíssimo grau de participação na vida política, absolutamente desproporcional em relação aos níveis das democracias representativas atuais.

3. A Influência Constitucional Aristotélica

Em consequência do contributo constitucional aristotélico, foi introduzida, no século V a.C., a democracia imperial em Atenas, uma cidade próspera, criadora de grandes obras que culminaram no Partenon, com uma frota poderosa e vitoriosa diante dos persas. Este modelo foi teorizado no pensamento político como uma referência fundamental e sempre atual por Aristóteles, um meteco originário da Macedónia, que «se deparou com uma democracia ateniense moderada e desiludida do século IV a.C., nostálgica de um passado mais glorioso, numa Grécia empobrecida e devastada pelas guerras civis» (Aristóteles, 1986: 10).

Aluno de Platão, que procurou a saída da crise da cidade por via da utopia, expressa na República, e precetor de Alexandre Magno, que haveria de empreender uma aventura imperial desmesurada, Aristóteles centrou a sua reflexão na *polis*, cidade-Estado democrática calcada sobre um modelo ateniense, num momento em que podia avaliar o seu caráter perecível[4].

A sua obra é importante não só porque fez um balanço completo da riquíssima experiência política da Grécia Clássica, mas sobretudo pela influência que teve na história do pensamento político e jurídico. Presentes em Roma, as suas ideias dominaram o pensamento político medieval graças à sua inclusão, por São Tomás de Aquino, na sua *Summa Theologica*, assim como nas obras de Francisco de Vitória, de Francisco Suárez e dos demais membros da Escola de Salamanca. No pensamento político moderno, a sua classificação de constituições foi recolhida por Hobbes no *Leviathan*, pelo Barão de Montesquieu no *Espírito das Leis*, por Edmund Burke nas *Reflexões Sobre a Revolução em França*, por Georg Hegel na *Filosofia do Direito* e por pensadores como Jürgen Habermas e John Rawls (Amaral, 2014: 71 ss.; González, & Quesada, 1992: 7 ss.).

A sua contribuição para a ideia da justiça na *Ética a Nicómaco* ainda não foi superada até aos dias de hoje (Aristóteles, s.d.; 1993). Quase todos os que trabalharam sobre estes temas estão, consciente ou inconscientemente, em dívida para com a sua obra.

A sua tese central em *Política* é a de que «a cidade é uma das coisas naturais e o homem é, por natureza, um animal cívico» – excluindo as mulheres e os escravos, e rebaixando os bárbaros – porque «possui, de modo exclusivo, o sentido do bom e do mal, do justo e do injusto». O cidadão define-se «pela sua participação na justiça e no governo» e, é a sociedade política a que torna possível que os seres humanos individuais vivam uma «vida boa» no sentido do termo, levando a uma visão em que a ética e política se entrelaçam estreitamente.

Esta reflexão contém em si a semente de outra das ideias mais frutíferas do pensamento político europeu, a saber, a existência de um «contrato social» originário, do qual o cidadão faz parte e que legitima a obediência à norma e estabelece deveres cívicos fundamentais.

4. Para uma visão geral, veja-se Hamesse (1974).

Outro elemento central da obra é a classificação dos diferentes tipos de constituições políticas. Respondendo a uma pergunta de Platão sobre quem deveria mandar numa sociedade ideal, a reflexão de Aristóteles tem a vantagem de partir da experiência histórica para concluir que «regime político e órgão de governo significam o mesmo, e o órgão de governo é a parte soberana das cidades. Necessariamente será o soberano ou um só indivíduo, ou uns poucos, ou a maioria. Aos governos unipessoais, costumamos chamar monarquia se vela pelo bem comum; ao governo de poucos, mas de mais que um, aristocracia e quando a maioria governa olhando pelo bem comum, recebe o nome comum a todos os regimes políticos: politeia (república). Desvios aos citados são a tirania, da monarquia; a oligarquia, da aristocracia, e a democracia da politeia. A tirania, de facto, é uma monarquia orientada para o interesse do monarca; a oligarquia para o dos ricos e a democracia, para o interesse dos pobres». Mais adiante modera a sua avaliação, afirmando que «a primeira democracia é a que se fundamenta sobretudo sobre a igualdade. Isto pode ser conseguido, em especial, se todos participarem por igual no governo. E dado que o povo é a maioria, e prevalece a opinião da maioria, necessariamente esta é uma democracia. De facto, nas cidades que se governam democraticamente, segundo a lei, o demagogo não tem lugar» (Aristóteles, 1955: 6-10; 17-39; 20-42). 2500 anos depois, a classificação continua plenamente válida.

4. O Direito Romano

O caso de Roma é o segundo grande exemplo histórico para a construção europeia. Ao longo da sua História produzem-se todos os pressupostos da classificação aristotélica de constituições políticas à escala continental: Cidade-Estado, Monarquia, República, Império. Há dois milénios, o Império Romano era uma união política, económica e monetária que se estendia à maior parte da Europa atual, bem como do Médio Oriente e do Norte de África, com uma cidadania que se tornou extensiva a todo o orbe romano com a Constituição Antoniniana, em 212 d.C. Além disso, criou pela primeira vez um sistema de comunicações, de obras civis, de administração à escala continental e um sistema judicial hierarquizado.

Após a expulsão do último rei, o despótico Tarquínio, em 510 a.C., surgiu uma República aristocrática dominada pelo Senado, assembleia

originalmente composta pelos chefes das grandes famílias com maior prestígio e autoridade, apesar de os cargos públicos serem elegíveis entre todos os cidadãos varões adultos. A Lei, a *lex publica,* ocupava um lugar central: aprovava-se ou recusava-se a proposta do magistrado nas Assembleias dos Comícios e o Senado referendava-a.

Data desta época o acrónimo SPQR, *Senatus Populus Que Romanus,* expressivo da dualidade de poder entre Senado e Comícios, entre patrícios e plebeus, siglas ainda em uso como símbolo municipal da Cidade Eterna. A influência grega foi importante desde o nascimento de Roma; em 450 a.C., a comissão que redigiu as XII Tábuas, o código legal básico, viajou até Atenas para estudar a reforma de Sólon. O processo foi recíproco: de conquista militar e domínio político por parte de Roma, de influência cultural e artística por parte da Grécia.

Mas no campo jurídico, o desenvolvimento do Direito, a jurisprudência e a advocacia como profissão (os jurisconsultos) são romanos, com uma técnica pragmática cheia de senso comum. Com efeito, a jurisprudência e a advocacia formulavam em aforismos, com frases breves, claras e simples, com os princípios jurídicos ou critérios de interpretação de caráter geral a facilitar a solução de casos complexos, como sublinha Freitas do Amaral na sua *História das Ideias Políticas*[5].

Na questão crucial da fonte de validade de uma lei, a sua justificação é um deus, Jano, com as suas duas caras; por um lado, a linha de Cícero (Pontes, 1982), que definiu com insuperável precisão o papel da lei como instrumento contra a opressão, ao afirmar na *Oratio pro Clumentio, «legum servi summus ut liberi esse possimus» (*sejam servos da lei para poderem ser livres) e defendeu que o mesmo estado necessitava de um consenso popular. Por outro lado, Juliano, contemporâneo do imperador Adriano, sublinhou o nexo democrático que existia entre a lei e o povo; por outro lado, Ulpiano expressou, duas gerações mais tarde, a mudança teórica acerca da origem da legitimidade, ao afirmar o princípio *quod principi placuit, legis habet vigorem (*o que agrada ao imperador tem valor de lei). Axioma que, fundido com a aliança com a Igreja Católica, se converteu noutro elemento legitimador decisivo do poder (Rex = Lex) (Amaral, 2004: 135-150).

5. Amaral (2004: 61 ss) e, no mesmo sentido, Domingo, Ortega & Rodríguez-Antolín (2003: 19).

As decisões do Imperador Constantino, como o Édito de Tolerância e a aliança do Estado com a Igreja ou a transferência da capital do Império de Roma para Bizâncio, onde sobreviveu um milénio (até à queda de Constantinopla, em 1453), teriam consequências na Europa que sobreviveram até aos tempos atuais.

A importância política e jurídica do Império Romano do Oriente foi tão decisiva quanto desvalorizada, normalmente pela Europa Ocidental, ao se terem progressivamente gerado fatores de distanciamento no campo religioso, com o cisma do ocidente (entre a Igreja Ortodoxa e a Católica), no cultural (com a separação entre o alfabeto latino e o cirílico) en o político, com brechas abertas com a destruição de Constantinopla pelos cruzados, fraturas ainda presentes, como foi possível comprovar com as guerras de dissolução da Jugoslávia.

No campo jurídico, a Europa Ocidental teve de esperar até ao século XI para redescobrir a jurisprudência clássica romana, compilada por Constantino no *Resumo* no século VI, texto base do direito civil europeu, de alcance universal (Cannata, 1996: 31 ss; Ruiz Miguel, 2002: 15).

A dualidade desta história milenar, na qual se passa sucessivamente da Monarquia à República e ao Império, tem um significado permanente para a Europa. A Roma republicana está presente, com a Grécia Clássica, como elemento de referência nas revoluções modernas, especialmente a francesa, a americana e mais tarde a russa.

Nos debates das convenções francesa e americana, a citação dos precedentes republicanos romanos fez autoridade, para não falar desses fieis termómetros sociais que são a arte e a moda. Não obstante, existe uma clara diferença entre todas estas revoluções, que trataram por todos os meios de eliminar os fundamentos e os símbolos do Antigo Regime, e a revolução romana, em que o primeiro Imperador, Octávio, sobrinho neto e herdeiro de César, designado pelo Senado com o título divino de Augusto, fez todo o possível para a manter. O objetivo era preservar, à semelhança da constituição republicana, as velhas leis e costumes, bem como a Assembleia de Comícios, talvez como uma «peça de arqueologia romântica», nas palavras de John Maurice Kelly (1992: 43), para se ocupar do direito de família e preservar a cidadania de uma temida diluição perante uma excessiva emancipação dos escravos. Napoleão, que também começou como oficial revolucionário republicano apoiando a emancipação, acabou como imperador restaurando a escravatura (Amaral, 2003: 227 ss).

O Império Romano é também um elemento de referência permanente na história europeia. A sua recomposição foi o farol da ação política de Carlos Magno. Teve depois um peso decisivo no processo de criação dos Estados continentais centrais, França e Alemanha, com os dois povos respetivos em luta pela primogenitura a partir da «clara consciência de uma origem comum», na opinião de Carlrichard Brühl (1994: 305), com «uma história e duas memórias», na expressão de Rudolf von Thadden (2000).

Para a França, o valor simbólico de Estrasburgo como sede do Parlamento Europeu está estreitamente ligado ao facto histórico de que ali foi prestado o juramento de lealdade dos francos de ambos os reinos, nas lutas sucessórias do Império Carolíngio, sendo o primeiro documento conhecido escrito em francês e alemão, antigos. No ano 1000, a dinastia dos Otonidas tentou reconstruir o Sacro Império, em aliança com o Papa Silvestre II, sendo de destacar que o fazer e o desfazer do *Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation* (Sacro Império Romano-Germânico) foi um elemento recorrente na história europeia.

No século XX, a tentativa do Terceiro Reich provocou a tragédia da Segunda Guerra Mundial, despertando, por fim, os europeus para o método democrático da construção europeia comunitária.

5. A Idade Média, Poder Espiritual *Versus* Temporal

A legitimação do poder medieval estruturou-se em torno do contraste entre as teorias descendente e ascendente da legitimidade do poder político como fonte de autoridade e legalidade do Estado. A primeira era a versão teocrática da conceção imperial que respondia ao axioma de Ulpiano, reforçada com o apoio da Igreja quanto à origem divina da autoridade real pela graça de Deus, em virtude da qual os súbditos apenas se podem submeter e aceitar a vontade omnipresente do soberano como fonte da lei *princeps legibus solutus*.

A teoria ascendente partia da tradição germânica recolhida por Tácito e adornada pelo romantismo, segundo a qual os reis não tinham um poder arbitrário e ilimitado, existindo a assembleia popular à qual deviam pedir Conselho e podendo impugnar a validade da norma por não respeitar os costumes herdados. A conceção teocrática foi defendida pelo Papa São Gregório Magno, que considerou que era pecado já não apenas resistir ao tirano mas mesmo criticá-lo, ainda que o seu

contemporâneo São Isidoro de Sevilha tenha reintroduzido a doutrina do «benefício comum dos governados» como objeto do governo e da sua legitimidade, sustentando que «serás rei se agires bem, não de outro modo»[6]. Esta doutrina seria incorporada no Direito da Ibéria visigótica, no Código de Eurico e estendida ao Direito Canónico europeu.

A intenção de manter o cesaropapismo como a aliança entre o poder temporal e espiritual, central nas aventuras imperiais carolíngias e otónidas, levou à querela das investiduras, o prolongado conflito entre imperadores e papas em torno do direito a nomear bispos, que atingiu o seu paroxismo com a excomunhão do Imperador Henrique IV pelo Papa Gregório VII. Este episódio criou «uma saudável tensão política entre o poder temporal e o espiritual. [Mas sem essas lutas], dizia-nos o nosso mestre de Teoria do Estado, na Universidade de México, o sevilhano Manuel Pedroso, não haveria democracia na Europa» (Fuentes, 1994: xv). De facto, foi o primeiro grande debate em que se prodigalizaram os alegados panfletários de ambos os lados, entre as mentes mais preparadas, numa altura em que voltavam à Europa os clássicos gregos e latinos, através da escola de tradutores de Toledo na Espanha medieval das três culturas, e nasciam e se multiplicavam as universidades (ver García Moreno & Tortella García, 2008: 225-241).

Em particular, causou um enorme impacto o redescobrimento de Aristóteles, a quem São Tomás de Aquino chamou simplesmente *O Filósofo*, desenvolvendo a escolástica na relação entre religião, governo e política (Alzamora, 2007: 17-47; Amaral, 2004: 169-195). O conflito foi uma longa luta política, especialmente em Itália entre guelfos, partidários das cidades e do Papa, frente aos gibelinos, partidários do Imperador. Dela foi vítima, entre outros, Dante Alighieri, defensor do Império, que escreveu a *Divina Comédia* como uma viagem simbólica com Virgílio, o grande admirador de Augusto. Mas o pensador mais radical e importante na linha constitucional aristotélica foi Marsílio de Pádua, que defendeu a separação entre a Igreja e o Estado e a subordinação da primeira ao segundo, assim como a soberania popular para fazer as leis, através de um corpo de cidadãos ou sua «parte preponderante» e nomear um governo que exerça funções que a comunidade não possa realizar, que o povo deve controlar e que o pode depor (Amaral, 2011: 103-108).

6. San Isidoro, *Etimologías*. Biblioteca da Universidade de Coimbra, 1612, 5.21 e 9.3.

Esta tese foi complementada com o princípio da natureza contratual da relação entre governantes e governados, refletido nos solenes juramentos dos reis nas suas cerimónias de coroação. Textos como o juramento tradicional nas Cortes de Aragão – «Nós, que somos tanto como vós» – ou o irado discurso do Cid ao Rei no Juramento de Santa Gadea – «Vilões te matem, Rei» – exprimem melhor que mil comentários o sentido desta relação recíproca (ver Truyol y Serra, 1989b: 105 e ss.).

Esta teoria foi ganhando corpo com o desenvolvimento do feudalismo, sistema que requeria um pacto de obrigações mútuas de vassalagem para o servo e de proteção para o senhor, e com o reaparecimento das cidades como núcleos burgueses em que o desenvolvimento da economia e do comércio criava espaços de liberdade.

A Magna Carta inglesa de 1215, através da qual os nobres impuseram a um debilitado João Sem Terra a primeira *Bill of Rights* ou Declaração de Direitos, responde também à ideia contratual, ainda que sob a forma de carta outorgada. Ao longo do período medieval foi-se produzindo uma plural eclosão de formas «democráticas», desde as corporações e grémios urbanos às regras de ordens religiosas, como os beneditinos, os franciscanos e os dominicanos, acompanhada pelo surgimento e afirmação dos parlamentos medievais, ainda que estamentais, na Grã-Bretanha, em Espanha, em França, na Alemanha e em Portugal.

Em todo o caso, a justificação de que a lei positiva era a lei eterna teve a doutrina da Igreja como seu único intérprete.

6. O Estado-Nação

O Renascimento representou, para além da redescoberta do mundo greco-latino no terreno artístico e cultural, a fratura definitiva entre o religioso e o político, abolindo a unidade católica promovida com a Reforma. A última tentativa de construir uma monarquia universal teve lugar com a pretensão de Carlos V enquanto Imperador do Sacro Império, escolhido após uma renhida e cara campanha eleitoral contra Francisco I de França, no decurso da qual teve de enfrentar, dialeticamente, Martinho Lutero na Dieta de Worms e, belicamente, a Alemanha e a Itália para conseguir a hegemonia política e diplomática com a Inglaterra.

O saque de Roma pelas tropas imperiais marcou simbolicamente o fim do cesaropapismo. O *Reich* perdurou com uma mera existência nominal até à sua supressão por Napoleão, com a Alemanha e Itália divididas, enquanto se iam consolidando os Estados-Nação modernos (França, Espanha, Inglaterra, Portugal e Suécia) e se forjava, no coração da Europa, na longa revolta dos Países Baixos, uma nova nação: a Holanda.

O florentino Nicolau Maquiavel, patriota italiano desterrado pela ditadura dos Médici, aos quais pediu para encabeçar a luta pela unidade nacional e a expulsão das potências estrangeiras, foi um admirador do republicanismo moderado que encarnava as virtudes cívicas da Roma Antiga face à Roma Pontifícia. Criador da Ciência Política moderna ao separar a «arte do poder» de considerações de princípio, passou à História como defensor da *raison d'État* como última instância, renunciando a todo o tipo de avaliações morais. E fê-lo a partir de uma observação desapaixonada da realidade que lhe foi possível contemplar para concluir com uma fórmula em que a política é concebida como um jogo de interesses em conflito que se ajuíza mais pelos resultados do que pelas boas intenções.

O processo não foi nem harmónico nem incruento, já que a afirmação do poder político foi acompanhada por uma série de progressos técnicos e organizativos, designadamente dos armamentos produzidos através da generalização do uso da pólvora, dos avanços na arte de navegação, que iniciaram a aventura colonial, e das descobertas científicas, entre as quais cabe destacar a invenção da imprensa por Gutemberg e a introdução do método científico a partir da conceção do universo de Galileu Galilei, Nicolau Copérnico, Johannes Kepler e Isaac Newton, que se confrontaram valorosamente com a oposição das igrejas (García-Pelayo, 2005: 22 ss). A afirmação dos Estados, a par das lutas religiosas, levou a prolongadas e esgotantes guerras pela hegemonia europeia: a Guerra dos Cem Anos entre a França e a Inglaterra; a guerra civil em França a partir da noite de S. Bartolomeu ao Édito de Nantes; a Guerra dos 80 Anos dos Países Baixos contra o Império Espanhol, acompanhada pela mais terrível de todas, a Guerra dos Trinta Anos, que deixou uma Alemanha exausta e à beira de desaparecer, a Europa da mãe coragem ou de *Galileu*, na visão de Bertolt Brecht. Encerrou-se com a «Paz da Westefália», momento que marcou o começo da ordem moderna de equilíbrio de poderes entre os Estados como

razão política suprema, com a polarização crescente entre o poder real absoluto e a afirmação do parlamentarismo e a secularização da vida política, com a emancipação do individuo face ao poder espiritual.

No quadro da escola jusnaturalista espanhola, Francisco de Vitória afirmou que «todo o índio é homem, todo o homem é pessoa e dono do seu corpo e das suas coisas» e «os povos índios são repúblicas soberanas» (Truyol y Serra, 1982: 26). Tanto ele como Luis de Molina partiam do conceito de contrato social para afirmar a necessidade de um pacto entre o rei e o povo, no qual a lealdade está condicionada a quem cumpra os seus deveres, podendo ser deposto se não o fizer. Já Francisco Suárez elaborou a fórmula doutrinal mais clara do direito internacional, tendo-o como «a lei que todos os povos e as diferentes nações devem observar entre si»[7].

Refira-se, por fim, que a discussão entre Juan Ginés de Sepúlveda e Bartolomeu de Las Casas sobre a condição humana dos índios e a legitimidade da conquista prefigurou o grande debate sobre os direitos humanos.

Também a escola jusnaturalista portuguesa, à semelhança do que se passou em Espanha, elaborou um corpo doutrinário na linha do pensamento de Aristóteles e de São Tomás, pioneiro no campo da afirmação dos direitos humanos e do direito das gentes.

7. A Democracia Parlamentar

A original criação do Estado moderno como forma de organização política no Renascimento contém um elemento novo face à sociedade estamental medieval: «a dependência por igual de todos os súbditos do poder legislativo supremo, o soberano» (Siedentop, 2001: 83).

A afirmação do soberano face à fragmentação feudal encontrou a sua mais acabada formulação na obra *Les Six Livres de la République*, do francês Jean Bodin, que partia do primado do caráter natural da propriedade privada face às teses comunitárias platónicas. A partir daí, Bodin afirmou o caráter de instituição natural da família, ao estar baseada na propriedade privada, e por sua vez do Estado, por estar fundamentado na família. Em conformidade, a responsabilidade central

7. *De legibus ac deo legislatore*. Biblioteca da Universidade de Coimbra, 1612, 2.19.8.

do Estado deveria ser a proteção do direito natural à propriedade de cada pessoa e à família (Amaral, 2011: 159-166).

Ao substituir a defesa da ordem aristocrática e a fé como missão principal pela proteção dos direitos dos indivíduos como proprietários e pessoas, a sua argumentação rasgava o véu que envolvera o poder e a igreja desde a queda do Império Romano. A conclusão última deste raciocínio era a afirmação da soberania concebida como a capacidade da autoridade suprema de impor leis aos cidadãos, tanto individual como coletivamente, e isso sem necessidade de consentimento por parte de superiores, iguais ou inferiores. A consolidação do Estado monárquico absolutista leva à rotunda afirmação de Luís XIV: «L'Etat c'est moi».

Por outro lado, Jaime I, fundador da dinastia Stuart em Inglaterra, no seu tratado *The True Law of Free Monarchies*, defendeu o absolutismo até à morte ou a teoria do direito divino dos reis, sustentando que «não está no poder de nenhum parlamento fazer qualquer tipo de leis ou estatutos, sem que (o Rei) imponha o seu cetro sobre eles para lhes dar força de Lei» (Glees, 1999: 78; Kelly, 1992: 175). Esta doutrina gerou um irreconciliável conflito com o Parlamento sobre a origem dos limites do poder real e haveria de custar a cabeça ao seu sucessor, Carlos I.

Após a guerra civil, a radical experiência da República de Oliver Cromwell e o fracasso da restauração monárquica dos católicos Jaime e Carlos II, devido aos seus abusos de poder, designadamente nomeando católicos para cargos de confiança, arrecadando impostos e mantendo o recrutamento obrigatório em tempos de paz sem autorização parlamentar, levaram os Comuns a condicionar a coroação da rainha Maria e do seu consorte Guilherme de Orange e Nassau à sua prestação de juramento à *Bill of Rights*, a Declaração de Direitos de 1689, que afirmou o caráter constitucional do sistema britânico, com supremacia do parlamento, com eleições livres e periódicas como fundamento da autoridade política, assim como consagrou a liberdade de expressão no Parlamento e a proteção dos direitos dos súbditos.

Uma das testemunhas destes acontecimentos foi Thomas Hobbes, o qual, dada a sua visão radicalmente pessimista sobre a condição natural do ser humano, teorizou o absolutismo monárquico como Estado moderno protetor da burguesia a partir do acordo geral dos súbditos (Hobbes, 1987: 26). Quarenta anos depois, John Locke (2001: 252 ss) chegou a conclusões opostas, a partir da consideração da igualdade

natural (também da mulher) como base do contrato social fundamental da sociedade política, a qual, por sua vez, estabelece o governo: se este fracassar, permanece a sociedade que, mediante acordo, pode escolher um novo governo. A burguesia tinha passado do Leviatã protetor ao Estado pré-liberal, menos interventor, enquanto os direitos individuais como a liberdade, a propriedade ou a segurança se afirmavam. A soberania passava do Rei para o povo, representado no Parlamento.

De facto, a doutrina contratual triunfante na denominada «Gloriosa Revolução» de 1688 inspirou os puritanos americanos e impulsionou o movimento dos iluminados franceses com a *Enciclopédia*, ainda que os irlandeses tenham ficado sob o jugo colonial britânico até ao século XX. Quando se fala de caráter evolutivo das instituições britânicas, tende-se a esquecer que este foi o país onde se produziu a primeira revolução republicana da era moderna, com decapitação do soberano e que colocou condições ao monarca restaurado. Mas, paradoxalmente, necessitou de chegar ao ano 2000 para promulgar uma lei positiva homologando a Declaração Europeia dos Direitos Humanos, ao mesmo tempo que mantém uma Câmara dos Lordes, não eleita por sufrágio popular.

Outro território onde surgiu uma democracia parlamentar foi na Holanda, em resultado da guerra de libertação contra a Espanha, na qual os Estados Gerais, associação de parlamentos estamentais (clero, nobreza, representantes urbanos) das sete províncias do Norte, criaram uma «república oligárquica e descentralizada» (Geyl, 1988: 215).

Neste contexto, Baruch de Espinosa (2012: 71 ss) formulou a sua teoria segundo a qual a legitimidade do poder advinha do acordo dos seus súbditos sem referência a Deus, mas deveria ser exercido racionalmente, o que lhe custou a marginalização na comunidade judia sefardita. Hugo Grócio formulou a sua doutrina sobre a lei natural válida até se Deus não existisse, além de elaborar de forma científica os princípios de direito internacional no seu *De iuri belli et pacis* na preparação da paz da Westefália. René Descartes, por sua vez, escreveu, no exílio, *O Discurso do Método* (Truyol y Serra, 1989a: 33, 179, 181, 204, 232, 271).

Partindo da tese aristotélica da tendência natural do ser humano para se associar e da proibição da lei natural como produto da razão de se agredirem uns aos outros, o jurista alemão Samuel Pufendorf apresentou a submissão ao governante como um contrato em que não

haveria apenas dependência mas também proteção. Numa outra visão, ao defender que apenas as ofensas contra os homens e não contra Deus eram suscetíveis de castigo penal, Cesare Beccaria foi um grande pioneiro da reforma e da humanização do Direito. Por sua vez, Immanuel Kant elaborou a sua proposta para a convivência social a partir de um princípio geral de conduta, o imperativo categórico na sua dupla afirmação: autonomia moral e ser humano como fins, não de uma construção teórica de um sistema, mas de um contrato original de uma federação de Estados baseada na união dos povos para atingir a paz perpétua na Europa. Especial interesse reveste a sua afirmação de que «todo o Estado tem em si três poderes separados, isto é, a sua vontade geral unida existe numa tripla pessoa: a soberania na pessoa do legislador; o poder executivo na do governante ou príncipe e o poder judicial no juiz na qual o poder executivo só pode obedecer à vontade unida do povo» (Habermas, 2009: 109).

8. O Iluminismo e o Espírito das Leis

Com a afirmação da «idade da razão», o Iluminismo representou, por um lado, a recusa de toda a autoridade espiritual e temporal indiscriminada e irresponsável e, por outro, a crença no progresso a partir do estudo e da reflexão. O século XVIII, o «Século das Luzes», é o tempo dos direitos, o momento de maturidade do conceito de direitos humanos; nele se consolidam algumas linhas de força e tendências como a tolerância, o progresso da ciência, a implantação da burguesia e do capitalismo, o processo de secularização, de distinção entre Direito e Moral, e outras surgem ou são apenas afloradas, como a ideia de civilização, a crítica social, a relação entre liberdade e lei ou o cosmopolitismo (Peces-Barba Martínez, 2001: 7).

Um aspeto fundamental do «Século das Luzes» é o valor central da lei, da arte de legislar, com um Parlamento como centro da sua elaboração, que Antero de Quental estudou com rigor ao abordar a Revolução Francesa, «o clube dos apaixonados pela lei», ou seja, os amantes do Parlamento (Zapatero, 1998; 2004).

A maioria dos «enciclopedistas» seguiu com interesse a vida política, ainda que mais como conselheiros áulicos do que como homens de ação, como ilustra a famosa presença de Voltaire na Corte de Frederico II da Prússia. A obra de maior interesse na teoria constitucional, que

continua a ser uma referência obrigatória sobre a divisão de poderes, é a de Charles-Louis de Secondat, Barão de Montesquieu, um nobre togado e viticultor francês, profundo admirador da Grécia e de Roma, acerca da qual escreveu *As Considerações Sobre a Grandeza dos Romanos e Sua Decadência*. Viajou por toda a Europa e estudou a fundo o sistema constitucional britânico fruto da Gloriosa, a partir da qual elaborou o *Espírito das Leis*.

As suas teses essenciais são as que seguem as leis, na sua mais ampla significação, são «as relações necessárias que derivam da natureza das coisas», pelo que o «espírito das leis» é composto pela norma (lei positiva) e espírito (natureza), refletindo o princípio de ordenação complexa existente na sequência das três diferentes formas de governo que considera, seguindo Aristóteles.

A tese mais conhecida e original encontra-se no livro XI do *Espírito das Leis*, denominado expressivamente «De leis que formam a liberdade política em relação à constituição», onde sustenta que um regime de liberdades necessita de uma separação e equilíbrio de poderes, porquanto «para que não se possa abusar do poder, é preciso que, através da disposição das coisas, o poder trave o poder» (Montesquieu, 2002: 106). E explica-o com uma análise da Constituição britânica como modelo que repousa não só sobre a separação funcional entre os ramos legislativo, executivo e judicial do Estado, como requer um equilíbrio entre forças contrapostas, um sistema de *checks and balances*, em que o parlamento faz as leis, o executivo aplica-as e o judicial castiga os que as violam. O sistema bicameral era introduzido como elemento de equilíbrio entre classes sociais, atento ao papel da nobreza, a que pertencia (Amaral, 2014: 180-192; Norton & Leston-Bandeira, 2008).

Deste modo, consegue-se a polarização parlamentar dos múltiplos conflitos vigorantes na sociedade, o que distingue o governo moderado face ao despotismo, «uma vez que é uma observação eterna que todo o homem que tem poder tende a abusar dele» (Montesquieu, 2002: 155; Voegelin, 1982: 65-83), o que levou Montesquieu a formular a teoria da «harmonia dissonante». A sua visão da necessidade de divisões na sociedade já havia sido desenvolvida anteriormente quando estudou a decadência do Império romano, concluindo que «aquilo a que se chama união num corpo político é uma coisa muito equívoca: a verdadeira é uma união de harmonia, que faz com que as partes, por mais opostas que pareçam, concorram para o bem geral da sociedade, tal como as

dissonâncias na música concorrem para o acordo total» (Montesquieu, 1951: 119).

Este conceito de «harmonia dissonante» é fundamental na obra de Montesquieu, que partilha da opinião de Maquiavel de que a república necessita de conflito, e até mesmo de lutas fraturantes, para manter o seu vigor e não entrar em decadência. Curiosamente, Daniel Barenboim defende uma teoria semelhante a partir da música: «a única doutrina que sigo, tanto na direção como na interpretação, surge basicamente da natureza do paradoxo: da necessidade dos extremos, de que tens de chegar a uni-los, não necessariamente diminuindo-os, mas para criar a arte da transição» (Barenboim & Said, 2002: 84).

A preocupação com a arte de legislar levou-o a elaborar o livro XXIX, «Da maneira de elaborar as leis», cujo capítulo XVI se dedica «àquilo que se deve ter em conta para a elaboração das leis» (Montesquieu, 2002: 399 ss). Ali figuram como principais recomendações: o estilo deve ser conciso e simples; é essencial que as palavras das leis suscitem as mesmas ideias em todos os homens; deve-se evitar expressões vagas, a linguagem metafórica ou figurada, bem como cláusulas abertas; as leis não deverão ser subtis; se houver que expressar as razões de uma lei, estas têm de ser dignas da mesma; não se deve alterar uma lei sem que haja motivo suficientemente forte para o fazer; quanto a presunções, as da lei valem mais do que as dos homens; as leis inúteis enfraquecem as necessárias; as leis devem adequar-se à natureza das coisas e ter uma certa candura. Estas recomendações continuam ainda hoje a inspirar os manuais da técnica legislativa.

Bem esclarecedora deste pensamento é a análise comparativa que Montesquieu fez das formas de governo da França e da Grã-Bretanha, partindo da sua raiz comum de «governos góticos», introduzidos pelos germânicos que conquistaram Roma. Apesar de, no caso da França, faltar o elemento democrático, Montesquieu acreditava que o regime podia manter-se como um «governo moderado» enquanto existisse uma concertação entre a nobreza, cujo sentido de honra era a chave para preservar as liberdades, o clero e o rei (Kawade, 2003: 231; Montesquieu, 2005: 165-196).

Considerava ele ser necessário prestar atenção à crescente burguesia comercial, mas opor-se-ia a importar um sistema que a valorizava, porque o considerava uma forma de aprofundar o despotismo. Menos de um quarto de século depois da sua morte, o Antigo Regime era

varrido pela Revolução, iniciada com a convocação dos Estados Gerais, em 1789, uma vez que o Parlamento estamental não se reunia desde 1614, e radicalizada com a decapitação do rei e estendida a toda a Europa pela força das ideias e das baionetas napoleónicas. As suas principais mensagens foram uma Constituição escrita e a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* através da Convenção.

Assim, triunfou o conceito do contrato social, teorizado por Jean-Jacques Rousseau como fruto da vontade geral, isto é, do conjunto soberano dos cidadãos com direitos e propriedades. O legislador converte-se num personagem carismático, capaz de interpretar a vontade geral e de convencer o corpo soberano acerca das virtudes cívicas republicanas.

Outro elemento essencial foi o vínculo de imposição da democracia representativa. O *no taxation without representation* da revolta do chá dos colonos americanos em Boston, a questão da abolição dos impostos medievais e a introdução das *quatre vieilles* pelos Estados Gerais de Versalhes que iniciaram a Revolução Francesa, para não mencionar o papel das cortes nos diversos reinos portugueses e espanhóis, são outros tantos elementos essenciais na configuração do parlamentarismo democrático, cujas insuficiências no plano europeu são ainda patentes ao lidar com a decisão sobre os recursos próprios.

A fórmula de Montesquieu sobre a separação de poderes é uma inovação essencial e sempre atual na teoria do Estado liberal e democrático. A sua influência foi imediata tanto sobre os pensadores do Iluminismo escocês, como Adam Smith e David Hume, como sobre os constituintes americanos. No *Federalist Paper 51*, James Madison afirma que «no governo republicano a autoridade legislativa predomina necessariamente» e que a separação de poderes «proporciona uma dupla segurança para os direitos do povo», fala da «república composta» (*compound republic*), enquanto Alexander Hamilton, no *Federalist Paper 78*, defende o controlo constitucional dos atos de poder legislativo através de um poder judicial independente, porque, como norma suprema, «[a] Constituição deveria ser preferida ao estatuto, a intenção do povo à intenção dos seus agentes» (Hamilton, Madison & Jay, 1982: 261-264, 392-399; Cogliano, 2000: 95; Pinto, 1998: 37-89; Vasconcelos, 1994: 13-35). Trata-se justamente do mesmo argumento com que o Prof. Rodriguez Iglésias justifica o caráter democrático da União Europeia graças ao Tribunal de Justiça que dá valor constitucional aos tratados.

9. Revolução e Constituição

Na Europa, desde finais do século XVIII e ao longo do século XIX, os processos constitucionais baseados no império da lei e no modelo de separação de poderes foram-se estendendo e consolidando. Em primeiro lugar, surgiram as Constituições escritas: a primeira na Suécia, onde Gustavo III fez um «golpe de Estado» contra a nobreza, forçando os Riksdag a adotar uma Constituição escrita em 1772, fiel ao estilo nórdico de fazer profundas reformas com o menor número de abanões possível. Muito maior impacto, com uma enorme sintonia, tiveram a Declaração de Independência (1776) e Constituição (1787) americanas e a Constituição francesa de 1791. Não foi um processo pacífico; os exércitos revolucionários franceses que começaram por se defender da aliança das coroas europeias acabaram numa guerra continental, com a qual Napoleão procurou recriar um Império dominado não apenas pelos valores do Novo Regime, mas como uma aventura familiar (Skinner, 1996: 160-210, 393-413).

O processo de reforma política e, em alguns casos, de independência foi-se generalizando, seguindo a modelo de uma Constituição escrita que consagra e garante os direitos fundamentais. Exceção a esta regra foram inicialmente as mais antigas e enraizadas democracias europeias (Suíça, Holanda e Grã-Bretanha), onde a falta de normas escritas não foi obstáculo a um consenso popular sobre o funcionamento democrático. O caso da Suíça é pioneiro: modelo de república federal plurinacional com mais de 700 anos de existência, precursor em muitos aspetos da União Europeia, só se dotou de uma Constituição escrita após a guerra do Sonderbund, no século XIX, com a Holanda. O único país que continua até hoje sem constituição escrita é o Reino Unido, precursor da divisão efetiva de poderes que se foi consolidando como fórmula contra o absolutismo e a tirania.

A base que dominou a cena europeia com grande continuidade desde a derrota napoleónica até à Primeira Guerra Mundial foi a Santa Aliança, estabelecida após o Congresso de Viena entre a Áustria, a Grã-Bretanha, a Prússia e a Rússia, apesar dos abalos da revolução de 1848. Neste quadro geral, houve países que evoluíram para a Monarquia Constitucional (Holanda, Dinamarca, Suécia ou Bélgica), enquanto outros viveram um conflito aberto absolutismo-constitucionalismo,

incluindo a forma de Estado entre Monarquia e República (França, Portugal ou Espanha, países com um longo rosário de constituições).

O conflito entre a tradição antidemocrática do pensamento reacionário europeu e a ideologia democrática liberal e, mais tarde, federalista e social-democrata vai ser um dos elementos permanentes na convulsa vida política europeia ao longo dos últimos séculos.

Refiram-se ainda os processos de criação de novos Estados, como a Bélgica face à Holanda ou os reinos e principados que, nos Balcãs, se foram emancipando do Império Otomano. No entanto, merecem neste âmbito particular destaque os casos da Alemanha e da Itália, dois países centrais na Europa onde não se tinha consolidado um Estado na era moderna e onde a Revolução e a invasão francesas tinham despertado grandes movimentos nacionais de estilo romântico. Ambos começaram como reinos: a Alemanha como uma Monarquia autoritária (*Obrigkeitstaat*) em que a Prússia militarista e expansionista venceu a pretensões da Áustria na reconstrução do Império, com um «Chanceler de Ferro», Otto von Bismarck, que construiu a unidade política em volta do mercado único (*Binnenmarkt*) e da unidade monetária, criando a primeira potência demográfica e económica do continente (Costa & Zolo, 2006: 102-139). Tratava-se de uma nação jovem, com toda a carga romântica de se encarnar como um povo (*Volk*), sujeito coletivo com uma dimensão mística transcendente, teorizada por Friedrich von Savigny e pela escola histórica, na busca do seu próprio destino (*Sonderweg*), que imediatamente se lançou na guerra franco-prussiana de 1870, com a sucessão ao trono de Espanha como pretexto. Com isso, cumpria-se uma vez mais o axioma de que a Alemanha desestabilizava toda a Europa, por ser demasiado fraca ao estar dividida ou por ser demasiado forte ao estar unida.

Em Itália, o *Risorgimento*, impulsionado pelo liberal conde de Cavour, primeiro-ministro da casa de Saboia, reinante em Piemonte e na Sardenha, com o revolucionário Giuseppe Garibaldi e o romântico europeísta Giuseppe Mazzini, conseguiu unir o país, expulsando a Áustria do norte do país e reduzindo o poder temporal do Vaticano à sua expressão mínima.

No seu conteúdo, as constituições eram liberais em termos de afirmação genérica dos direitos pessoais e do direito de propriedade privada, com processos de codificação do direito civil, penal ou mercantil, iniciados na Prússia e espalhados pela Revolução Francesa, deixando

a vida económica ao *laissez faire* e reduzindo o papel do Estado à manutenção da paz e da ordem (o chamado Estado *gendarme*). Neste contexto, surgiu o Estado de Direito (*Rechtsstadt*) de caráter liberal, que permitiu o desenvolvimento do capitalismo industrial ligado aos avanços tecnológicos em ondas sucessivas que passaram do têxtil à via-férrea, à eletricidade e ao telefone, sem esquecer a indústria do armamento. Estes avanços produziam-se na base contraditória da consolidação dos Estados-Nação, impulsionados por poderosos processos de industrialização e de urbanização com a criação de mercados nacionais, enquanto se defendia o livre comércio internacional, baseado na expansão colonial europeia, com a convicção de uma superioridade política, moral e religiosa que trazia o bem e o progresso por toda a parte. O processo haveria de ter duas consequências, sendo uma o agravamento do conflito pela hegemonia europeia entre potências pujantes e desunidas; a outra foi colocar a questão social como elemento central da luta política ante a dramática situação de condições de vida e de trabalho da crescente classe operária, na sequência da sua capacidade de organização decorrente do surgimento do movimento sindical e da social-democracia (Lamego, 2011: 13-35, 83-94, 65-73; Chelo, 2004).

No campo filosófico e da conceção do Estado, Hegel, que partia da interdependência de todo o material e intelectual, e a atualização do método socrático da dialética, concebeu o Estado como um conceito dividido em três níveis diferentes interligados: (1) o Estado político, formado pela superstrutura institucional, (2) o Estado civil, fundado nos acordos e pactos fruto da ação das pessoas na sua esfera privada, mesmo se não existisse o Estado, e (3) o Estado ético, constituído por um conjunto de valores morais e religiosos, culturais e experiências acumuladas através da história, é concebido como um processo de desenvolvimento espiritual por etapas, que é o que torna possível a realização e a liberdade do cidadão (Goyard-Fabre, 1999: 34-40; Lamego, 2011: 65-73).

Na sua *Filosofia do Direito*, Hegel afirma veementemente a sua crença na liberdade, assinala as carências do Estado como tal porque não é uma «obra-prima artística, mas que é terrena, e por isso está na esfera do capricho, do azar ou do erro» e critica tanto os Estados opressivos como a utopia de Platão, por neles «a liberdade subjetiva não contar». Estas opiniões chocam com a interpretação de muitos filósofos e políticos que veem nelas uma apologia pura e dura do Estado,

em termos absolutos (Macedo, 1930: 56 ss; Lamego, 2011: 13-35; Russ, 1997: 17, 158, 243-248, 250-254, 257-259).

O seu discípulo Karl Marx retomou o método dialético para chegar a conclusões muito diferentes, considerando que no processo histórico as forças em conflito não eram as ideias ou as crenças, mas sim os interesses de classe social, entendida como um grupo que se definia a partir da sua relação com a propriedade e o controlo dos recursos materiais. A cada etapa histórica correspondia um tipo de Estado e a correspondente ao domínio da burguesia era o Estado liberal, «o Governo como estado-maior da burguesia», baseado na exploração do proletariado e na apropriação da sua mais-valia a um grau de concentração que conduziria a contradições insuperáveis.

O Estado que surgiria do triunfo da classe operária seria uma «ditadura do proletariado», que, após um período de transição para garantir a estabilidade da nova ordem, levaria ao desaparecimento do Estado, restando apenas «a administração das coisas». Torna-se instrutivo contrastar este salto para a utopia política, que não foi o primeiro a dar, com a sua atitude política no seu próprio país de origem, a Áustria, como se manifestou de modo evidente na crítica que fez com Friedrich Engels ao programa do Congresso de Gotha de 1875, do qual surgiu o Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) e a social-democracia unificada. Marx centrou, assim, as suas críticas no facto de «o odiado autoritarismo prussiano ser capaz de segregar uma receita para integrar, através do colaboracionismo, a prestação de ajudas de subsistência, ao proletariado industrial do país» (Crespo, 1980: 108).

De facto, a história demonstrou que a ação da social-democracia organizada conduziu nos países capitalistas mais desenvolvidos da Europa ao Estado social de Direito como fórmula de reconhecimento dos direitos sociais para além dos individuais e do «Estado do bem-estar» (*Welfare State*), com a integração das classes trabalhadoras e da mulher. Freitas do Amaral descreveu com rigor esta evolução a partir do Estado liberal de Direito até ao Estado social e Democrático de Direito (Amaral, 2014: 63-91, 173-179; ver também Goyard-Fabre, 1999: 34-40).

A ordem europeia saída Congresso de Viena de 1815 desabou de modo trágico em ambiente fatalista de fim da *belle époque*. A centelha inicial da Grande Guerra acendeu-se precisamente entre o Império Austro-Húngaro, um conglomerado de povos com nacionalismos

emergentes, e a Sérvia, encarregando-se o jogo de alianças de espalhar a guerra por todo o continente, com o militarismo do Império alemão aliado à Áustria e em confronto com uma França humilhada após a derrota de 1870 aliada à Rússia, que se considerava protetora dos pequenos povos eslavos, e com uma Grã-Bretanha, primeira potência mundial, preocupada com o domínio dos mares e com o crescente poderio germânico.

10. O Século XX: Destruição e Reconstrução

A Primeira Guerra Mundial significou o começo da «era dos extremos», como Eric Hobsbawm (1995) definiu o século XX. O seu desenlace produziu uma completa alteração do mapa europeu, com o desaparecimento dos três Impérios (Alemanha, Rússia e Áustria) e o nascimento de novos Estados (Polónia, Hungria, Checoslováquia e Irlanda) e uma multiplicação de fronteiras que compartimentou todo o continente. A Europa exangue e atónita que saiu da guerra já não era o centro do mundo; tivera de recorrer aos Estados Unidos, que no Tratado de Versalhes apoiaram o processo de autodeterminação dos povos e a criação da Sociedade das Nações, na qual não viriam a participar. A Alemanha e a Itália eram nações jovens que haviam chegado tarde à partilha colonial, enquanto Portugal vivia o final do seu império.

A imposição de uma carga desproporcionada de reparações de guerra exclusivamente sobre uma Alemanha exangue provocou uma crise monetária e económica que, agravada pelo *crash* mundial de 1929, minou a República de Weimar, gerou um clima de ressentimento e agravo nas classes populares empobrecidas. Assistiu-se a uma radicalização da vida política em termos de violência nas ruas, tendo os nazis de Adolf Hitler sido os mais eficazes na hora de encontrar um bode expiatório para a situação nacional: o «grande capital internacional dominado pelos judeus».

Na sua organização, a Alemanha seguiu o modelo inaugurado por Benito Mussolini e o fascismo italiano: a chegada ao poder dos partidos faz-se por via eleitoral misturada com táticas de luta armada e não por uma revolução. O totalitarismo introduz-se mais por via do partido único do que por uma mudança radical das superstruturas formais do Estado. Em Portugal, após breve experiência democrática republicana, o fascismo nem precisou de uma simples guerra civil para impor uma

longa ditadura. No outro extremo do continente, na Rússia, o império czarista fora varrido por uma revolução em que Lenine tornou realidade a ditadura do Partido Comunista, agravada por Estaline, surgindo ainda como um modelo alternativo ao capitalista (Orfanel, 2001: 327 ss).

Durante o convulso período entre guerras começa-se a construir o Estado Social de Direito proclamado na frustrada República de Weimar e concretizado depois da Segunda Guerra Mundial no desenvolvimento do «Estado do bem-estar», que afirma os valores da liberdade e igualdade, designadamente a conquista do direito de voto pelas mulheres, a generalização da educação, o reforço do papel do Estado nos serviços públicos e na proteção social (Amaral, 2011: 587 ss).

Neste contexto, perante a proliferação de regimes totalitários que tinham em comum a crítica à incapacidade das democracias liberais parlamentares de resolver os grandes problemas da época, as democracias puseram-se à defesa (Díaz, 1966: 12 ss; Otero, 2001: 17-85). Com efeito, na sua versão comunista, a partir da Revolução bolchevique, foram gerados Estados totalitários com estruturas formais de separação de poderes mas com o monopólio do partido único. Nesta etapa produziu-se um fenómeno de massificação da vida pública, que seria descrita por José Ortega y Gasset, a partir da perspetiva elitista, em *A Rebelião das Massas* (Bobbio, 2000a: 167-170, 222-226, 333-337).

No campo doutrinal, a grande tensão estabeleceu-se entre o positivismo e o jusnaturalismo e as novas correntes sociológicas do Direito. O positivismo jurídico é uma das maiores correntes do século XX, de Hans Kelsen a Herbert Hart, passando por Norberto Bobbio e Alf Ross, entre outros (Costa & Zolo, 2006: 95-199; Rougemont, 2007: 197-288).

A parte da diferenciação entre o direito e a moral, isto é, entre o Direito que é e o que deveria ser, entre legalidade e legitimidade e, definitivamente, entre o Direito positivo e a justiça, é o que o jusnaturalismo identifica com o Direito natural. O debate não se limitou ao campo doutrinal, tendo também incidido de modo direito na etapa mais dramática do século XX. Por um lado, a consideração do direito como um sistema de normas, válido nos seus próprios termos, e o Estado como um conjunto de normas levou a que, em 1931, na crise rompante da República de Weimar, Hans Kelsen colocasse, no seu debate com Carl Schmitt, a pergunta de quem deve ser o defensor da Constituição? (Kelsen, 1995: 11 ss; Sanz Moreno, 2002: 221-400). Kelsen teve de se exilar nos Estados Unidos, enquanto Schmitt justificava o nazismo

com argumentos tirados de Donoso Cortés (Orfanel, 2004; Lamego, 2011: 65-73). Paradoxalmente, a filosofia do Direito dominante na Espanha franquista era nominalmente jusnaturalista, ao mesmo tempo que levava «precisamente ao oposto, ao desconhecimento e proibição dos direitos humanos mais fundamentais» (Díaz, 1992: 11, caps. 37, 39, 42).

A partir da Segunda Guerra Mundial desenvolve-se a teoria neoclássica da democracia, fruto do trabalho infatigável de René Cassin, entre outros. A criação das Nações Unidas, em 1945 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, deram uma nova dimensão à comunidade internacional, com os três principais processos que dominaram a segunda metade do século XX e revitalizaram o Direito Internacional: a descolonização, a crescente aspiração de democratização e respeito pelos direitos humanos nas mais diversas latitudes e o avanço da paz, cuja mais recente expressão é a criação do Tribunal Penal Internacional. Neste campo, destaca-se a original abordagem de Norberto Bobbio (1998: 21-26), para quem o valor da democracia consiste em conjugar os direitos humanos e a paz, numa base histórica concreta e viva (ver também Troper, 1986).

O cúmulo do sofrimento e da destruição produzidos pela Segunda Guerra Mundial teve uma resposta muito diferente relativamente à Grande Guerra. Por um lado, o continente ficou dividido em dois mundos, enfrentando-se não apenas belicamente mas em competição como sistemas políticos; por outro, a posição tanto dos vencedores como dos vencidos – em especial da Alemanha – foi de criar bases de cooperação para a reconstrução e a defesa (Plano Marshall e Aliança Atlântica) e estabelecer democracias parlamentares constitucionais, com sistemas de garantias de respeito pelos direitos humanos de acordo com o modelo de Estado social de direito (Rougemont, 2007: 448-465).

O traço mais original a nível europeu foi, sem dúvida, o movimento iniciado por destacadas personalidades da vida social, económica e cultural europeia, das grandes famílias políticas – democratas cristãos, social democratas e liberais – no Congresso do Movimento Europeu em Haia, em 1948, no qual definiram uma linha de superação dos nacionalismos em conflito por uma colaboração a partir da afirmação de valores democráticos comuns (ver Crespo, 1999)[8]. Fruto do mesmo espírito

8. As atas do Congresso foram publicadas pelo Parlamento Europeu em 1999.

foi a criação do Conselho da Europa, uma instância que incorporava estes valores, e o Convénio Europeu de Direitos Humanos de 1950, base da jurisdição supranacional voluntária no campo da proteção dos direitos humanos dos seus Estados membros, substanciada no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de Estrasburgo.

Após a afirmação da Europa da liberdade, começou a declaração da Europa da vontade, com a histórica declaração de Robert Schuman, Ministro dos Assunto Exteriores de França na Sala do Relógio do Quai d'Orsay, na qual anunciou o início do projeto que, passo a passo, tinha como objeto a constituição de uma federação europeia. A sua criação foi o Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) como um mercado comum sectorial, com instituições próprias que, de modo significativo, expirou ao cumprir os seus 50 anos de vigência temporal, precisamente no momento do início do debate da Constituição Europeia.

Com isso, chegamos à grande questão que domina a atualidade, isto é, o surgimento de um universo supra e pós nacional no qual a democracia não se apresenta já apenas na base do Estado-nação, como o demonstra o debate sobre a criação de estruturas democráticas e participativas em relação à globalização, por exemplo na União Europeia.

No mundo anglo-saxónico, a teoria política e moral dominante desde Jeremy Bentham e John Stuart Mill foi o utilitarismo, o qual converteu a maximização do bem-estar global de todos os seres humanos em norma suprema de atuação. A crítica alternativa de John Rawls, na sua *Teoria da Justiça*, parte de «colocar os direitos fundamentais e as liberdades dos cidadãos como pessoas livres e iguais como requisito de primordial importância para responsabilizar as instituições democráticas» (Rawls, 1999a: 11-12; 1993: 27-28).

No seu terceiro livro, *The Law of Peoples*, parte do conceito westfaliano de relação entre Estados – independentes, soberanos e formalmente iguais – mas acrescenta exigências próprias do mundo do pós-guerra: a mais importante delas é a ideia de que se devem respeitar os direitos humanos não só nas sociedades democráticas liberais, como também nas *decent non-liberal societies*, aquelas que não reúnem todos os requisitos democráticos, mas que mantêm a ordem, mecanismos de consulta e não são agressivas. Este conceito exige a aceitação partilhada de convenções internacionais, a proibição de iniciar guerras salvo em caso de legitima defesa, própria ou coletiva, bem

como a necessidade de proporcionar auxílio económico ao desenvolvimento das sociedades «com encargos» ou subdesenvolvidas (Rawls, 1999b: 68-92). Rawls representa uma corrente de pensamento político liberal, isto é, progressista em termos norte-americanos, de grande importância na configuração da ordem internacional constituída depois da Segunda Guerra Mundial a partir da ONU, com a cultura dos direitos humanos, incorporada na Declaração Universal de 1948 e uma integração económica e política multilateral crescente (Comparato, 2001).

Esta corrente de filosofia política foi crescentemente combatida pelo pensamento neo-conservador, inspirador na década de 1980 das políticas de Ronald Reagan nos Estados Unidos e de Margaret Thatcher na Grã-Bretanha e com os aspetos mais radicais na Administração Bush, onde os seus representantes mais destacados (William Kristol, Elliot Adams, Robert Kagan, Richard Perle e Norman Podhoretz) ocuparam postos importantes. Trata-se, no fundo, de uma corrente de filosofia política caracterizada pela defesa da moral tradicional, entendida como a judaico-cristã, pelo apoio à iniciativa privada na economia e a uma política externa beligerante, imbuída de um intenso nacionalismo que considera os Estados Unidos como portadores de valores democráticos universais que devem ser defendidos através de uma política externa vigorosa. Não é um pensamento absolutamente conservador, defensor dos valores tradicionais até ao extremo, como os integristas cristãos, umas vez que, na sua maioria, são originários do pensamento liberal e progressista e mais abertos em matérias de costumes e de moral privada.

O *maître-à-penser* inspirador desta corrente de pensamento é o filósofo americano de origem alemã Leo Strauss, cuja obra constitui o substrato teórico do neoconservadorismo. Ele parte de duas reflexões fundamentais: por um lado, a importância da defesa militante da democracia, na sequência da sua própria experiência pessoal de ter vivido a decadência de uma República de Weimar assediada pelos confrontos entre comunistas e nazis e pela chegada destes ao poder; por outro lado, a consideração da natureza do regime político como questão fundamental para a formação do caráter dos homens, tratando, assim, de dar resposta à questão de que por que razão se engendraram as grandes tiranias – retomando o termo aristotélico – totalitárias do século XX. Leo Strauss responde através de uma releitura pessoal e polémica da filosofia política moderna a partir da obra de Maquiavel,

reconhecendo a sua incapacidade para formular juízos de valor sobre os regimes políticos. Em conformidade, Strauss propunha um regresso aos pensadores clássicos, com a sua defesa dos valores morais e da virtude, fundamento da razão e da civilização. Esta rutura produziu-se com o Iluminismo, que deu origem ao historicismo e ao relativismo, isto é, à recusa em admitir a existência de um bem superior. A tradução deste princípio é a crítica da coexistência e da convergência de regimes distintos. Ao existirem regimes bons e maus, os bons têm direito a defender-se dos maus (Frachon & Vernet, 2003).

Esta filosofia alimentou a escola constitucionalista americana (Walter Berns, Harry Jaffa e Harvey Mansfield), que considera a religião, mesmo civil, como o cimento essencial das instituições, designadamente com a incorporação de princípios superiores que, para Jaffa, são a realização dos ensinamentos bíblicos. Com isso, tem origem uma curiosa síntese na qual o mesmo Strauss, personagem contraditória, judeu agnóstico e partidário da democracia liberal filha do Iluminismo, chegava à conclusão de que a democracia dos Estados Unidos era a quintessência do sistema. O seu pensamento teórico completou-se com a abordagem estratégica de Albert Wohlstetter, um dos pais da teoria nuclear americana, levando à doutrina do intervencionismo ativo e militante, legitimada após os atentados de 11 de setembro, que revelaram a vulnerabilidade das democracias face às tiranias[9].

11. Democracia e Mercado

Após esta viagem histórica, à vol d›oiseau, sobre a evolução da ideia de democracia no pensamento político e das suas realizações históricas, ao chegarmos à gestação da União Europeia cabe colocar, entre outras, a seguinte questão: por que razão se optou por constituir um «mercado único» em vez de se eleger uma Assembleia Constituinte?

Cabe também formular a pergunta mais provocadora, como o fez Jean-Paul Fitoussi a Kenneth Arrow, o prémio Nobel e grande defensor da teoria pura das economias de mercado: é o mercado compatível com a democracia? A resposta de Arrow assentou na ideia de que em teoria o mercado não é compatível com nenhum regime político, nenhuma forma de governo, nem a democracia, nem a oligarquia, nem

9. Ver a nossa posição em Januário & Gameiro (2011: 139-170).

a ditadura. Não se ensina na teoria dos mercados perfeitos que toda a intervenção do Estado não pode sequer reduzir a eficácia da economia? (Fitoussi, 2004: 12).

Certamente, na verdade, a lógica do mercado parte do comportamento racional do *homo economicus*, em igualdade de informação, condições e possibilidades com os demais sujeitos. Toda a interferência exterior deve ser combatida porque vai em detrimento deste funcionamento transparente e equilibrado. É a justificação do *laissez-faire, laissez-passer*, cuja consequência é a teoria do Estado *gendarme* como expoente.

Esta visão simplista não corresponde à realidade[10]. A História demonstra que o mercado não está na natureza – o bom selvagem não gozava das suas vantagens. Pelo contrário, a sua criação é uma parte essencial da formação dos Estados, cuja configuração passa por um monopólio da força e da fazenda, assim como pelo acondicionamento sistemático de redes de transporte e barreiras face ao exterior. Uma vez consolidado o poder, tanto nos Estados como nos Impérios coloniais com o mercantilismo, o credo que se prega e propaga a partir da posição dominante é o livre-câmbio.

O mercado é, portanto, um fruto e um acompanhante do poder político (ver Franco, 1992: 5-114; Canotilho, 2001: 82 ss; Canotilho, 1999; Maduro, 2006: 155 ss). Na medida em que se diferenciou o instrumento económico da propriedade e do poder, pode-se criar uma economia estável numa sociedade democrática. O mercado é um meio eficaz de atribuição de recursos para muitas atividades económicas; no entanto, apresenta limitações substanciais para outras, como a educação, a habitação, a saúde ou as infraestruturas.

Nesse sentido, convém recordar a reiterada insistência com que Friedrich Hayek, o grande teórico do liberalismo económico, defende no seu ensaio *O Caminho Para a Servidão* que toda a instituição, incluindo o mercado, deve ser julgada pela forma como promove a liberdade e não só pela forma como gera rendimentos, critério utilitarista defendido por Milton Friedman[11].

Além disso, o ser humano não limita a sua dimensão social às facetas de produtor ou consumidor. Peter F. Drucker, o principal teórico do

10. Veja-se, entre outras, as posições, que comungamos, de Martins (1985), Franco & Martins (1993) e Martins (2014).
11. Para melhor fundamentar esta ideia, veja-se Crespigny (1982) e Stiglitz (2002).

management americano, explica-o com insuperável clareza: «tanto os partidários absolutos do mercado como os da planificação económica, não chegam a compreender que o sistema de mercado, devido à sua fundamentação nas necessidades do individuo, pressupõe a coexistência de duas esferas igualmente importantes da vida social. Uma é a esfera individual, na qual a sociedade organizada existe apenas como um instrumento destinado à satisfação dos ideais, aspirações, necessidades e desejos de cada um; a outra é a da sociedade organizada na qual os cidadãos existem apenas como instrumentos – a expressão *membro* é totalmente apropriada – para atingir a sobrevivência social e para os seus fins. Ambas as esferas formam uma parte essencial da natureza humana. Sem elas, na realidade, não existiria sociedade humana, só a colmeia ou o manicómio» (Drucker, 1946: 208-209).

Em termos económicos, existe uma primeira objeção a esta fórmula teórica da igualdade de oportunidade dos indivíduos, que implica uma superação dos conceitos estamentais do Antigo Regime: a existência de relações de poder que justificam a intervenção da autoridade pública para assegurar a referida igualdade.

A famosa observação de Adam Smith (1999: 209-210) de que «as gentes do mesmo ofício poucas vezes se reúnem, nem que seja para se divertirem ou distraírem, sem que a conversa acabe numa conspiração contra o público ou algum acordo para elevar os preços», exprimiu de modo insuperável esta necessidade de leis consistentes com os princípios de liberdade e justiça que ele mesmo, como professor de Filosofia Moral, defendia, apesar do seu ceticismo sobre a sua viabilidade.

Neste sentido, convém sublinhar que a origem da legislação *antitrust* nos Estados Unidos foi não só uma luta contra os monopólios económicos, mas sobretudo a defesa do princípio da igualdade entre cidadãos. A Lei Sherman de 1890, lei mãe de todas as leis antimonopolistas, foi uma reação contra a criação de *trusts*, com os quais Rockefeller e outros capitães da indústria controlavam os mercados, retomando a velha instituição da *Common Law* semelhante ao fideicomisso, mediante a qual se disponibiliza uma apropriação fiduciária dos direitos próprios a outros (Stiglitz, 2002: 261-303). Como refere Giuliano Amato (1998), a inspiração desta lei vinha de que os Estados Unidos haviam crescido com base no pensamento mercantilista de Thomas Jefferson, o mito do grande mercado no qual centenas de pequenos produtores independentes mantêm a sua própria família e fazem crescer a economia graças

ao risco individual. A jurisprudência do Supremo Tribunal dos Estados Unidos seguiu esta filosofia, afirmando reiteradamente que não é admissível que poucas pessoas possam decidir sobre o destino de muitas e que tantos pequenos operadores se vejam obrigados a depender, não de si mesmos e da sua capacidade, mas do poder de outros. Definitivamente, «desde o início, a legislação antitrust foi concebida como um instrumento destinado a combater o poder económico privado. Impedir a minoria de decidir o destino da maioria significa exatamente impedir que numa sociedade que se afirma democrática, um cidadão privado exerça um poder que não se lhe pode reconhecer. A inviolabilidade da liberdade individual não o permite. Para incidir sobre a vida dos demais é necessário ter o seu consentimento, e ao não o ter está-se a exercer um poder abusivo» (Amato, 1998: 7).

Na Europa também se afirmou o mesmo princípio na segunda metade do século XIX, mas devido à sua tradição estadista, as limitações ao poder privado foram estabelecidas através de uma maior presença do Estado, com regulações da atividade económica ou com a reserva de certos setores.

Em todo o caso, para responder à questão de porque é que no pós-guerra europeu se aceitou um mercado e não uma Constituição, há que introduzir elementos históricos e políticos. O fundamental foi a vontade de alterar a História, superando a força dos nacionalismos opostos.

Jean Monnet, o perseverante europeísta que iniciou a vida vendendo *cognac* da empresa familiar pelo mundo e que consolidou a sua vocação impulsionando decisivamente o esforço aliado de armamento e transporte ultramarino, após viver a crise da Sociedade das Nações, escrevia em 1943, em Argel, uma nota de reflexão na qual referia que «os objetivos a alcançar são: o restabelecimento da Europa do regime democrático e a organização económica e política de uma entidade europeia. Ambas são essenciais para o estabelecimento de condições que façam da paz na Europa o seu estado normal. Não haverá paz na Europa se os Estados se reconstituírem sobre uma base de soberania nacional, com tudo o que isso pressupõe em termos de política de prestígio e de proteção económica. Se os países da Europa se voltarem a proteger uns contra os outros, será de novo necessária a construção de grandes exércitos» (Monnet, 1990: 121). Afirmações deste tipo encontram-se em todos os grandes pais fundadores, como Robert Schuman, Winston

Churchill e Konrad Adenauer, entre outros (ver Martins, 2004: 7-38; Pires, 2008: 17-68; Nogueira, 2008: 17-34; Figueira, Pinto & Sande, 2003: 13-40; García Picazo, 2008: 185-229; Pérez-Bustamante & Uruburu Colsa, 2004: 61-86; Russ, 1997: 307-325).

No Congresso da Europa, reunido na Haia em 1948, o debate fundamental estabeleceu-se entre os federalistas, defensores do processo constituinte, e os intergovernamentalistas, partidários da cooperação entre Estados, tensão dialética que percorre toda a história da construção europeia. Frutos do Congresso foram a Assembleia do Conselho da Europa e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

Mas a gestação do Tratado CECA implicou um passo mais, refletido na conversa entre Monnet e o Prof. Paul Reuter em abril de 1950, um mês antes da Declaração de Schuman, na qual surgiu a ideia criadora do mercado comum como instrumento político. Primeiro, falaram de fazer um parlamento franco-alemão, mas já existia o Conselho da Europa. Depois Monnet enumerou todos os povos do vale do Reno, a antiga Lotaríngia, desde a Holanda à Suíça, para constatar que, na realidade, não eram nem franceses, nem alemães, o que colocava indubitáveis problemas. A conclusão de Reuter foi: «não toque V. Exa. no seu estatuto político, faça algo no plano económico: porque não um plano Monnet para as zonas fronteiriças?».

A partir daí era fácil passar a uma ação sectorial limitada, uma vez que se tratava tudo de indústria pesada, isto é, carvão e aço.

Com efeito, a Comunidade foi-se configurando a partir do desenvolvimento paulatino das quatro liberdades e da política de concorrência, na qual o exercício do poder de iniciativa da Comissão, a jurisprudência criativa do Tribunal de Justiça e a crescente atividade do Parlamento Europeu foram acondicionando um espaço democrático partilhado, empurrando a Comissão e os Governos do Estados membros para uma complexa dialética de avanços e retrocessos, por vezes quase existenciais.

A este processo pode-se aplicar a observação de Ricardo La Conca (1988: 17-18) quando refere que «é verdade que o mercado e a democracia se caracterizam ambos, de alguma forma, pela concorrência. No entanto, enquanto o liberalismo é constituído por um único mercado de tipo competitivo, a democracia é um sistema de dois mercados – isto é, um sistema de monopólio competitivo – em que ao mercado

monopolista das realizações, que é o fundamental, se sobrepõe o mercado competitivo das antecipações, subordinado e finalizado ao primeiro».

Particularmente sugestiva é a comprovação empírica feita por Amartya Sen acerca da relação entre liberdades políticas e direitos civis, por um lado, e a capacidade de evitar desastres económicos, por outro, ao constatar que «de facto nunca se produziu uma grande fome num país democrático, por mais pobre que seja, porque é extremamente fácil preveni-las se o governo tentar, e um governo numa democracia pluripartidária com eleições e imprensa livres tem fortes incentivos políticos para o fazer (Sen, 1999: 51-52; Sen, 2005: 13). O exemplo do seu país, a Índia, como maior democracia do mundo, baseada na sua própria história e valores, na sua tradição de razoamento público e de heterodoxia argumentadora, é paradigmático.

Em conclusão, mesmo que a vontade dos pais criadores fosse claramente construir uma União Europeia política, a via para o fazer foi original, absolutamente heterodoxa e, há que acrescentar, bem sucedida. Pode-se, por isso, afirmar, com Jean Paul Fitoussi (2004: 18), que «a semelhança do sistema de equilíbrio por contrapesos engenhosamente construída por Montesquieu, o alargamento do mercado e a do campo da democracia reforçaram-se mutuamente ao se limitarem uma à outra».

12. Ensinamentos da Democracia – Conclusões

O tema da democracia é tão sugestivo quanto inesgotável e vai claramente para além da base de uma reflexão centrada no estudo da configuração do poder legislativo na União Europeia como sistema político democrático e constitucional (Bobbio, 2000b: 29-52; Sartori, 2003: 17-27; Ugarte, 2006: 108-180; Viegas, Santos & Faria, 2010: 11-88; Torres del Moral, 2004: 341-366; Aldecoa Luzárraga & Guinea Llorente, 2008: 17-94; Tajadura Tejada, 2010: 104-124).

No entanto, a experiência europeia contém muitos ensinamentos proveitosos que se podem deduzir deste resumo histórico desde a Grécia Clássica, em que, nas palavras de Giovanni Sartori (2003: 303-366), «para realizar a passagem da cidade ao Estado sem perder a democracia foram precisos 2000 anos».

É a força e a sobrevivência do ideal democrático europeu e a defesa dos direitos humanos como eixos portadores do contrato que permite a vida civilizada em sociedade, com reflexo desses valores numa norma suprema, a Constituição. Por outro lado, os sistemas democráticos nacionais como tal são laicos, porque não se justificam por nenhuma transcendência nem mandato divino, mas sim pela adesão dos cidadãos ao contrato social contido na Constituição.

A democracia, como forma de governo, é histórica, isto é, evolutiva, não se podendo considerar definitivamente estabelecida e sem risco de regressão. Pelo contrário, a democracia é sempre suscetível de melhorar e de se aperfeiçoar. É um processo sempre aberto a novas exigências, como acontece hoje com os direitos fundamentais de terceira geração (minorias étnicas, sexo, idade). A democracia é uma «harmonia dissonante», um sistema político baseado na cooperação conflituante, que parte da existência de diversos programas e interesses, que precisa da confrontação de ideias no debate com respeito pela minoria e que procura a solução através da sujeição à lei da maioria na decisão com síntese.

Por isso, o modelo hoje dominante na Europa, após muitas vicissitudes, é o Estado social de Direito, baseado na soberania popular, expressa em eleições livres e periódicas e na supremacia do poder legislativo, do qual emerge o poder executivo responsável e revogável, com garantia judicial da proteção dos direitos (Dubouis, 1995: 5-20; Cunha, 2005: 85-111; Aldecoa Luzárraga & Guinea Llorente, 2008: 145-158; Tajadura Tejada, 2010: 19-57). Neste sentido, a supremacia do poder legislativo significa que o único órgão político com capacidade para fazer leis como normas de caráter geral com capacidade de obrigar todos os cidadãos, cuja violação implica sanções, é o Parlamento, tendo como único limite o controlo judicial independente da adequação da legislação à Constituição (Carrasco González, 2005: 29-36).

Do que precede resulta que a separação de poderes é um elemento constitutivo da democracia com prevalência do poder legislativo, entendida esta esta não como a existência de esferas sem conexão entre si, mas como um sistema de controlos e equilíbrios que a garantem contra o despotismo, com responsabilidade do Governo e da Administração tanto política como jurídica. Por isso, a legitimidade dos atos jurídicos legais requer um processo de debate contraditório público nas suas motivações, para que possa receber o consenso dos cidadãos, o

que implica o respeito das formas como garantia de fundo e a necessidade de regular e assegurar a comunicação (Aldecoa Luzárraga & Guinea Llorente, 2008: 31-56; Tajadura Tejada, 2010: 110-118).

A democracia, além de representativa, é participativa e deliberante, o que exige uma comunicação com a esfera pública mais ampla da sociedade civil organizada e a independência dos meios de comunicação com respeito pela base constitucional. Nesse sentido, o respeito das normas e procedimentos é essencial para o funcionamento de um sistema democrático, pois são a garantia dos direitos das pessoas, das minorias e do respeito, constituindo-se, no fundo, como travão contra a arbitrariedade e a tirania.

A democracia repousa, assim, sobre as virtudes da cidadania, o que exige, mais ainda nas complexas sociedades modernas, a publicidade e a transparência de todas as motivações e interesses dos que participam de modo decisivo no processo político ou legislativo.

Se o paradigma de sistema democrático na Grécia Clássica era a Cidade-Estado, a partir da era moderna foi o Estado-nação, que, apesar das diversas formas de Estado – Monarquia, República, jacobino ou federal – tem sido facilmente homologável a partir do exame aos critérios acima mencionados.

Na trabalhosa gestação do Estado de Direito, desde o *rule of law* da Inglaterra do século XVII até ao *principe de légalité* da França revolucionária, passando pelo *Rechtsstadt* da Alemanha do século XIX contra o poder, os parlamentos ocuparam um lugar fundamental como centro para o qual confluíam e se enfrentavam de modo visível os diversos interesses em conflito e as respetivas visões. O seu papel de cenário da vida pública é central desde a *Ekklesia* ateniense aos parlamentos atuais, passando pelo Senado e os Comícios romanos, as Cortes, as Dietas Medievais, o Parlamento britânico, a Assembleia dos Estados Gerais de Versalhes, até à criação da União Europeia. Também simbolizam os ataques à democracia, designadamente na conspiração da pólvora de 1605 para fazer explodir Westminster, na dissolução da Assembleia Constituinte Russa em 1918, no incêndio do Reichstag em 1933, no golpe de Estado no Congresso Espanhol em 1981 ou no assalto à Duma russa em 1991.

A história ensina-nos também que a mera existência de um parlamento, mesmo que eleito, não significa que o poder político seja democrático; trata-se, com efeito, de uma condição necessária, mas não

suficiente. A legitimidade do sistema baseia-se, essencialmente, na capacidade de conseguir que a «harmonia dissonante» funcione (Diniz, 2006: 214-242).

A partir desta nossa reflexão, impõe-se o estudo de uma experiência como a União Europeia, pioneira no campo da paz e da cooperação entre Estados-nação secularmente em conflito no continente europeu, que se converteu num original projeto político pós-nacional na era da globalização (Gameiro, 2012: 17-31).

Trata-se da experiência de construção de «uma democracia para lá do Estado-Nação», nas palavras de John Pinder (1999: 121): «(...) depois de tentar o salto federal», frustrado com a recusa pela Assembleia nacional francesa do Tratado da Comunidade Europeia de Defesa, «a Comunidade foi-se desenvolvendo na linha que Monnet havia previsto, acrescentando elementos de instituições pré-federais, poderes e instrumentos na base inicial da Comunidade, em parte através de desenvolvimentos dos Tratados sem os modificar e em parte através de novos Tratados, como o da CEE dos quais os mais notáveis foram o Ato Único Europeu, o Tratado de Maastricht e o de Amesterdão». Eu acrescentaria também o Tratado de Lisboa!

A perspetiva da gestação do poder legislativo na União Europeia num processo constituinte aberto e cardinal para compreender a sua dupla legitimidade democrática, especialmente num momento declaradamente constituinte, e o exame do funcionamento do método da codecisão legislativa a partir da experiência vivida no parlamento português ao acompanhar os Assuntos Europeus podem representar um valor acrescentado à reflexão académica sobre um dos projetos políticos mais nobres e sugestivos da história da democracia (Gameiro, 2012: 17-31).

«É a democracia representativa que está na ordem do dia», sublinha Guilherme d'Oliveira Martins (2012), referindo que «[a] credibilização de uma nova social-democracia moderna obriga, na linha do que foi feito nas últimas décadas nos países nórdicos, e pela social-democracia nesses Estados, a que haja uma atenção redobrada à legitimidade do exercício centrada na responsabilidade cívica, no papel acrescido dos parlamentos nacionais, na transparência financeira, na sustentabilidade dos sistemas de cobertura dos riscos sociais, na prioridade dada ao emprego, na subsidiariedade, na aposta na solidariedade voluntária

nas redes de proximidade, na valorização da igualdade como contrapartida natural da liberdade e da diferença» (Martins, 2013: 16).

É a raiz democrática da Europa que precisa de um aprofundamento nos termos e pressupostos em que está estabelecida nos tratados europeus, digo eu. Mas esse será o tema que se segue! São os passos do método intergovernamental rumo a formas mais aprofundadas da gestão política europeia que lhe podem trazer mais eficácia e competitividade entre os seus espaços económicos, políticos e sociais.

Como nos ensinou António de Sousa Franco, não basta boas regras de disciplina orçamental, coordenação económica, sendo sobretudo indispensável uma significativa melhoria do Governo da Europa, apoiando objetivos de crescimento sustentado e emprego, competitividade e coesão social, valorizando a diferença e a diversidade cultural e linguística. Dito de outra forma, é necessário e urgente um governo político e económico europeu.

Em conclusão, a raiz democrática europeia exige hoje, sem margem para dúvidas, uma nova social-democracia moderna e progressista que, não pondo em causa o adquirido europeu e respeitando as vicissitudes que a Europa vive desde outubro de 2008, seja potenciadora da superação da crise da dívida soberana que tem posto em causa os pressupostos da conceção fundamental sobre a construção do Estado democrático e da União Europeia.

É neste enquadramento que cada vez mais se discute na Europa a urgência de uma reconstrução conceptual e ideológica do projeto social europeu, de modo a que ela deixe de estar amarrada a um sistema democrático débil e claudicante face às grandes questões que se colocam ao mundo e combata as grandes concentrações de poder político e económico que agridem as traves mestras da liberdade e da dignidade humana. Torna-se, por isso, imperioso descentralizar para combater a degradação económica, reforçar os laços políticos identitários, melhorar a intervenção social europeia, valorizar a diferença cultural e cívica e sublinhar os valores éticos e humanistas do legado dos seus pais fundadores.

Essa mudança profunda deve afirmar-se como um movimento tendente à existência de uma democracia mais direta e informada, descentralizada, assente num poder verdadeiramente efetivo, o qual, apesar de procurar articular austeridade e crescimento económico, seja capaz de apostar definitivamente no desenvolvimento humano,

designadamente através de políticas europeias de proximidade e de integração da diferença.

A diferença é e será a base da consolidação democrática da Europa; os seus valores fundacionais devem, inquestionavelmente, ser aprofundados, combatendo os radicalismos de todas as naturezas e fazendo sublinhar a liberdade, a igualdade e a tolerância como pilares efetivos da construção europeia, presente e futura.

De Atenas a Paris... resulta claro que este espaço territorial e cívico denominado Europa tem como principal legado a Democracia. Saibamos vivificá-la!

Referências Bibliográficas

Aldecoa Luzárraga, F. & Guinea Llorente, M. (2008). *La Europa que Viene: El Tratado de Lisboa*. Madrid: Marcial Pons.

Alegre Martínez, M.A. & Jimena Quesada, L. (2006). *Fundamentos Constitucionales de la Unión Europeia*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Alzamora, M.M. (ed.) (2007). *Sobre el Poder*. Madrid: Tecnos.

Amaral, D.F. (2003). *História das Ideias Políticas*. Vol. II. Lisboa: Dislivro.

Amaral, D.F. (2004). *História das Ideias Políticas*. Vol. I. Coimbra: Almedina.

Amaral, D.F. (2011). *História do Pensamento Político Ocidental*. Coimbra: Almedina.

Amaral, D.F. (2014). *Uma Introdução à Política*. Lisboa: Bertrand Editora.

Amato, G. (1998). *Il Gusto Della Libertà: Italia e l'Antitrust*. Roma-Bari: Laterza.

Aristóteles (1955). *A Política*. São Paulo: Athena Editores.

Aristóteles (1993). Ética Nicomáquea/Ética Eudemia. Madrid: Editorial Gredos.

Aristóteles (s.d.). *Obra Jurídica (Éticas a Nicómaco, Éticas a Eudemo, Retórica)*. Porto: Rés Editora.

Barenboim, D. & Said, E.W. (2002). *Paralelismos y Paradojas*. Barcelona: Marcial Pons.

Baynes, K. (2003). "Habermas". In: D. Boucher & P. Kelly (eds.), *Political Thinkers: From Socrates to the Present*. Oxford: Oxford University Press, pp. 480-495.

Bobbio, N. (1998). *Essais de Théorie du Droit*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

Bobbio, N. (2000a). *Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

Bobbio, N. (2000b). *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Ed. Paz e Terra.

Brühl, C. (1994). *Naissance de Deux Peuples: Français et Allemands (IXe-XIe Siècle)*. Paris: Fayard.

Cannata, C.A. (1996). *Historia de la Ciencia Jurídica Europea*. Madrid: Tecnos.

Canotilho, J.J.G. (1999). "Da Constituição Dirigente ao Direito Comunitário Dirigente". In: *Colectânea de Estudos de Homenagem a Francisco Lucas Pires*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, pp. 143-153.

Canotilho, J.J.G. (2001). *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador. Contributo Para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*. Coimbra: Coimbra Editora.

Carrasco González, F.M. (2005). *El Principio Democrático de Autoimposición en la Producción Normativa de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Chelo, H. (2004). "Jacques Maritain: Cristianismo e Democracia". In: J.C. Espada & J.C. Rosas (coord.), *Pensamento Político Contemporâneo. Uma Introdução*. Lisboa: Bertrand, pp. 180-199.

Cogliano, F.D. (2000). *Revolutionary America, 1763-1815: A Political History*. New York: Routledge.

Comparato, F.K. (2001). "Los derechos humanos en el siglo XXI: vida o muerte de la civilización mundial". In: R. Morodo Leoncio & P. Vega García (coord.), *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*. Tomo III. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, pp. 1681-1702.

Costa, P. & Zolo, D. (orgs.) (2006). *O Estado de Direito – História. Teoria, Crítica*. São Paulo: Martins Fontes.

Crespigny, A. (1982). "F.A. Hayek: Liberdade para o Progresso". In: A. Crespigny & K.R. Minogue (eds.), *Filosofia Política Contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, pp. 55-71.

Crespo, E.B. (1980). "Marx, Engels y el «Staatsozialismus» prusiano". *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, nº 38-39, pp. 97-110.

Crespo, E.B. (1999). *Europa en el Alba del Milénio*. Madrid: Acento Editorial.

Cunha, P.F. (2005). *Novo Direito Constitucional Europeu*. Coimbra: Almedina.

Díaz, E. (1966). *Estado de Derecho y Sociedad Democrática.* Madrid: Edicusa.

Díaz, E. (1992). *Sociología y Filosofía del Derecho*. Madrid: Taurus.

Diniz, A.C.A. (2006). *Teoria da Legitimidade do Direito e do Estado*. São Paulo: Landy Editora.

Domingo, R.; Ortega, J. & Rodríguez-Antolín, B. (2003). *Principios de Derecho Global: Aforismos Juridicos Comentados*. Cizur Menor: Editorial Aranzadi.

Drucker, P.F. (1946). *The Concept of Corporation*. New York: The John Day Company.

Dubouis, L. (1995). *Droit Communautaire et Protection des Droits Fondamentaux dans les États Membres*. Paris: Economica.

Espinosa (2012). *Tratado Político*. Lisboa: Temas e Debates.

Figueira, A.; Pinto, A.C. & Sande, P.A. (2003). *A União Europeia Revisitada*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Fitoussi, J.P. (2004). *La Démocratie et le Marché*. Paris: Grasset.

Fornara, C.W. & Samons, L.J. (1991). *Athens from Cleisthenes to Pericles*. Berkeley: University of California Press.

Frachon, A. & Vernet, D. (2003). *Le Stratège et le Philosophe*. Online: <https://www.lemonde.fr/international/article/2003/04/15/le-strategе-et-le-philosophe_316921_3210.html> (referência de 04-04-2019).

Franco, A.L.S. (1992). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Vol. II. Coimbra: Almedina.

Franco, A.S. & Martins, G.O. (1993). *A Constituição Económica Portuguesa – Ensaio Interpretativo*. Coimbra: Almedina.

Fuentes, C. (1994). "Prólogo". In: E. Barón, *Europa en el Alba del Milenio*. Madrid: Acento Editorial, pp. xv-xix.

Gameiro, A.R. (2012). *O Papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia*. Lisboa: Coimbra Editora.

García Moreno, L.A. & Tortella, G. (eds.) (2008). *La Democracia Ayer y Hoy*. Madrid: Gadir Editorial.

García Picazo, P. (2008). *La Idea de Europa: Historia, Cultura, Política*. Madrid: Tecnos.

García-Pelayo, M. (2005). *Las Transformaciones del Estado Contemporâneo*. Madrid: Alianza Editorial.

Gestoso, N.G. (2004). *Soberanía y Unión Europea. Algunas Cuestiones Críticas Desde la Teoría de la Constitución*. Barcelona: Atelier Libros Jurídicos.

Geyl, P. (1988). *The Revolt of the Netherlands, 1555-1609*. London: Cassell.

Glees, A. (1999). "Anglo-saxon Influences and the Development of German Democracy After World War Two". In: J. Pinder (ed.), *Foundations of Democracy in the European Union: From the Genesis of Parliamentary Democracy to the European Parliament*. London: Macmillan, pp. 70-86.

González, J.M. & Quesada, F. (coords.) (1992). *Teorías de la Democracia*. Barcelona: Anthropos Editorial, Universidad Autónoma Metropolitana.

Gore, A. (2007). *O Ataque à Razão*. Lisboa: Esfera do Caos.

Goyard-Fabre, S. (1999). *Os Princípios Filosóficos do Direito Político Moderno*. São Paulo: Martins Fontes.

Habermas, J. (2009). "La Política de Europa en un Callejón sin Salida. Alegato a Favor de una Política de Integración Escalonada". In: J. Habermas, *Ay, Europa*. Madrid: Trotta, pp. 81-106.

Hamesse, J. (1974). *Les Auctoritates Aristotelis, un Florilège Médiéval: Étude Historique et Édition Critique*. Louvain: Publications universitaires; Paris: Béatrice-Nauwelaerts,

Hamilton, A.; Madison, J. & Jay, J. (1982). *The Federalist Papers*. Toronto: Bantam Books.

Hart, H.L. (1982) *The Concept of Law*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.

Hobbes, T. (1987). *Del Ciudadano y Leviatán*. Madrid: Tecnos.

Hobsbawm, E.J. (1995). *Historia del Siglo XX: La Era de los Extremos*. Barcelona: Crítica.

Hornblower, S. (1992). "Creation and development of democratic institutions in ancient Greece". In: J. Dunn (ed.), *Democracy: The Unfinished Journey, 508 BC to AD 1993*. Oxford: Oxford Press, Oxford, 1992, pp. 1-16.

Januário, R. & Gameiro, A.R. (2011). *Direito Internacional Público Contemporâneo e Relações Internacionais*. Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora.

Jones, J.W. (1956). *The Law and Legal Theory of the Greeks: An Introduction*. New York: Oxford University Press.

Kawade, Y. (2003). "Montesquieu". In: D. Boucher & P. Kelly (eds.), *Political Thinkers: From Socrates to the Present*. Oxford: Oxford University Press, pp. 217-234.

Kelly, J.M. (1992). *A Short History of Western Legal Theory.* Oxford: Oxford University Press.

Kelsen, H. (1945). *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press.

Kelsen, H. (1995). *¿Quién Debe Ser el Defensor de la Constitución?* Madrid: Tecnos.

Kelsen, H. (2000). *A Democracia*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes.

Khan, R.A. & McNiven, J.D. (1984). *An Introduction to Political Science*. Homewood: Dorsey Press.

La Conca, R. (1988). *Democrazia, Mercato e Concorrenza*. Milano: Sugarco Edizioni.

Lamego, J. (2011). *O Essencial Sobre a Filosofia do Direito do Idealismo Alemão*. Coimbra: Coimbra Editora.

Locke, J. (2001). *Dois Tratados Sobre o Governo*. São Paulo: Martins Fontes.

Macedo, N. (1930). *A Luta Pela Liberdade no Pensamento Europeu*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Maduro, M.P. (2006). *A Constituição Plural – Constitucionalismo e União Europeia*. Cascais: Principia.

Mancini, G.F. (1998). "Europe: The Case for Statehood". *European Law Journal*, vol. 4, nº 1, pp. 29-42.

Mancini, G.F. & Keeling, D.T. (1994). "Democracy and the European Court of Justice". *The Modern Law Review*, vol. 57, nº 2, pp. 175-190.

Martín y Pérez de Nanclares, J. (coord.) (2008). *El Tratado de Lisboa: La Salida de la Crisis Constitucional*. Madrid: Iustel.

Martins, G.O. (1985). *Lições Sobre a Constituição Económica Portuguesa*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.

Martins, G.O. (2004). *O Novo Tratado Constitucional Europeu – Da Convenção à CIG*. Lisboa: Gradiva/Fundação Mário Soares.

Martins, G.O. (2008). *O Novo Tratado Reformador Europeu. Tratado de Lisboa: O Essencial*. Lisboa: Gradiva/Fundação Mário Soares.

Martins, G.O. (2012). "Prefácio – Europa e Legitimidade dos Cidadãos". In: A.R. Gameiro, *O Papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia*. Lisboa: Coimbra Editora, pp. 5-11.

Martins, G.O. (2013). "Uma Nova Social-Democracia Moderna". *Finisterra*, nº 73, pp. 11-17.

Martins, G.O. (2014). "Europa: Entre a Incerteza e a Indeterminação". *Finisterra*, nº 76, pp. 11-19.

McKay, D. (1989). *American Politics and Society*. 3rd ed. Oxford: Basil Blackwell.

Monnet, J. (1990). *La Naissance d'Un Continent Nouveau*. Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l'Europe.

Montesquieu (1951). *Considérations sur les Causes de la Grandeur des Romains et de Leur Décadence*. Paris: Gallimard.

Montesquieu (2002). *Del Espiritú de las Leyes*. Madrid: Editorial Tecnos.

Montesquieu (2005). *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes.

Moreira, A.; Bugallo, A. & Albuquerque, C. (coord.) (1995). *Legado Político do Ocidente – O Homem e o Estado*. Lisboa: Academia Internacional da Cultura Portuguesa.

Nogueira, J.D. (2008). *História do Direito Europeu*. Lisboa: Coimbra Editora.

Norton, P. & Leston-Bandeira, Cristina (2008). "El Impacto de la Práctica Democrática en los Parlamentos del Sur de Europa". In: P. Oñate & C. Leston-Bandeira (eds.), *Parlamentos Democráticos del Sur de Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 297-310.

Orfanel, G.G. (2001). "La Defensa de la Democracia en la República de Weimar". In: R. Morodo Leoncio & P. Vega García (coord.), *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en Honor de Pablo Lucas Verdú*. Tomo I. Madrid: Universidade Complutense de Madrid, pp. 327-346.

Orfanel, G.G. (2004). "Soldados y Cuidadanos, Según Carl Schmitt". *Revista de Estudios Políticos*, nº 123, pp. 251-270.

Otero, P. (2001). *A Democracia Totalitária. Do Estado Totalitário à Sociedade Totalitária*. Cascais: Principia.

Peces-Barba Martínez, G. (2001). *Historia de los Derechos Fundamentales. Tomo II: Siglo XVIII*. Madrid: Dykinson.

Peces-Barba Martínez, G. (2004). "Les Valeurs de la Culture Politique Européenne". In: D. Dammame (dir.), *La Démocratie en Europe*. Paris: L'Harmattan, pp. 129-139.

Pérez-Bustamante, R. & Uruburu Colsa, J.M. (2004). *História da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora.

Pinder, J. (1999). "Foundations for Democracy in the European Union". In: J. Pinder (ed.), *Foundations of Democracy in the European Union: From the Genesis of Parliamentary Democracy to the European Parliament*. London: Macmillan, pp. 107-127.

Pinto, R.L. (1998). *O "Momento Maquiavélico" na Teoria Constitucional Norte-Americana*. Lisboa: Universidade Lusíada.

Pires, F.L. (2008). *A Revolução Europeia: Antologia de Textos*. Lisboa: Gabinete do Parlamento Europeu em Portugal.

Pontes, J.C. (1982), "Cícero (Marco Túlio)". In: *Enciclopédia Verbo*. Lisboa: Editorial Verbo, vol. 5, pp. 391-396.

Quermonne, V.J.L. (2004). "Les Institutions Européennes et Leur Réforme". In: D. Dammame (dir.), *La Démocratie en Europe*. Paris: L'Harmattan, pp. 183-191.

Rawls, J. (1993). *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa: Editorial Presença.

Rawls, J. (1999a). *A Theory of Justice*. Revised ed. Cambridge: Harvard University Press.

Rawls, J. (1999b). *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press.

Rodríguez Iglesias, G.C. (1998). *La Dimensión Constitucional del Derecho Comunitario Europeo*. Oviedo: Academia Asturiana de Jurisprudencia.

Rodríguez Iglesias, G.C. (2000), "La Función del Derecho e del Juez en la Unión Europea". *Arbor*, vol. 167, nº 657, pp. 57-77.

Rougemont, D. (2007). *Tres Milenios de Europa – La Conciencia Europea a Través de los Textos*. Madrid: Veintisiete Letras.

Ruiz Miguel, A. (2002). *Una Filosofia del Derecho en Modelos Históricos*. Madrid: Editorial Trotta.

Russ, J. (1997). *A Aventura do Pensamento Europeu: Uma História das Ideias Ocidentais*. Lisboa: Terramar.

Santos, J.A. (1998). *Paradoxos da Democracia*. Lisboa: Fenda.

Santos, J.A. (1999). *Breviário Político-Filosófico*. Lisboa: Fenda.

Santos, J.A. (2012). *Media e Poder – O Poder Mediático e a Erosão da Democracia Representativa*. Lisboa: Nova Vega.

Sanz Moreno, J.A. (2002). *Ordenación Jurídica y Estado Postliberal: Hans Kelsen y Carl Schmitt*. Granada: Editorial Comares.

Sartori, G. (2003). *Qué es la Democracia?* Madrid: Taurus.

Schmuck, O. & Wessels, W. (1989). "Konturen eines zeitgemässen Leitbildes für das Europäische Parlament: Ergebnisse des Projekts und Desiderata für die Forschung". In: O. Schmuck & W. Wessels, W. (eds.), *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*. Bonn: Europa Union Verlag, pp. 283-304.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

Sen, A. (2005). *The Argumentative Indian: Writings on Indian History, Culture and Identity*. London: Allen Lane, Penguin Books.

Siedentop, L. (2001). *Democracy in Europe*. London: Penguin Books.

Skinner, Q. (1996). *As Fundações do Pensamento Político Moderno*. São Paulo: Companhia das Letras.

Smith, A. (1999). *Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*. Barcelona: Oikos Tau.

Stiglitz, J.E. (2002). *Globalização: A Grande Desilusão*. Lisboa: Terramar.

Tajadura Tejada, J. (2010). *El Futuro de Europa. Luces y Sombras del Tratado de Lisboa*. Granada: Editorial Comares.

Thadden, R. (2000). *La France et l'Allemagne, C'est Une Histoire, Deux Mémoires*. Online: <https://www.cvce.eu/content/publication/2005/7/20/4541f649-6279-43ae-8bf3-2ee29b353c09/publishable_fr.pdf> (referência de 04-04-2019).

Torres del Moral, A. (2004). *Estado de Derecho Y Democracia de Partidos*. 2ª ed. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Troper, M. (1986), "Le Positivisme Juridique". *Revue de Synthèse*, numéro spécial «Philosophie et Epistémologie Juridiques», pp. 186-204.

Truyol y Serra, A. (1982). *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*. Vol. I. Madrid: Alianza Editorial.

Truyol y Serra, A. (1989a). *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*. Vol. II. Madrid: Alianza Editorial.

Truyol y Serra, A. (1989b). *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*. Vol. III. Madrid: Alianza Editorial.

Tucídides (2010). *História da Guerra do Peloponeso*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Ugarte, P.S. (2006). *La Democracia Constitucional. Una Radiografía Teórica*. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas--Unam.

Vanoyeke, V. (1997). *Péricles*. Lisboa: Editora Pergaminho.

Vasconcelos, P.C.B. (1994). *A Separação dos Poderes na Constituição Americana*. Coimbra: Coimbra Editora.

Vega, P. (2007). *La Reforma Constitucional y la Problematica del Poder Constituyente*. 6ª reimp. Madrid: Tecnos.

Viegas, J.M.L.; Santos, S. & Faria, S. (org.) (2010). *A Qualidade da Democracia em Debate – Deliberação, Representação e Partipação Políticas em Portugal e Espanha*. Lisboa: Mundos Sociais.

Voegelin, E. (1982). *A Nova Ciência Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Wolff, H.J. (1968). "Gewohnheitsrecht und Gesetzesrecht in der griechischen Rechtsauffassung". In: E. Berneker (ed.), *Zur griechischen Rechtsgeschichte*. 2e ed. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, pp. 99-120.

Yalouris, N. (ed.) (1982). *The Olympic Games in Ancient Greece. Ancient Olympia and the Olympic Games*. Athens: Ekdotike Athenon.

Zapatero, V. (1998). "El Club de los Nomófilos". *Cuadernos de Derecho Público*, nº 3, pp. 61-96.

Zapatero, V. (2004). "El Arte Ilustrado de Legislar". In: J. Bentham, *Nomografia o el Arte de Redactar Leyes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. xv-lxxxii.

ResPublica 19/2019
doi.org/10.31750/res19a02

The Role of the European Parliament in the Union's Crisis: Should The European Union Give The Final Step?

Fernanda Neutel*

Abstract

The European Union democratic deficit has always been a dark shadow in the Union's narrative. The European governance has been structured on an institutional apparatus that configures a decentralized, multi-level sort of policy-making, a sui generis system in tune with the neoliberal ethics. The 2008 crisis put in place a financial and economic surveillance mechanism aiming to help the most fragile Southern countries. This mechanism matched the European governance model, but deepened the democratic deficit of the European Union by setting up new unaccountable institutions and by making clearer that neither this surveillance program nor its legislative procedures were democratically accountable. The European Parliament, the heart of the democratic system, has only consultation powers in this area. During this period, it has produced documents that proclaim a complete different political scenario, a scenario that foresees economic and financial areas to become more accountable. It also claims for a political reshaping of the European project. But the dilemmas faced by the Union today are much more than the economic and financial crises. They refer to every dimensions of life. To satisfactory respond to them, the Union has to have a complete rearrangement. For that, a new Convention, followed by a new Treaty and possibly a Constitution, should take place.

Keywords: crisis, European governance, European Parliament, democratic deficit, treaties

* Professora Associada da Universidade Lusófona. Investigadora do CICPRIS/CIPES.

Resumo

O *deficit* democrático na União Europeia tem constituído um problema desde a sua formação. A governança da União é essencialmente descentralizada e com centros de poder estruturados em vários níveis, um sistema *sui generis* em sintonia com a lógica neoliberal. Para solucionar a crise de 2008, foram criados vários mecanismos de vigilância e de apoio, cujo objetivo era resolver os grandes problemas enfrentados pelos países do Sul. Estes mecanismos estavam de acordo com as regras de governança do modelo europeu, mas aprofundaram o *deficit* democrático porque criaram novas instituições que não assentaram em pressupostos democráticos e por tornarem claro que nem o programa de apoio, nem os procedimentos legislativos subsequentes estiveram subordinados a escrutínio democrático. O Parlamento Europeu, o coração do sistema, só tem poderes consultivos nos domínios financeiro e económico. Durante este período, a instituição constituiu uma comissão especial para analisar os procedimentos adotados para a solução da crise, tendo concluído que era possível tornar este sistema mais democrático. Avançou igualmente com propostas para reestruturar todo o sistema, partindo do pressuposto que os dilemas enfrentados pela União ultrapassam a dimensão da crise financeira e económica, atingindo todas as dimensões da vivência política. Assim sendo, para lhes dar uma resposta congruente e satisfatória, a União deverá passar por uma reorganização completa e, para que isso ocorra, deve constituir uma nova Convenção e avançar para um novo Tratado.

Palavras-chave: crise, governança europeia, Parlamento Europeu, *deficit* democrático, tratados

"*A crisis is a time of great danger, difficulty or confusion*
when problems must be solved
or important decisions must be made"
Hornby (2010)

The European Union is one of the most complex political systems in the World. In sixty years, it has evolved from a simple international organization to a hybrid political system with constant quests to review and change. Some argue it is a multilevel system of governance, others that it holds structures of a federation. Overall, two arguments remain relevant: the novelty of the process and its mutable character prone to constant reappraisal.

In 2008, like so many times in the past, the system was engulfed by an overwhelming economic turmoil and, like so many times in the past, the European institutions put forward measures to sort out problems. Three important institutional procedures have been agreed on: the 2011 six pack procedures; the 2012 Treaty on Stability Coordination and Governance; and the 2013 two pack arrangements.

The six-pack institutional approach aimed at preventing excessive deficits. The Treaty on Stability Coordination and Governance introduced expenditure targets, with financial sanctions for euro Members States and minimum standards for national budgets. And the 2013 two pack procedures, comprised two regulations: one, applying to countries under excessive deficit procedures; the other, setting up rules for countries under financial difficulties, or receiving financial assistance or exiting a financial program.

However, in 2015 the crisis is still not over. According to the Eurostat, in 2015, unemployment reached 23.067 million people with the highest rates for Greece (25.7%) and Spain (23.9%). The youngsters have been particularly targeted. Four million and a half unemployed can still be found in the European Union in 2015 (Eurostat).

Some political parties and social movements have questioned the measures. Many argue that austerity is killing the European project. Nevertheless, the Union has always managed to overcome obstacles.

At this point, two important questions remain relevant: when will the European Union come out the crisis and what kind of political arena will then emerge.

This essay proposes to address these problems by analyzing the dynamics underlying the crisis at institutional level. This will be done by targeting the financial measures taken at European level, by assessing the European Union governance and finally by pursuing the response given by the European Parliament.

At the end, I shall argue that the crisis is boosting the Union's democratic deficit. The European Parliament has been rethinking its powers but the whole system needs to be reconfigured in order to prevent further turmoil and to respond to the massive dilemmas the Union is facing today.

1. European Surveillance Mechanisms or How the Financial Control of the Union Was Favoured by the Crisis

The 2008 crisis took the Union by storm. Several causes explain it. Lack of financial regulation, a loose USA monetary policy, wrong risk incentives, short term remuneration systems, conflicts of interests among credit rating agencies and unregulated derivatives are among some. The European states were deeply penalized. Consequences were incommensurable. Economic contraction prompted a most devastating social crisis. Unemployment, poverty and social exclusion in some countries were among the variables. In this storm, some countries were more exposed than others. The peripheral and fragile nations of the Union have particularly been targeted. Murray and Longo (2015: 61) summarized the causes of the crisis as «a sub-optimal monetary system; a failure on the part of the EU to advance participatory democracy; a failure to entrench principles of sound economic management; and a failure to enhance the political legitimacy of its integration project».

Nevertheless, financial mechanisms to control the economy and overcome the crisis have been put in place since 1998. The first one was the *Stability and Growth Pact* aimed at preventing excessive deficits and debts. The treaty forecasted a deficit of 3% and a 60% debt as boundaries not to be surpassed. These measures were supposed to be implemented through policy recommendations whose execution was in

the hands of the states. Anyhow, most European Union countries had not been complying with these rules. In 2009, according to the Eurostat, budget deficit and public debt were respectively for Greece 15.6% and 139%; Portugal 10.2% and 83.6%; France 7.5 and 79%; Ireland 13.9% and 62.3%; United Kingdom 11.5% and 65.8%; Italy 5.4% and 112.5%; Spain 11.2% and 52.7%. Sanctions for excessive deficits were presaged, but never used.

In December 2011, the Council of Ministers, regarding a proposal by the European Commission and opinions from the European Parliament and the European Central Bank, agreed on a new package. The six-pack was constituted by five regulations and one directive, applying to the 27 member states (Croatia was not in, yet). This package aimed at strengthening the Stability and Growth Pact, reinforcing the previous deficit and debt criteria, but redefining and explaining some of the measures laid down previously, like detailed rules concerning the characteristics of the Budgetary Framework of the Member states, accounting and Statistics, medium-term budgetary frameworks forecasts, transparency of general government finances, numerical rules and a multiannual fiscal plan horizon (CEU, 2011). It also clarified and reinforced sanctions that would be put in place if the countries do not meet the Excessive Debt Procedure. In this case, sanctions might go until 5% of the GDP. It also added that an excessive debt procedure might be launched on a debt above 60%. Giannone (2015: 103) calls this measure «the de-politicization of economy», because for most sanctions, it was proposed that procedures should be voted by reverse qualified majority voting. This means that a recommendation is adopted in the Council «unless a qualified majority of Member States votes against it».

In March 2012, another surveillance mechanism was signed: the Treaty on Stability Coordination and Governance (TSCG). It was contracted by 25 members (exception to the United Kingdom and the Czech Republic), although only binding for the Euro zone member states. It added expenditure targets, a system of financial sanctions for euro Members States, requiring new minimum standards for national budgets. GDP should go to a lower limit of a structural deficit of 0.5%, going to 1% for countries with a debt ratio significantly below 60%. The European Court of Justice may impose financial sanctions upon uncompliant states. In this case, a fine of 0.1% GDP would fall upon states.

It also called for economic governance by projecting Euro Summits at least twice a year and a reinforced economic cooperation.

In 2012, Mario Draghi agreed on the Outright Monetary transactions (OMT) – a bond buying program by which the ECB would purchase Eurozone countries' short term bonds in the secondary market taking pressure off the euro (Murray & Longo, 2015: 63). A similar quest for Union Bonds had already taken place in 1993, when Jacques Delors asked for a financial instrument to structure the commitment to cohesion in the Single European Act (Holland, 1993).

In 2013, as a result of the crisis and the need for further improvement to budget coordination and surveillance for euro area members, a new package came up. The two pack procedures, based on article 136 of the EU Treaty, comprised two regulations: one, applying to countries under excessive deficit procedures; the other, setting up rules for countries under financial difficulties, or receiving financial assistance or exiting a financial assistance program. European assessment of draft budgetary procedures were incorporated and budgetary forecasts on independent macroeconomic were assimilated. For countries under financial assistance, restructuring requirements, allowing a better monitoring were also considered and an agreement between member states and the Commission for the draft budgetary plans and for the debt issuance reports were also agreed.

These measures and the social and political unrest caused by the crisis meant a significant loss of faith in the European Union. All governments suffered political damages and, in 2012, the Eurobarometer indicated that trust in the European project had fallen from 50% to 30% (Murray & Longo, 2015: 62).

2. The European Governance and the Crisis or How Democratic Ambiguities Were Boosted

As reported, the immediate and important measures taken at European level to exit the crisis were on the financial area. In the meantime, the recession triggered a devastating situation. A hurricane overwhelmed the Union. The above legislative measures adopted to tackle the crisis were considered counterproductive and wrong.

The European institutions have been considered responsible for them. The Commission and the Council of Ministers have been the two

most important lawmaking structures, but the Central Bank has also been playing an important role. In fact, the crisis has refocused the centre of power in the European Union. The European Central Bank (ECB), the ECOFIN and the Commission for Economic and Monetary Affairs have been playing a major role. The IMF joined the triangle. Outside this group, the European Parliament has been a son of a minor god. It has no legislative powers on the Economic and financial fields. It is consulted for most legislative procedures, but its opinions are not compulsory.

Since the crisis started, all the measures have been endorsed and legitimized by the political forces at European level. In fact, there is in the European Union a governance ideologically supported by the Christian Democrats and, most of the times, by the Liberals (ALDE) and the Socialists (Neutel, 2015). This ideological majority was in place in 2009, regaining impetus for the 8th legislature which started in 2014.

Governance is a decision making *sui generis* process which goes beyond political forces and implies special designs and matrixes. It is a functionalist theory which posits that «societies must govern themselves, and to do so must perform certain activities» (Peters & Pierre, 2009: 92). Governance in the European Union can be traced back to the end of the seventies, beginning of eighties, when neoliberalism and the reform of the public sector were appearing on the European stage, but many argue that it goes as far back as The Treaty of Rome by suggesting that markets command the system (Moss, 2005: 6).

In the eighties, governance meant «changes in the nature and role of the state», having into consideration the public sector reforms. Public services started to be delivered by markets and networks and the state began to be worked out by market principles (Bevir 2007, in Giannone, 2015: 105). In this sense, governance can be defined as a form of political system in which several actors help the decision making process.

As suggested, the European governance can be related to a transnational process of neoliberal restructuring (Drahokoupil *et al*., 2009: 4). It aims at strengthening both the democratic legitimacy of the European Political Union and the decision-making efficacy of the Monetary Union, resulting in the de-democratization of European politics and depoliticization of European economy (Giannone, 2015: 47).

This design of multi-level actors has made the democratic deficit more salient. Economic and financial issues are monitored and embodied by a few experts' technocrats. Economy and politics are separated, making the social and economic program less prone to accountability. It favours rules, independent regulating authorities, and the separation of the policy-making process from both the traditional unions and social movements (Tsakalotos, 2012: 59).

The 2008 crisis deepened some of the above characteristics. The major role played by the European Central Bank (ECB) and the European Commission has been related to a certain loss of power of the National Parliaments and the European Parliament. This situation has been directly related to an agenda specifically based on budget consolidation and sound public finances, which almost is unaccountable. To give an example of the European dominant neoliberal agenda, in October 2013, in the European Parliament, Mr. Olli Rehn, Commissioner for Economic and Monetary Affairs pointed out the public debt as a main target in the European Union, arguing that the Commission only had an alternative: «pursuing smart and consistent fiscal consolidation» and Mr. Gauzès reaffirmed the EPP's support for the Commission proposals «concerning budget consolidation, sound public finances, structural reforms and measures towards growth» (Neutel, 2015: 169). In March 2015, we could perceive a similar agenda when, in the European Parliament, Ms. Zanda Kalniņa-Lukaševica, President-in-Office of the Council for Latvian Presidency, stressed «investment, structural reforms and fiscal responsibility…» and Valdis Dombrovskis, Vice-President of the Commission, argued that «we need to pursue fiscal responsibility» (European Parliament, 2015).

Arguably, governance in this sense means a substitute for democracy and embodies a sui generis policy-making system. It contains a mechanism that helps in getting good results and compulsory effects through negotiation and cooperation in the implementation outcomes (Schmitter, 2007). It might be a way to make economic policies less prone to political accountability so that governments respond to markets rather than to popular democratic power and procedures (Gianonne, 2015: 102).

3. The European Parliament Governance and the Crisis: The Quest For a New Parliamentary Role

So far, I have argued that the European Union governance has gone in a direction whereby bureaucracy, institutes, and institutions are commanding events, taken decisions and driving solutions. But this has been on the agenda since the project has started. The Rome Treaty indicated the way. The Maastricht agreement made the neoliberal approach more prominent by setting up the ECB in charge of price stability, as an independent organ away from any democratic supervision, and also by taking the market distribution of resources as a guiding principle.

With the crisis, more emphasis was put on the institutions. Two other mechanisms were created in 2010 and 2012 respectively: the European Financial Stability Facility (EFSF) and the European Stability Mechanism (ESM). The first was a temporary organ to provide financial assistance to Ireland, Portugal and Greece through the issuance of bonds and other instruments on capital markets; the second, the mechanism to respond to requests for financial assistance, helping Spain and Cyprus. Both have no democratic supervision.

The European Parliament is part of the Union's institutional apparatus. It is the soul of the democratic life in European politics. Starting as a simple Assembly in 1952, with merely consultation powers, it rapidly evolved to an institution with a somewhat traditional configuration. At the moment, it has legislative powers in most significant areas like the Common Market, and budgetary powers in all areas of expenditure. The Lisbon Treaty in 2009, made co-decision to become the ordinary legislative procedure and some scholars argue that it might even be placed in the category of «strong policy making power» (Judge & Earnshaw, 2008: 226).

Notwithstanding, there are still areas where Parliament has only consultation powers. The consultation procedure acknowledges Council's necessity to refer to Parliament an immense range of procedures. Decisions are not compulsory but it gives the idea of the state of the Union by listening to what its political forces have to say. A sort of «constitutional anti-chamber» Westlake argued in 1994 (Westlake, 1994: 134-137). The Lisbon Treaty came in to assert that the institution should also be consulted in areas like the Common Foreign and

Security Policy, diplomatic and consular protection and operational co-operation between policy forces.

As stated earlier, the economic and fiscal areas in the European Parliament follow upon the consultation procedure category. The Eurozone meetings aren't supervised by Parliament, but the ECB, the European Financial Stability Facility (EFSF) and the European Stability Mechanism (ESM) aren't also supervised neither by the European Parliament nor by any other organ. For many, this endorses and sustains the basic democratic deficit of the Union.

Throughout the crisis, the European Parliament has been asked to have a more pro-active intervention. Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 «on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability» gives Parliament a more significant intervention by giving the institution «scrutiny rights». This means that the bodies involved in the crisis should make «regular reporting to the competent committee of the European Parliament and to the Economic and Financial Committee (EFC)». It also imposes that, every quarter, the European Parliament and the Committee in charge should be informed of the regular review missions conducted in the Member States subjected to enhanced surveillance.

On March the 13th, 2014, the European Parliament voted on the report *On the Enquiry on the Role and Operations of the Troika (ECB and IMF) With Regards to the Euro Programme Countries*. This document is particularly significant in requiring that «the EU members of the Troika be heard in the European Parliament (...) [and] to be subject to regular reporting to and democratic scrutiny by Parliament» (European Parliament, 2014). But it goes further beyond by asking Parliament to take part in almost every dimension of the economic and financial life of the Union.

For instance, the report urges documents related to the crisis and to surveillance procedures to be sent in due time to the European Parliament, stressing that doing differently means «keeping information behind closed doors on citizen's rights». It also regrets the fact that the IMF cannot appear before or report in writing to National or European Parliaments. It considers that the President of the Euro group should be called upon the European Parliament before financial assistance is

granted, demands that the Eurogroup and the finance ministers regularly report to the European Parliament, claims that the European Stability Mechanism (ESM) be accountable to the European Parliament, recommends that the assistance programmes should be submitted to a vote in the European Parliament and that Parliament should be consulted in the memoranda results. It definitely underlines the «need to ensure the direct democratic accountability of the European institutions to the European Parliament».

Looking at these proposals, we can conclude that a major institutional step is claimed. To make these procedures compulsory, major institutional reforms should proceed.

4. The European Parliament, the Crisis and the Call for an Institutional Restructuring

This essay has been suggesting that the European liberal governance is connected with a decentered institutional organization structured by a high democratic deficit. In fact, the European institutions are not accountable enough and the European Parliament – the heart of any democratic system – lacks substance. Notwithstanding, the European Parliament, or its political groups, has lots of mediation possibilities. Debates, oral questions, written declarations are among some. Discussions with the President of the European Council, with the President of the Commission and other Commissioners may be requested. Topical and urgent debates may also be tabled by individual MEPs. Committee activity is also very important. Committees prepare legislation, non-legislative reports and own initiative reports. They are pivotal to the institution.

In order to understand Parliament's dynamics towards the crisis, a study comparing Committees activity in 2012 and 2013 was organized by the author for a previous publication (Neutel, 2015). Conclusions are interesting. The committees directly related to the crisis – *the Economic and Monetary Affairs and the Employment and Social Affairs* – held less meetings than the Foreign Affairs committee. And if we compare 2012 to 2013 activity, conclusions are that the Committee for Economic and Monetary Affairs decreased its meeting activity and the Employment and Social Affairs as well. Conversely, the Foreign Affairs

increased them. The Budgetary Control team followed the latter (Neutel, 2015: 163).

Nevertheless, and apart from the above evidences suggesting a somewhat fragile involvement in the Union's most demanding problem, Parliament organized a special enquiry committee to investigate crisis' causes and measures. This committee was established in 2009. It asked for an extension of mandate in October 2010 and once again in July 2011. The former was accepted, the latter denied. Conclusions came about in 2011 (EPSCFESC, 2011).

This enquiry committee brought about interesting conclusions. The outstanding statement of the report was the call for a Convention to change the Treaty of Lisbon on grounds to overcome the problems the Union was facing or a greater cooperation between the Eurozone members. Another major proposal was the plea for a «new deal» based on the increase of the EU budget funded by new European own resources, targeting innovation, social cohesion, education and sustainable growth funded by the European budget. The idea of a European Treasury to support the economic pillar of the Economic and Monetary Union was also put forward. Surveillance and stricter regulation of credit rating agencies and coordination of national tax policies were taken into account. The report also claimed for a common issuance of sovereign debt and the implementation of Eurobonds with fiscal discipline. But the general assertion that structural reforms and sustainable public finances would help in sorting out the crisis was also acknowledged (EPSCFESC, 2011: 23-24).

In 2013, as previously mentioned, another most important inquiry committee was agreed upon. It was called «on the enquiry on the role and operations of the Troika (ECB; Commission, and IMF) with regard to the euro area programme countries». It was set up following criticisms, particularly by Greek authorities, some Portuguese and Irish political elite and a range of politicians, journalists, social and union movements throughout the European Union. MEPs, from almost every Eurogroup, also were among the political forces commanding the request. Rapporteurs for the document were: Othmar Karas (EPP) and Liem Hoang Ngoc (S&D). Conclusions were finally agreed on by February 2014. It is a long and encompassing piece of non-binding legislation with 21 pages. The document was voted on in Committee with 21 votes in favour, 2 against and 1 abstention. It prompted most important answers and

conclusions in three domains: finances, institutions and social issues. A final remark comes under the label of the Union's restructuring.

On the assistance programmes, it asks for more transparent and binding rules for the interaction between the institutions to enable democratic control; it asks for improved communication in future assistance programmes; the inclusion of contingency plans in case macroeconomic forecasts fail; memoranda revision; new debt sustainable assessment; restructuring of the Greek public debt; mechanisms activation in order to alleviate the public debt burden in Ireland, Greece, Portugal and Cyprus; and issuance of bonds.

As far as the institutions are concerned, it asks for the Commission to conduct and publish ex-post evaluations of its Troika's participation, Commissioners participating in the assistance mechanism programmes to be heard by Parliament and reports to be presented in Parliament. It demands the implementation of a Commission «growth task force» with the European Investment Bank and representatives of the private sector and civil society to suggest options to promote growth and, most importantly, a study of the economic and social consequences of the adjustment programmes to be presented to Parliament. The ECB should not have a full negotiation role and IMF involvement should be redefined. It also calls for a Union's representation of the Euro in the International financial institutions to replace the current system of individual Member State representation at the international level. It demands that Parliament should be consulted on the IMF involvement, suggesting a vice-president chair in the Eurozone group to be accountable to Parliament. For the memoranda, it argues that they should be included within the framework of the Union legislation and the assistance programmes, making them more accountable to the European Parliament during the negotiations process. It calls for the creation of a European Monetary Fund to support countries with balance of payment problems, considering that only a treaty change can sort out and prevent further crises. It also requests a debt restructuring.

On the social front, it demands that programmes should be guaranteed by the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention of Human Rights and the European Social Charter. It points out that the European Social model and the social rights of the EU citizens should not be undermined, asking them to be included in the design and implementation of current and future adjustments.

Most importantly, the document argues that reforms of the Union assistance mechanism should require a Treaty change, involving the European Parliament and be subject to a Convention. This means a whole reconfiguration of the Union, a complete reshape of the institutional model.

5. In Search of a New Treaty Convention but is the final step recommended?

This essay challenges the crisis in two dimensions: on the financial front and on the governance front. It shows that, in order to exit the crisis, the European Union conceived an economic program based on financial legislation that puts limits not only on the national deficits and debts, but also fines for excessive deficit procedures. It also imposed supervision on the national budgets.

During the crisis, the European Parliament has had a somewhat pale performance. Committee activity was not exactly relevant, although it has produced important documents and organized two special enquiry committees.

These documents pointed out to the democratic deficit of the European Union, asking for more accountability, a more active role for the European Parliament, a different and more European approach to solve future financial and economic crises, a treaty change to safeguard all the necessary alterations and a place for the European Union in the International Organizations. This means that the European Union should move to the international actor's sphere which represents a different political configuration, a configuration where the Union appears as a unified actor. For that, it definitely asks for a new Treaty convention. These changes were endorsed in Parliament by the European Union's MEPs.

So, documents produced by the European Parliament urged a complete reconfiguration of the European model, a new Treaty convention to reconfigure the Union and a definitely new global place for the Union. But is a new Treaty necessary for the final step?

6. The Problematic Agenda of the European Union: Accounts for a Subliminal Crises Narrative

The narrative of the European Union tells us how to overcome economic obstacles and political storms. The European history has been built over crises. But the 2008 global dilemma is different. Challenges come from everywhere. There are dilemmas that both neither the Union, nor the national governments are able to solve. Unemployment, immigration, external threats and the pace to resolve the crisis are some. But we can add a few more.

The Greek crisis, the Islamic extremism crunch, racist exclusionism, the alienation of minorities in some European cities, the global economic disaster, the demographic emergency, the environmental pollution problem, climate change troubles, the rise of the extreme right, the rise of the extreme left, energy security troubles, workers insecure jobs, youth disillusionment, rivalry among member states and the end of the solidarity ideal, tell us much about the underlying dilemmas the Union is facing today. But there are more.

Security threats at all levels are also among the European predicaments. In fact, the most important problem for the European Union may be a security dilemma. Turkey, Russia, Ukraine, Syria are some, but Iran, Iraqi, Afghanistan, Israel, Palestine also carry substantial threats. Buzan (1993: 3) even argued that «it is not going too far to say that societal security issues may play a key role in determining not just the pace and scope, but also the success and failure of the European process». Security, in fact, is one of the most significant problems the Union is facing today.

But the citizenship deficit is also problematic. Citizenship and participation in the public sphere refer to an uneasy deficit. Although the immense protests taken place in Brussels and episodic referenda moments, most citizens feel there has not been enough space for participation and contestation. Citizens have no perception of Europe's benefits and the elites do not seem to be eager on the European project any longer.

Does this mean that the European venture is dead? Maybe not. The crisis, prompting an immense disillusionment, is also claiming for urgent answers. In this dialectic conundrum, there might be the possibility that the answer should come straight from the bottom of Europe's

problems solution: a new Treaty convention, a reshape on the whole system. Arguably, this whole amount of dilemmas will only meet answers at European level. But this calls for an overwhelming and deep reconfiguration of the political system, demanding a redefinition of the main legislative lines and consequently a reform of European politics and policies. This can only happen with a new Treaty Convention, endorsing a Constitution.

No doubt, the European Union is the most complex political system in the world. It helped in building theories and in rephrasing others. It helped in reasserting political systems and in devising new institutional approaches. It is a landmark for other integration processes, a novelty, a process in progress, a remarkable story.

We can argue that with these synergies, it will always move forward. But the juncture is too complicated at the moment. Dark clouds encircle the Union and storms erupt from everywhere. The evolvement of the European success story is an incognito. In this conundrum, there are shadows and clouds everywhere. But certainly, and for sure, the European Union has to give the final step.

Bibliography

Buzan, B. (1993). "Introduction: The Changing Security Agenda in Europe". In: O. Waever, B. Buzan, M. Kelstrup & P. Lemaire (eds.), *Identity, Migration, and the New Security Agenda in Europe.* London: Pinter, pp. 1-14.

CEU [Council of the European Union] (2011). *Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States*. Online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=urisserv:OJ.L_.2011.306.01.0041.01.ENG> (referência de 17-04-2019).

Drahokoupil, J.; Van Apeldoorn, B. & Horn, L. (2009). "Introduction: Towards a Critical Political Economy of European Governance". In: B. Van Appeldoorn, J. Drahokoupil & L. Horn (eds.), *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance. From Lisbon to Lisbon*. London: Palgrave, pp. 1-20.

EPSCFESC [European Parliament Special Committee on the Financial, Economic and Social Crisis] (2011). *Documentation Relating to the Committee's Work From October 2009 to July 2011*. Online: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110901ATT25750/20110901ATT25750EN.pdf> (referência de 17-04-2019).

European Parliament (2014). *On the Enquiry on the Role and Operations of the Troika (ECB and IMF) With Regards to the Euro Programme Countries*. Online: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//

TEXT+REPORT+A7-2014-0149+0+DOC+XML+V0//EN> (referência de 17-04-2019).

European Parliament (2015). *European Semester for Economic Policy Coordination: Employment and Social Aspects in the Annual Growth Survey 2015. European Semester for Economic Policy Coordination: Annual Growth Survey 2015 - Single Market Governance Within the European Semester*. Online: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20150311&secondRef=ITEM-007&language=EN&ring=A8-2015-0043> (referência de 17-04-2019).

Giannone, D. (2015). "Suspending Democracy? The Governance of the EU's Political and Economic Crisis as a Process of Neoliberal Restructuring". In: K.N. Demetriou (ed.), *The European Union in Crisis: Explorations in Representation and Democratic Legitimacy*. Heidelberg: Springer, pp. 101-119.

Gill, S. (2001). "Constitutionalising capital: EMU and Disciplinary Neoliberalism". In: A. Bieler & A.D. Morton (eds.), *Social Forces in the Making of the New Europe: The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy*. New York: Palgrave, pp. 47-69.

Holland, S. (1993). *The European Imperative: Economic and social cohesion in the 1990s*. Nottingham: Spokesman Press.

Hornby, A.S. (ed.) (2010), *Oxford Advanced Learner's Dictionary*. 8th ed. Oxford: Oxford University Press.

Judge, D. & Earnshaw, D. (2008). *The European Parliament*. 2nd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Moss, B.H. (ed.) (2005). *Monetary Union in Crisis. The European Union as Neo-Liberal Construction*. London: Palgrave.

Murray, P. & Longo, M. (2015). "The Crisis-Legitimacy Nexus in the European Union". In: K.N. Demetriou (ed.), *The European Union in Crisis: Explorations in Representation and Democratic Legitimacy*. Heidelberg: Springer, pp. 59-74.

Neutel, F. (2015). "Pushing the Union Forward? The Role of the European Parliament in the Union's Crisis". In: K.N. Demetriou (ed.), *The European Union in Crisis: Explorations in Representation and Democratic Legitimacy*. Heidelberg: Springer, pp. 155-177.

Peters, G. & Pierre, J. (2009). "Governance Approaches". In: A. Wiener & T. Diez (eds.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, pp. 91-104.

Schmitter, P.C. (2007). *Can the European Union be Legitimized by Governance?* Online: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6843/EJLS_2007_1_1_6_Sch_EN.pdf?sequence=3> (referência de 29-09-2015).

Tsakalotos, E. (2012). "Crisis, Inequality and Capitalist Legitimacy". In: E. Papadopoulu & G. Sakellaridis (eds.), *The Political Economy of Public Debt and Austerity in the EU*. Athens: Nissons, pp. 57-64.

Webber, D. (2013). *How Likely is it That the European Union Will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives*. Doi: 10.1177/1354066112461286. Online: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1354066112461286> (referência de 04-04-2019).

Westlake, M. (1994). *A Modern Guide to the European Parliament*. London: Pinter.

ResPublica 19/2019
doi.org/10.31750/res19a03

A Rússia e os (Ciber)Ataques a Instituições Democráticas Europeias

Ricardo Silvestre*

Resumo

Um dos processos vitais para a democracia representativa ser uma real reflexão da vontade popular, são eleições por sufrágio universal sem interferências externas. Desta forma, líderes eleitos estão legitimados a tomar decisões governativas. Porém, com o advento da era digital, as ameaças, tanto a processos como a instituições democráticas, têm aumentado, sendo estas cada vez mais intrusivas e sofisticadas. Nestas ameaças contam-se ciberataques, divulgação online de informação obtida ilegalmente e apoios financeiros elícitos (entre outros). Estas têm o intuito de manipular atos eleitorais, aumentar a desconfiança nos processos democráticos e criar uma corrosão de valores liberais. Alguns dos atores mais ativos neste tipo de ingerência, nomeadamente em democracias ocidentais, têm sido grupos com ligações a estruturas governamentais Russas, seja aos serviços de inteligência militar, Kremlin, ou até mesmo ao Presidente Putin. Três exemplos na Europa, e nos últimos anos, são dignos de referência: as Presidenciais Francesas (2017), os ciberataques ao Bundestag e às fundações Friedrich Ebert e Konrad Adenauer (2016) e a Whitehall, o centro do Governo Britânico onde se inclui o Gabinete do Primeiro-ministro e os Ministérios da Defesa e dos Negócios Estrangeiros (2015). Este artigo foca-se nos meios, e possíveis razões, para terem sido realizados tais ataques.

Palavras-chave: democracia, eleições, ciberataques, Rússia, Europa Ocidental

* Doutor em Fisiologia pela University of Connecticut. Mestrando em Diplomacia e Relações Internacionais (ULHT). Responsável pelo Liberal Europe Podcast do European Liberal Forum. International Officer no Movimento Liberal Social

Abstract

One of the vital processes for the representative democracy to be a real reflection of the popular vote are elections by universal suffrage without external interference. In this way, elected leaders are legitimated to make government decisions. However, with the advent of the digital age, threats to democratic processes and institutions have increased, becoming increasingly intrusive and sophisticated. These threats include cyber attacks, online dissemination of illegally obtained information and elicit financial support (among others). These are intended to manipulate electoral acts, increase distrust in democratic processes and create a corrosion of liberal values. Some of the most active actors in this type of interference, notably in Western democracies, have been groups linked to Russian government structures, whether military intelligence services, the Kremlin, or even President Putin. Three examples in Europe and in recent years are noteworthy: the French presidential elections (2017), cyber attacks against the Bundestag and the foundations Friedrich Ebert and Konrad Adenauer (2016) and to Whitehall, the center of the British Government, including the Office of the Prime Minister and the Ministries of Defense and Foreign Affairs (2015). This article focuses on the means, and possible reasons, for such attacks to have been made.

Keywords: democracy, fair elections, cyber attacks, Russia, Western Europe

Sob a direcção do Presidente Vladimir Putin, o Kremlin tem exibido uma estratégia de influências sobre quais as escolhas políticas dos europeus, condicionando assim o futuro da Europa. Vasco Rato (2018: 118) apresenta um cenário onde «(…) a política externa de Vladimir Putin se pauta pelo confronto com os países ocidentais, tratando-se de um caminho virtualmente impossível de inverter nos tempos mais próximos». Os instrumentos para essa influência vão desde campanhas de desinformação, criação de redes de corrupção, recrutamento de agentes estrangeiros, pressões económicas nomeadamente no sector energético, e o desenvolvimento de redes de aliados políticos nas democracias europeias. O objectivo, aparente, é de semear discórdia entre cidadãos de países pertencentes à União Europeia (UE) e à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), seja através da interferência em actos eleitorais, do aumento da desconfiança em processos democráticos, da destabilização de estruturas governamentais e de partidos políticos e da corrosão de valores liberais.

As diferentes formas de exercer tal acção de influência são conhecidas por «medidas activas»: ferramentas de num novo tipo de intervenção, onde se manipula decisores políticos, imprensa e membros das sociedades por via da desinformação, da pressão ou da chantagem. Em 2013, o General Valery Gerasimov, Chefe de Gabinete do Exército Russo, apresentava o caminho para se obter objectivos políticos e militares através de «métodos indirectos e assimétricos» (Bartles, 2016: 33). Estas medidas são preferíveis a intervenções militares que causariam respostas directas, sendo mais prudente usar sanções económicas, disrupção de relações democráticas e alterar o equilíbrio de poder político em países adversários (Bartles, 2016: 34).

Antes de ter como alvos prioritários países do centro da Europa, a Rússia já testara algumas destas «medidas activas» em países próximos da sua fronteira, designadamente na Ucrânia, na Geórgia e na Moldávia (Lutsevych, 2016). O Kremlin interveio nestes países em processos eleitorais, promovendo governos com tendências pró-russas, disseminando contra-informação criada para afectar decisões populares através do aumento do alcance de órgãos de informação apoiados pelo Estado russo. Em particular, o Kremlin tem procurado espalhar contra-informação em países da Europa Ocidental, explorando a prática jornalista de apresentar uma multiplicidade de opiniões e de beneficiar

de um enquadramento liberal a nível de liberdade de informação e de opinião.

Menos visível, mas potencialmente mais disruptiva, tem sido a realização de ataques cibernéticos e a utilização da internet para a criação de campanhas de desinformação. Estes dois processos correm em paralelo e visam afectar escolhas populares, sob a forma de referendo ou de eleição de representantes. Piratas informáticos (*hackers*) políticos, *bots*[1], contas falsas *online*, fábricas de *trolls*[2] e «militarização de informação» tornaram-se uma parte da realidade que deve preocupar todos os agentes políticos. Uma atenção redobrada sobre estas actividades deve estar presente em governos e em partidos políticos desses países-alvo e até daqueles que possam ter interesses similares. A participação dos cidadãos em processos de tomada de decisão sobre o futuro os seus países ou das alianças em que estes se encontram envolvidos deve ser a mais informada e fidedigna possível, porquanto é uma responsabilidade de todos.

Pretende-se aqui produzir um corpo de conhecimento, em português, sobre o modelo dos ataques informáticos em três países com importância no xadrez da ordem mundial contemporânea: a França, a Alemanha e o Reino Unido. Assume-se neste estudo que são verídicos os indícios existentes de que estes ataques foram desencadeados a mando ou com conhecimento do Kremlin e do Presidente Putin. Serão igualmente abordados possíveis factores coadjuvantes para que tais «medidas activas» tivessem sido empreendidas naqueles países, nomeadamente redes de influência que a Rússia tem na Europa ocidental e que podem ajudar a compreender a audácia de Putin em criar destabilização política nestes Estados membros da União Europeia e da OTAN.

1. O Caso Francês

1.1. O Tipo de Ataques

Dois dias antes da eleição presidencial francesa, que ia acontecer no dia 7 de Maio de 2017, a sede da campanha do partido La République En Marche (EM) fez saber que tinha sido alvo de um «ataque cibernauta

1. Contas de Twitter automatizadas, geridas por inteligência artificial.
2. Utilizadores na internet com intuitos disruptivos.

maciço» (En Marche, 2017). Pouco tempo depois aparecia *online* uma pasta com 9 gigabytes de informação, colocada num sítio da internet chamado PasteBin por um utilizador com o nome EMLEAKS[3]. Parte da informação consistia em cerca de 21.000 e-mails do interior do EM, uma táctica já anteriormente implementada nos Estados Unidos, com a recolha ilegal de e-mails de John Podesta, o director da campanha de Bill Clinton para as eleições presidenciais, que foram posteriormente tornados públicos pelo sítio da internet Wikileaks (s.d.).

Ligações para a pasta no sítio da internet PasteBin espalharam-se rapidamente pelo mundo virtual e, poucas horas depois da informação ter sido tornada pública, o *hashtag*[4] #MacroLeaks contava com 47.000 *tweets* na plataforma Twitter. Com a ajuda de *bots*, o *hasthag* tornou-se viral em França, com dez contas no Twitter a ser responsáveis pela produção de mais de 1.300 *tweets* em menos de três horas (Greenberg, 2017).

O momento em que a informação foi tornada pública também foi calculado para máximo efeito disruptivo. Com efeito, teve lugar horas antes do «período de reflexão» que faz parte da lei eleitoral francesa, impedindo não só uma resposta cabal por parte dos responsáveis pela campanha do EM, mas também que os órgãos de comunicação social abordassem a informação de uma forma extensiva. Curiosamente, isso acabou por ser uma vantagem para o futuro presidente francês, atendendo a que a falta de cobertura mediática permitiu que o efeito da publicação dos e-mails fosse menos disruptivo do que o receado, como acontecera seis meses antes nos Estados Unidos (Donadio, 2017).

A responsabilidade pelo ciberataque e a disponibilização da informação dos e-mails da campanha do EM foi atribuída ao grupo APT28, também conhecido por *Fancy Bear*, um grupo de *hackers* que se acredita ter ligações ao serviço de inteligência militar da Rússia (Auchard, 2017). Já antes a empresa Trend Micro produzira um relatório onde alertava para o facto de que este mesmo grupo de *hackers*, a actuar sob o nome *Pawn Storm*, poderia estar a tentar entrar nos servidores da campanha do EM (Hacquebord, 2017).

3. https://pastebin.com/bfaKJCZe
4. Agregador de tweets que contenham palavras-chave sobre um tema específico.

1.2. A Relação do Kremlin com a França

Existem três quadrantes políticos em França que têm tendências russófilas: a extrema-direita, a esquerda «tradicional» e os «republicanos». A força política mais visível nas suas posições a favor do Presidente Putin é a Frente Nacional. Porém, outras forças políticas são também alvo de atenção por parte do Kremlin. Na ala esquerda do espectro político, o Partido da Esquerda e o Partido Comunista Francês são, porventura, mais discretos no apoio às posições de Moscovo, mas mantêm uma forte ligação à Rússia em virtude de ideologias «soberanistas» e do cepticismo da construção de uma União Europeia que, na sua acepção, reclama um necessário equilíbrio de poder com a Alemanha.

Os «republicanos», por seu turno, têm uma perspectiva mais «economicista» da relação com a Rússia, derivada nomeadamente das ligações industriais entre os dois países, que vão da indústria militar ao sector energético, às grandes superfícies comerciais, à indústria automóvel até ao sistema bancário. Estas ligações abrem caminho à defesa de interesses russos na França e vice-versa. A aproximação de alguns dos responsáveis por essas empresas francesas ao «círculo interno» do Kremlin serve como veículo da promoção de valores «russos» por parte do Partido Republicano (Laruelle, 2016: 7).

Já Marine Le Pen e a Frente Nacional (FN[5]) têm ligações muito mais directas ao Estado russo. Em 2014, a FN recebeu dois empréstimos num total de 11,5 milhões de euros: 9 milhões de euros do First Czech Russian Bank, com sede em Moscovo e ligações ao Kremlin, e 2,5 milhões de uma empresa pertencente a um antigo membro do extinto KGB[6]. Em 2016, a FN receberia mais 27 milhões de euros para ajudar a preparar as eleições presidenciais francesas a ter lugar no ano seguinte (Turchi, 2017). Perante tais ajudas financeiras, cabe perguntar se estes empréstimos podem ser entendidos como um *quid pro quo* tendo em vista obter uma clara posição de apoio da FN relativamente a importantes questões russas, como a invasão da Crimeia (Chazan, 2015), ou o favorecimento de um afastamento da França da OTAN em favor de uma aproximação à Rússia e/ou até da saída da França da UE

5. *Front National* no original, que assumiu, em 1 de Junho de 2019, a designação de *Rassemblement National*.
6. Abreviatura de *Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti* (Comité de Segurança do Estado), extinto em 6 de novembro de 1991.

(Daley & Baume, 2014). No seguimento da intervenção da Rússia na Ucrânia em 2014, a líder da FN, Marine Le Pen, louvou Putin como «um patriota» que estava ligado à preservação da soberania do seu povo, acrescentando: «Ele está consciente que defendemos valores comuns. Os valores da civilização europeia» (Le Figaro, 2014). Le Pen chegou a sugerir uma «aliança estratégica avançada» em que o eixo Paris-Berlim-Moscovo seria a «espinha dorsal» de uma nova «ordem europeia» (Turchi, 2014). Paralelamente, a FN criticou a acção da União Europeia na Revolução Laranja na Ucrânia, dizendo que esta lançara «gasolina para a fogueira» (Sputnik, 2014).

2. O Caso Alemão

2.1. O Tipo de Ataques

Quando a instalação de *software* malicioso foi detectada no Parlamento Alemão, afectando dezasseis deputados, incluindo a Chanceler e o Vice-Presidente, com informação confidencial obtida ilegalmente, (Beuth *et al.*, 2017), o então director do Serviço Federal para a Protecção da Constituição, que inclui os Serviços de Informações alemão, Hans-Georg Maassen, atribuiu a responsabilidade do ataque ao grupo de *hackers Sofacy*. Mais tarde, descobrir-se-ia que esta é mais uma faceta do grupo APT28. Para além do Parlamento, foi também detectado o roubo de informação sensível sobre infra-estruturas e centrais energéticas (BBC, 2016b).

Em 2016 novos ataques foram detectados, desta vez com o grupo *Pawn Storm*, o mesmo responsável pela intromissão nos servidores da campanha do En Marche. Estes ataques atingiram a União Democrática Cristã (CDU[7]), o partido da Chanceler Angela Merkel. O ataque consistiu na criação de um servidor «espelho» da CDU, neste caso sediado na Lituânia, que iniciou o processo de *phishing*[8]. Os alvos dos ataques foram membros do partido através das suas contas pessoais de e-mail. Uma vez dentro dos computadores-alvo, *softwares* maliciosos, instalados pelo *Pawn Storm*, permitiram descarregar *caches* de informação sensível. Novamente, um padrão já observado em casos anteriores, como em França com o partido de Macron (Hacquebord, 2016).

7. *Christlich Demokratische Union Deutschlands* no original.
8. Envio de mensagens falsas com *links* para ligações a computadores maliciosos.

Também as fundações Friedrich Ebert e Konrad Adenauer foram alvo de ataques. No caso da Fundação Konrad Adenauer, ligada à CDU, o servidor «espelho» estava sediado na Alemanha. Igualmente, e-mails falsos foram enviados para a Fundação Friedrich Ebert, esta ligada ao Partido Social Democrata (SPD[9]), desta vez através de um servidor sediado na Ucrânia. A responsabilidade destes ataques foi atribuída ao grupo *Fancy Bear*, mais uma das identidades do grupo APT28. O modo de procedimento foi, novamente, de enviar mensagens de *phishing* para a instalação de *software* malicioso (Tost, 2017).

No âmbito das investigações forenses desenvolvidas no mundo informático, é praticamente impossível ter certeza absoluta de quem está por detrás deste tipo de ataques. No entanto, existem empresas de segurança electrónica que realizam análises sobre o tipo de ataques informáticos e que chegam a conclusões pelas características desses ataques. A Trend Micro (cf. Trend Micro, s.d.) é um destes exemplos. Esta empresa publicou um relatório sobre o grupo *Sofacy*, uma das «faces» do grupo APT28. As conclusões apresentadas é que este grupo esteve envolvido em ataques a países da ex-União Soviética, a governos de países da Europa de leste e a instituições como a Casa Branca e a OTAN. Um dos exemplos mais conhecidos deste tipo de acção foi o ataque ao Ministério de Assuntos Internos da Geórgia, que precedeu a invasão deste país pela Rússia em 2008 (Trend Micro, s.d.).

No início de 2018 foram novamente detectadas actividades de intromissão em computadores do Parlamento Alemão. O Presidente da Comissão Parlamentar do Parlamento e responsável pelos Serviços de Inteligência, Arwin Schuster da CDU, confirmou as suspeitas de que tinha acontecido um «ataque cibernauta real» e que era parte de «um processo contínuo, um ataque contínuo» (BBC, 2018). Especialistas de governos ocidentais e peritos informáticos voltaram a associar estes ataques ao grupo APT28 (Carrel & Shalal, 2018).

2.2. A Relação do Kremlin com a Alemanha

Tal como na França, as simpatias pela Rússia no espectro político alemão vão da esquerda até à extrema-direita, passando pelo centro.

O Partido da Esquerda, que se caracteriza por ser um partido político «pós-comunista», teve como vice-líder do grupo parlamentar o

9. *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* no original.

russófilo Wolfgang Gehrcke, que defendia a dissolução da OTAN e uma maior «humildade» e aproximação à Rússia (Sputnik, 2016). Em 2015, Gehrcke visitou regiões do leste da Ucrânia controladas por separatistas para reunir com «líderes» da suposta «República Popular de Donestk» (Meister, 2016: 15). Já o Alternativa para a Alemanha (AfD[10]), um partido político de extrema-direita, viu, em 2016, o líder da juventude partidária Markus Frohnmeir ser recebido em Moscovo por Robert Schlegel, membro da Câmara Baixa da Assembleia Federal Russa (Duma) e do partido Rússia Unida, apoiado pelo Kremlin. Schlegel foi entusiasta nas declarações, incluindo a AfD num conjunto de «forças políticas construtivas na Europa que apoiam a Rússia e que são a favor do levantamento de sanções: e nós estamos a tentar construir relações com essas forças» (Izvestia, 2016).

Até mesmo dentro do SPD, Sigmar Gabriel, antigo líder do partido (2009-2017), Vice-Chanceler (2013-2018) e Ministro dos Negócios Estrangeiros (2017-2018), sempre se mostrou muito crítico das posições da Chanceler Merkel relativamente à Rússia, chegando a propor várias vezes a abolição das sanções económicas (Williams & Ballin, 2018). Num encontro com o Presidente Putin, Gabriel sugeriu uma maior proximidade entre os dois países, nomeadamente através de cooperação económica, referindo que existia uma «enorme oportunidade para superar o conflito [na Ucrânia], especialmente porque há partes envolvidas na Europa e nos Estados Unidos que beneficiam da continuação do conflito» (Kremlin, 2015).

3. O Caso do Reino Unido

3.1. O Tipo de Ataques

Em 2015, o Reino Unido teve o primeiro contacto com uma tentativa de influência sobre um processo eleitoral. Tratou-se da eleição geral para a Câmara Baixa do Parlamento (Casa dos Comuns), quando o grupo *Fancy Bear* tentou aceder aos servidores do governo britânico alojados em Whitehall, o centro político do Reino Unido e onde se inclui o Gabinete do Primeiro-ministro e os ministérios da Defesa e dos Negócios Estrangeiros. Esses ataques estender-se-iam aos canais de

10. *Alternative für Deutschland* no original.

televisão BBC, Channel 4 e Sky. No entanto, o ataque foi detectado a tempo pelo serviço de inteligência britânico, também conhecido por Government Communications Headquarters (GCHQ), e foram aplicadas contramedidas (Harper & Kerbaj, 2016).

Num discurso no The Times Tech Summit, Ciarin Martin, o director executivo do National Cyber Security Center (NCSC), um serviço dentro do GCHQ, fazia saber que «neste momento, enfrentamos, como nação, dois grupos significativos de ameaças no ciberespaço. O primeiro são Estados hostis. A Primeira-ministra enviou para a Rússia uma mensagem clara (…) "nós sabemos o que estão a fazer e vocês não vão ser bem-sucedidos". Eu não posso entrar em muitos detalhes no que se refere a assuntos de inteligência, mas posso confirmar que interferência russa, como vista pelo Centro Nacional Britânico para a Cibersegurança, incluiu ataques à imprensa do Reino Unido, assim como aos sectores de telecomunicações e energético» (NCSC, 2017). A mensagem «clara» a que Ciarin Martin se referiu foi endereçada pela Primeira-ministra Theresa May aquando de um banquete oferecido ao Lord Mayor de Londres, onde esta acusou a Rússia de se intrometer em eleições e de «militarizar informação» de forma a semear discórdia em países ocidentais e de «ameaçar a ordem internacional da qual todos dependemos» (Mason, 2017).

Talvez pela preparação do Reino Unido e pelo historial de ataques desta natureza, a actividade de grupos de *hackers* não foram detectada, ou pelo menos de uma forma tão clara, naquela que foi uma das decisões populares mais consequentes na história recente do Reino Unido: o Referendo sobre a Permanência do Reino Unido na União Europeia (Brexit), em 2016. Porém, em Abril da ano seguinte, o House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Select Committee (PACAC) emitiu um relatório onde se argumenta que o mau funcionamento do sítio da internet para registo de eleitores (cf. Gov. UK, s.d.) pode ter sido resultante de ataques cibernautas que originaram uma «recusa de serviço»[11] via *bots* e *softwares* maliciosos (PACAC, 2017: 35). A altura do ataque, assim como a multiplicidade e a duplicidade de «pedidos de acesso» observados no sítio de registo de eleitores, desperta especial atenção. Foi detectado um aumento em 38% de pedidos duplicados de registos anteriores, valor que aumentou para

11. *Distributed denial of service* no original (ou DoS).

46% entre a data limite original para registo e a extensão de dias devida aos problemas detectados (PACAC, 2017: 31). Também localmente, a Comissão Eleitoral responsável pela votação no Brexit detectou em 26 locais de voto que mais de metade dos pedidos de registo de eleitores eram duplicados.

Apesar da Comissão não apresentar provas concretas de uma ligação deste mau funcionamento do sítio na internet à acção de um país hostil, apresenta um argumento importante, destacando que a «compreensão, tanto dos Estados Unidos como do Reino Unido, do *cyber* é predominantemente técnica e baseada em redes de computadores, enquanto a Rússia e a China usam uma abordagem cognitiva, baseada numa compreensão de psicologia de massas e de como explorar o indivíduo. (...) As implicações desta diferente compreensão de ciberataque, como puramente técnica ou como indo para além do digital para influenciar a opinião pública, para a interferência em eleições e referendos são claras. A PACAC está profundamente preocupada sobre estas alegações de interferências estrangeiras» (PACAC, 2017: 35).

A falta de provas de um ciberataque ou de que o mau funcionamento do sítio da internet para registo de eleitores não teve um «efeito material no resultado do referendo» foi reforçado pela posição do Governo, nomeadamente pelo Gabinete da Primeira-ministra, que atribuiu a disfuncionalidade ao aumento de pedidos antes da data limite do registo para votar no Referendo, com mais de 500.000 pessoas a querer registar-se no último dia do prazo (Syal, 2017).

Os erros manifestos do sistema electrónico de registo de votantes continuam a preocupar a Comissão Eleitoral, que deseja que as eleições decorram de uma forma «normal». Na altura do Brexit, a Association of Electoral Administrators (AEA) do Reino Unido mostrou-se apreensiva quanto à possibilidade de votantes poderem ficar fora do processo eleitoral, sustentando que «quaisquer potenciais alterações aos prazos para o registo de votantes podem introduzir um risco considerável na administração do referendo sobre a União Europeia» (AEA, 2016).

Esta preocupação devia-se também ao observado nas eleições presidenciais nos Estados Unidos no mesmo ano, onde dezoito Estados da União foram alvo de ataques por *hackers* russos, resultantes da vulnerabilidade na infra-estrutura de registo de votantes (US Senate, 2018). Em seis desses Estados foram observadas tentativas maliciosas de aceder a sítios da internet com registos de eleitores através da inclusão de

Structure Query Language[12], uma técnica conhecida para ciberataques em sítios da internet que têm um interface com o público. Igualmente, «num pequeno número de estados, cyber actores (*sic*) [afiliados com a Rússia] estavam em posição para, no mínimo, alterar ou apagar [dos sítios na internet] votantes» (AEA, 2016).

Se as «janelas virtuais» para ataques no Reino Unido estavam menos acessíveis para tentar manipular o Referendo, outras tentativas para influenciar os votantes britânicos são hoje conhecidas. Tem sido tornada pública informação e dá conta de potenciais implicações para o resultado final do plebiscito, assim como para a segurança do sistema eleitoral do Reino Unido.

Em Outubro de 2017, a Comissão Parlamentar do Digital, Culture, Media and Sport Committee (DCMSC) exigiu às empresas Facebook, Twitter e Google (entre outras) que lhe entregassem toda a informação sobre pagamentos realizados por agentes russos para publicidade contra a campanha *Remain* e a favor do *Leave* (Titcomb, 2017). Em Julho de 2018, a Comissão produziu um relatório com o nome "*Desinformation and 'fake news'*" onde afirmava que a Rússia tinha promovido uma «guerra não convencional» contra o Reino Unido, usando as redes sociais para aumentar o apoio a uma eventual saída da União Europeia (DCMSC, 2018).

Também o caso Cambridge Analytica está relacionado com o Referendo. Tendo a empresa de tratamento de dados digitais acedido a milhões de perfis de utilizadores do Facebook, usou sem autorização os seus dados, numa das maiores violações de privacidade até então registadas. Estes dados foram depois utilizados para predizer e influenciar votantes, numa acção a que se dá o nome de *microtargeting*[13]. Numa primeira peça no jornal *Observer* (Cadwalladr, 2018), parte do grupo Guardian, e mais tarde confirmado pelo Facebook, dados recolhidos no *app thisisyourdigitallife* em centenas de milhares de utilizadores permitiu que a empresa Global Science Research acedesse aos perfis dos «amigos» dos utilizadores originais e daí, em cascata, até ter acesso a milhões de perfis. Com essa «matéria-prima» recolhida, a Cambridge Analytica só precisou de desenvolver os algoritmos que permitiram o *microtargeting* político (Cadwalladr, 2018). Em Setembro de 2018, a empresa

12. Linguagem informática para manipulação de bases de dados.
13. Publicidade política individualizada para o utilizador da internet.

AggregateIQ, que fazia parte do Grupo SCL, onde se encontrava também a empresa Cambridge Analytica, recebeu uma notificação ao abrigo da General Data Protection Regulation (GDPR), através do Information Commissioners Office (ICO), pela utilização de dados pessoais «para propósitos para os quais não estavam previstos» (ICO, 2018).

3.2. A Relação do Kremlin com o Reino Unido

No Reino Unido, o grupo político declaradamente mais simpatizante com causas russas é o UK Independence Party (UKIP). Ainda antes de ter feito campanha pelo Brexit, aliando-se a grupos como o Leave. EU e o Grassroots Out, já o UKIP defendia um «divórcio» com a União Europeia, propondo o abandono de tratados e contribuições financeiras para o projecto europeu (BBC, 2013). Sendo a face mais visível do partido e também membro do Parlamento Europeu, Nigel Farage tem sido consistente no apoio às acções da Rússia na Ucrânia, justificando a anexação da Crimeia com o facto dos «líderes europeus serem fracos e vaidosos e, se se picar o urso russo com um pau, ele irá responder» (Guardian, 2014).

Refira-se também que todos os deputados europeus do UKIP votaram contra uma resolução do Parlamento Europeu que tinha como objectivo a redução da influência da Rússia na Europa, condenando ao mesmo tempo as violações sistemáticas dos direitos humanos naquele país. Uma das provisões da resolução era que donativos financeiros fora da União Europeia para instituições europeias fossem alvo de maior transparência, o que permitiria, nomeadamente, um maior escrutínio sobre as transferências de dinheiros oriundas de Moscovo. O UKIP juntou-se à FN (entre outros grupos de deputados no Parlamento) e votou contra a resolução (Barnett, 2016: 21).

Se a relação com o UKIP e as campanhas para a saída do Reino Unido da União Europa foi ambígua o suficiente para não se traçarem relações directas entre si, o mesmo já não se pode dizer no ponto comum entre os dois movimentos. O grupo Leave.EU, primeiro baptizado como *The Know*, e depois com a alteração do nome para melhor reflectir o objectivo da campanha, foi originalmente fundado por Arron Banks, um financiador do UKIP. Desde o início que Nigel Farage dispensou o seu apoio à iniciativa de Arron Banks (BBC, 2015) e novamente quando o movimento já se tinha amalgamado com a iniciativa Grassroots Out (BBC, 2016a).

Em Março de 2016, a Embaixada da Rússia em Londres sentiu a necessidade de produzir um comunicado de imprensa onde se lia que «a Rússia está a ser arrastada para um debate doméstico sobre o Brexit. (…) nós [Rússia] não temos nada a ver com a ideia de se realizar o referendo (…). Não quer dizer que não tenhamos problemas com a EU (…) como as crises em que a EU se envolve unilateralmente, sob a direcção da antiga equipa (*sic*) em assuntos da Ucrânia» (ERFUKGBNI, 2016). A campanha Leave.EU fez eco da mensagem do Embaixador russo.

À medida que começaram a ser tornadas públicas mais informações, particularmente as ligações de Arron Banks e do seu «braço direito» e porta-voz do Leave.EU, Andy Wigmore, também ele membro do UKIP, com a Embaixada russa em Londres, foram despoletadas investigações para compreender melhor uma possível conexão entre a Rússia, o Leave.EU e o Referendo.

No já mencionado Relatório da Comissão Parlamentar do DCMSC, foi tornado público que houve trocas de e-mails onde se mostra que Banks e Wigmore tiveram várias reuniões com agentes russos, incluindo o Embaixador da Rússia no Reino Unido, Alexander Yakovenko, com discussões sobre aquisições de ouro e diamantes, entrega de documentos confidenciais e troca de informação sobre o Referendo. Aquando da audiência, Andy Wigmore negou ter enviado qualquer tipo de informação confidencial para a Embaixada russa, o que, todavia, se veio a comprovar ser falso, pois um e-mail por ele enviado para a Embaixada levava como anexo documentação do FBI sobre uma indiciação criminal a George Cottrell, um membro do UKIP e conselheiro de Nigel Farage. Ficou também provado que Arron Banks esteve envolvido em discussões sobre compra de minas de ouro, através do banco estatal russo Sberbank, assim como ficou demonstrada a transferência de documentos confidenciais para agentes russos (DCMSC, 2018).

A total clarificação da relação entre a Embaixada russa no Reino Unido e um dos principais responsáveis por uma das campanhas mais influentes para o resultado do Referendo é, neste momento, um assunto de grande importância tanto para a imprensa como para o Governo britânico. Arron Banks é suspeito de ter contribuído com 8,4 milhões de libras, a maior quantia alguma vez gasta em eleições no Reino Unido, sem se saber, exactamente, de onde possa ter vindo tanto dinheiro, uma vez que Banks não revelava capacidade para tal esforço financeiro.

De referir que a Comissão Eleitoral Britânica, após uma audição com Banks e constatando a sua falta de cooperação, entrega de informações falsas e múltiplas contradições em depoimentos, reportou, criminalmente, o caso para a National Crime Agency (TEC, 2018).

4. Contramedidas

4.1. Contramedidas Tecnológicas

Seja pela natureza ostensiva das acções, pela falta de cuidado dos *hackers* ou pela qualidade dos serviços de informação e segurança (ou empresas contratadas para esse efeito), tem-se observado respostas de diferentes países no que é considerado, quase consensualmente, como ataques orquestrados por grupos sediados na Rússia ou a trabalhar em conjugação com instituições russas.

Depois do ataque às eleições presidenciais americanas de 2016, o Governo holandês pediu ajuda aos Estados Unidos para fortalecer a integridade do seu sistema eleitoral (NCSMSJ, 2017: 11). O Coordenador para a Segurança e Contraterrorismo da Holanda explicou que o seu Governo pretendia dessa forma fortalecer a impermeabilidade digital do sistema eleitoral antes das eleições de 2017 (NCSMSJ, 2017: 34).

No seguimento da ratificação pelo Parlamento holandês de um acordo de associação entre a União Europeia e a Ucrânia, começaram a surgir receios de que as eleições de 2017 servissem como um *test run* para grupos como o APT28 (*Fancy Bear*) e o APT29 (*Cozy Bear*) experimentarem tácticas disruptivas em sistemas relacionados com processos eleitorais, com o objectivo de intervir nas eleições francesas e alemãs (Lageman, 2017). Tais receios, ainda ativos no mês anterior à realização das eleições holandesas de 2017, levaram o Governo da Haia a decidir mudar o processo de votação para boletins de papel e proceder à contagem manual dos votos (NCSMSJ, 2017: 35).

Em resposta ao que se acreditava ser uma tentativa dos acima mencionados grupos de *hackers* russos de atacar a infra-estrutura digital de campanhas políticas francesas, a Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information (ANSSI) não só avisou todas os partidos políticos das tentativas de ataque (Chebil, 2017), como organizou seminários para familiarização das tácticas e como as combater. Diga-se

que todos os partidos aceitaram participar nos seminários, excepto a FN (Daniels, 2017).

Também a França aprendeu com casos anteriores, em particular com o ciberataque à Estónia. Entre 2010 e 2014, o Governo de Paris aumentou em 93% o orçamento da ANSSI para o incremento das defesas *online* tendo em vista enfrentar o tipo de ataques de recusa de serviço que aconteceram no país báltico (Vinocur, 2017).

No Reino Unido, para além dos «avisos» anteriormente mencionados, também foram tomadas medidas concretas, tais como um trabalho conjunto com outras forças de segurança e de inteligência que sofreram ataques semelhantes, uma comunicação ao público mais detalhada sobre que tipos de ataques e os seus responsáveis, em particular acusando directamente o Departamento Central de Inteligência das Forças Armadas e da Federação Russa (GRU[14]) pela autoria de ataques a infra-estruturas e a servidores privados e governamentais (NCSC, 2018).

Em virtude da convicção legítima da plausibilidade de ameaças oriundas da Rússia, Londres procedeu também a uma alocação de recursos financeiros e humanos a fim de reforçar a defesa do ciberespaço. Neste contexto, o Ministério da Defesa e o Quartel-General das Comunicações do Governo tornaram pública a vontade de elevar para mais de 2.000 o número de agentes a trabalhar na área de protecção digital e um aumento do orçamento para cerca de 250 milhões de libras (Haynes, 2018).

De referir também que outros sistemas de controlo, que não tanto de contrarresposta digital, tornaram-se populares, principalmente pelo contributo que podem dar para uma compreensão do que actores maliciosos fazem com a informação ilegalmente obtida. Depois do exemplo americano, onde os e-mails recolhidos em sede do Democratic National Committee (DNC) ou da campanha de Bill Clinton para a Presidência foram disseminados para organizações como o Wikileaks, ou do caso francês, com a disponibilização da informação em *cache* no sítio PasteBin a horas do acto eleitoral, passou a ser importante conhecer quem são e onde estão os agentes de ampliação destas campanhas de desinformação e de disrupção.

Instrumentos de controlo de associações não-governamentais, como é o caso da plataforma Hamilton 68[15], ou de organizações trans-

14. *Glavnoye Razvedyvatel'noye Upravleniye* no original.
15. https://securingdemocracy.gmfus.org/hamilton-68/

nacionais, como a União Europeia (exemplo da East StratCom Task Force[16]), têm ajudado a criar um mapa mais detalhado de como agentes russos usam recursos humanos e tecnológicos para causar o máximo possível de dano com a informação recolhida ilegalmente.

4.2. Contramedidas Legais

Em Outubro de 2018, um Júri Federal americano indiciou sete agentes da GRU por «conscientemente e intencionalmente conspirarem uns com os outros (…) para ter acesso não autorizado nos computadores de vitimas e roubar informação sensível e privada. (…) Em muitas situações, a informação roubada foi tornada pública pelo GRU como parte de uma campanha de *influência e desinformação* desenhada para minar os interesses das vítimas, avançar os interesses da Rússia, retaliar contra detractores da Rússia e mudar a opinião pública em favor da Rússia» (USDCWDP, 2018: 2).

Em resultado da aquisição ilegal de informação tanto do DNC como dos mails de John Podesta, um outro processo judicial foi iniciado, neste caso pelo Procurador Especial Robert Mueller III, onde se pode ler no documento de indiciação: «Em 2016 a Federação Russa operou uma agência de inteligência militar com o nome Departamento Central de Inteligência (GRU). O GRU é constituído por várias unidades, incluindo a Unidade 26165 e 74455, activas em ciber-operações e envolvidas na disponibilização organizada de documentos roubados devido à intrusão ilegal em computadores. Estas unidades conduziram ciber-operações para interferir com as eleições presidenciais americanas de 2016» (USDCDC, 2018).

Apesar da irrisória probabilidade destes agentes do GRU serem alguma vez julgados pelos seus alegados crimes, estas acções judiciais pretendem ser um aviso aos *hackers* de que existem sistemas de segurança e de aplicação de justiça passíveis de os responsabilizar pelas suas acções. Podem igualmente servir como fonte de informação sensibilizando os cidadãos não só para a grandeza do problema, mas também para a necessidade de os eleitores estarem mais bem informados e, portanto, vigilantes sobre ataques que possam acontecer na

16. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/2116/questions-and--answers-about-east-stratcom-task-force_en

arena virtual, atendendo ao seu efeito em processos eleitorais e/ou à sua influência sobre a opinião pública.

Relativamente a actos de influência por causa das redes de ligação entre a Rússia e países do centro da Europa, um bom exemplo, já apresentado anteriormente, tem sido o trabalho da Comissão Parlamentar do DCMSC, assim como a acção desenvolvida pela Comissão Eleitoral e pelo Gabinete do Comissário de Informação no Reino Unido, que reportaram criminalmente cidadãos ingleses e organizações internacionais por suspeição de terem afectado, ilegalmente, o sistema eleitoral aquando da realização do Referendo sobre a permanência ou saída do Reino Unido da União Europeia.

Conclusões

Pretendeu-se neste artigo produzir um corpo de conhecimento sobre os ataques informáticos em processos eleitorais em França, na Alemanha e no Reino Unido. Importa, todavia, destacar que foi por nós estabelecida a premissa inicial de que esses ataques foram desencadeados a mando – ou, pelo menos, com conhecimento – do Kremlin e do Presidente Putin, o que não é possível provar de forma cabal. Acresce que é também normal que este tipo de acusação seja alvo de elevada contestação por parte do Presidente russo, do Kremlin, de embaixadores russos em diferentes países e de órgãos de comunicação social internacionais sob a tutela de Moscovo, como são os casos da Russia Television (RT) ou do Sputnik.

Outro aspecto importante de referir é que, apesar da elevada confiança que as agências de segurança dos países ocidentais têm de que estes tipos de intervenção têm origem russa, desde empresas informáticas estabelecidas em São Petersburgo a grupos de ciberespionagem usando pontos de ligação à internet russos, há sempre a possibilidade dos responsáveis por estes tipos de ataques não estarem ligados ao Kremlin. Podem, porventura, resultar, como sugeriu Vladimir Putin, da iniciativa de «cidadãos patriotas». Será igualmente complicado aferir a completa culpabilidade dos presumíveis suspeitos pelos ataques porquanto não se antevê que Moscovo extradite os seus cidadãos envolvidos em processos judiciais, especificamente os que foram indiciados nos Estados Unidos.

Desde o Discurso de Munique, em 2007, que Putin tem declarado a sua oposição a uma nova ordem mundial unipolar e/ou à criação

das condições dessa ordem por organizações internacionais de que a Rússia não faz parte, designadamente a Aliança Atlântica e a União Europeia (cf. Putin, 2007). Porém, na incapacidade de criar uma versão revisitada do «Pacto de Varsóvia» ou na falta de poder económico para rivalizar com outros países ou grupos de países, é muito provável que o Kremlin tenha optado por outras estratégias para obter resultados similares. As motivações de Putin podem ser deduzidas da amargura que revelou quando se referiu ao colapso da União Soviética como o maior desastre geopolítico do século e quando confrontado com a classificação da Rússia como potência regional pelo Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama.

A ser correcta a avaliação por parte de serviços de informação tanto dos Estados Unidos como de países europeus e de empresas especializadas na área do cibercrime e da ciberespionagem de que os grupos APT28 e APT29, nas diferentes identidades que assumem [*Fancy Bear*; *Sofacy*; *Pawn Storm* (APT28) e *Cozy Bear* (APT29)], são um «braço» do Departamento Central de Inteligência das Forças Armadas e da Federação Russa, esta «frente de ataque» tem produzido resultados tangíveis, com capacidade para penetrar em sistemas informáticos de governos, de partidos, de fundações e de pessoas individuais cujo denominador comum é a sua hostildade para com a Rússia.

No entanto, o APT28 e o APT29 não só continuam em acção como parecem cada vez mais perigosos, não obstante a maior cooperação das instituições ocidentais que partilham informação sobre os seus responsáveis e as técnicas que utilizam. O facto da Holanda, da França e do Reino Unido terem apostado em medidas defensivas e numa exposição pública do que consideram serem ataques por parte da Rússia a democracias ocidentais parece não dissuadir os grupos de *hackers*.

Informação tornada pública recentemente sugere que o APT28 continua a aprimorar as suas técnicas, assim como a experimentar novas formas de entrar em computadores-alvo, através tanto da instalação de *malware* como de novas técnicas de *phishing*. Já o APT29 continua a atingir alvos que vão desde órgãos de comunicação social, fundações políticas, redes de transporte e de energia, consórcios farmacêuticos até instituições governamentais civis, militares e policiais (Newman, 2018).

Estão também a ser tomadas medidas relativamente a redes de influência russas em países ocidentais, seja através de uma análise

crítica do que tem vindo a ser difundido pelos órgãos de comunicação social apoiados por Moscovo, seja pelo trabalho diplomático para colocar pressão sobre o Kremlin e a comunidade internacional, seja pela adopção de mecanismos legais para impedir a entrada de dinheiro para apoiar campanhas eleitorais.

Em *A Ordem Mundial*, Henry Kissinger (2014: 398) argumenta que «[a] tónica de muitas rivalidades estratégicas vai mudando do mundo físico para o reino da informação, no que respeita a recolha e processamento de dados, intromissão em redes, e manipulação psicológica. Na ausência de articulação de umas quantas regras de conduta internacional, a dinâmica interna do sistema gerará necessariamente situações de crise».

Regras consensuais e transversais de conduta internacional, visando impedir a intromissão em redes e manipulação psicológica, parecem difíceis de alcançar. Alguns dos Estados que patrocinam – ou pelo menos acolhem – estes indivíduos, grupos ou serviços que dispõem dos meios e da capacidade para lançar ciberataques e proceder à disseminação de informação privada não parecem estar inclinados a abdicar dos resultados que obtêm (ou podem obter) em prol de uma ausência de situações de crise. Sem um acordo sobre mecanismos de controlo, existe o perigo real da ordem mundial ser alvo de pressões sistemáticas, o que pode ter efeitos fracturantes. Campanhas de desinformação e propaganda, que resultam da acção criminal de agentes disruptivos, são passíveis de induzir o cidadão a optar pela polarização, pela intolerância e pela conflitualidade, podendo dessa forma contaminar o sistema político e a relação entre Estados.

Esta é uma ameaça bem presente, pelo que os defensores de processos políticos íntegros, seguros e decididos a proteger os cidadãos de influências perniciosas têm de continuar vigilantes.

Bibliografia

AEA [Association of Electoral Administrators] (2016). *Written Evidence from the Association of Electoral Administrators (EUR 16)*. Online: <http://data.parliament.uk/WrittenEvidence/CommitteeEvidence.svc/EvidenceDocument/Public%20Administration%20and%20Constitutional%20Affairs%20Committee%20/Lessons%20learned%20from%20the%20EU%20Referendum/written/35744.html> (referência de 18-04-2019).

Auchard, E. (2017). *Macron Campaign was Target of Cyber Attacks by Spy-Linked Group.* Online: <https://www.reuters.com/article/us-france-election-macron-cyber/macron-campaign-was-target-of-cyber-attacks-by-spy--linked-group-idUSKBN17Q200> (referência de 18-04-2019).

Barnett, N. (2016). "United Kingdom: Vulnerable But Resistant". In: A. Polyakova, M. Laruelle, S. Meister & N. Barnett, *The Kremlin's Trojan Horses. Russian Influence in France, Germany and the United Kingdom.* Washington: Atlantic Council, pp. 18-23.

Bartles, C.K. (2016). "Getting Gerasimov Right". *Military Review*, vol. 96, nº 1, pp. 30-38.

BBC [British Broadcasting Corporation] (2013). *Local Elections: What Does UKIP Stand For?* Online: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-22396690> (referência de 18-04-2019).

BBC (2015). *Nigel Farage to Eurosceptics: Stop bitching and start campaigning.* Online: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-33715160> (referência de 18-04-2019).

BBC (2016a). *The Battle to be the Official EU Referendum Leave Campaign*. Online: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-34484687> (referência de 18-04-2019).

BBC (2016b). *Russia "was Behind German Parliament Hack".* Online: <https://www.bbc.com/news/technology-36284447> (referência de 18-04-2019).

BBC (2018). *Cyber-Attack on German Government IT Network "ongoing"*. Online: <https://www.bbc.com/news/world-europe-43248201> (referência de 18-04-2019).

Beuth, P.; Biermann, K.; Klingst, M. & Stark, H. (2017). *Merkel and the Fancy Bear*. Online: <https://www.zeit.de/digital/2017-05/cyberattack-bundestag-angela-merkel-fancy-bear-hacker-russia> (referência de 18-04-2019).

Cadwalladr, C. (2018). *"I Made Steve Bannon's Psychological Warfare Tool": Meet the Data War Whistleblower*. Online: <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/data-war-whistleblower-christopher-wylie-faceook-nix--bannon-trump> (referência de 18-04-2019).

Carrel, P. & Shalal, A. (2018). *Germany Says its Government Computers Secure After "Isolated" Hack.* Online: <https://www.reuters.com/article/us-germany-cyber-russia/germany-says-its-government-computers-secure-after--isolated-hack-idUSKCN1GC2HZ> (referência de 18-04-2019).

Chazan, D. (2015). *Russia "Bought" Marine Le Pen's Support Over Crimea*. Online: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/11515835/Russia-bought-Marine-Le-Pens-support-over-Crimea.html> (referência de 18-04-2019).

Chebil, M. (2017). *France Takes Steps to Prevent an Election Hack Attack*. Online: <https://www.france24.com/en/20170114-france-vulnerable-cyber--attacks-hacking-presidential-elections> (referência de 18-04-2019).

Daley, S. & Baume, M. (2014). *French Far Right Gets Helping Hand With Russian Loan*. Online: <https://www.nytimes.com/2014/12/02/world/europe/french-far-right-gets-helping-hand-with-russian-loan-.html> (referência de 18-04-2019).

Daniels, L. (2017). *How Russia Hacked the French Election*. Online: <https://www.político.eu/article/france-election-2017-russia-hacked-cyberattacks/> (referência de 18-04-2019).

DCMSC [Digital, Culture, Media and Sport Committee] (2018). *Russian Influence in Political Campaigns. Disinformation and "fake news": Interim Report*. Online: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcumeds/363/363.pdf> (referência de 18-04-2019)

Donadio, R. (2017). *Why the Macron Hacking Attack Landed With a Thud in France*. Online: <https://www.nytimes.com/2017/05/08/world/europe/macron-hacking-attack-france.html> (referência de 18-04-2019).

En Marche (2017). *En Marche a été Victime d'Une Action de Piratage Massive et Coordonnée*. Online: <https://en-marche.fr/articles/communiques/communique-presse-piratage> (referência de 18-04-2019).

ERFUKGBNI [The Embassy of the Russian Federation to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland] (2016). *Press Releases and News*. 11.03.2016. Online: < https://www.rusemb.org.uk/fnapr/5481> (referência de 18-04-2019).

Gov.UK (s.d.). *Register to Vote*. Online: <https://www.gov.uk/register-to-vote> (referência de 18-04-2019).

Greenberg, A. (2017). *Hackers Hit Macron With Huge Email Leak.* Online: <https://www.wired.com/2017/05/macron-email-hack-french-election/> (referência de 18-04-2019).

Guardian (The) (2014). *Nigel Farage: I Admire Vladimir Putin*. Online: <https://www.theguardian.com/politics/2014/mar/31/farage-i-admire-putin> (referência de 18-04-2019).

Hacquebord, F. (2016). *Pawn Storm Targets German Christian Democratic Union* Online: <https://blog.trendmicro.com/trendlabs-security-intelligence/pawn-storm-targets-german-christian-democratic-union/> (referência de 18-04-2019).

Hacquebord, F. (2017). *Two Years of Pawn Storm*. Online: <https://resources.trendmicro.com/rs/945-CXD-062/images/2017-Q2-EMEA-EN-wp-two-years-of-pawn-storm.pdf?mkt_tok=eyJpIjoiWm1KbU9UQXdZbUpsTmpnMiIsInQiOiJpTlpIT2xDdW1qT2NaVXlnN1BvYVRjZnl3OU1MVmFBTndxNHZnVGIyMXo0a1RKWmJMUm5EbEs2OXBjVExlTDBkSUJZUG5RdjcxeVBwMzQ1elwvS2x1R2s5OUI0UzlOVmZydWFQcVJGQjZ6NkRYUFFnSHJ5Mzl4TjJwRFJ0MGFjQ28ifQ%3D%3D> (referência de 18-04-2019).

Harper, T. & Kerbaj, R. (2016). *GCHQ Thwarted Russian Cyber-Attack on General Election*. Online: <https://www.thetimes.co.uk/article/gchq-spooks--thwart-russian-cyber-attack-on-general-election-62zdk9mnb> (referência de 18-04-2019).

Haynes, D. (2018). *Britain to Create 2,000-Strong Cyber Force to Tackle Russia Threat*. Online: <https://news.sky.com/story/britain-to-create-2000--strong-cyber-force-to-tackle-russia-threat-11503653> (referência de 18-04-2019).

ICO [Information Commissioner's Office] (2018). *Enforcement Notice*. Online: <https://ico.org.uk/action-weve-taken/investigation-into-data-analytics--for-political-purposes/> (referência de 18-04-2019).

Izvestia (2016). Российские депутаты налаживают связь с европейскими коллегами. Online: <https://iz.ru/news/611013> (referência de 18-04-2019).

Kissinger, H. (2014). *A Ordem Mundial*. 4ª ed. Alfragide: Publicações Dom Quixote.

Kremlin (2015). *Meeting with Vice-Chancellor and Minister of Economic Affairs and Energy of Germany Sigmar Gabriel*. Online: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50582> (referência de 18-04-2019).

Lageman, T. (2017). *Russian Hackers Use Dutch Polls as Practice*. Online: <https://www.dw.com/en/russian-hackers-use-dutch-polls-as--practice/a-37850898> (referência de 18-04-2019).

Laruelle, F. (2016). "France: Mainstreaming Russian Influence". In: A. Polyakova, M. Laruelle, S. Meister & N. Barnett, *The Kremlin's Trojan Horses. Russian Influence in France, Germany and the United Kingdom.* Washington: Atlantic Council, pp. 7-11.

Le Figaro (2014). *Marine Le Pen Fait l'*Éloge de Vladimir Poutine «Le Patriote». Online: <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/citations/2014/05/18/25002--20140518ARTFIG00118-marine-le-pen-fait-l-eloge-de-vladimir-poutine-le--patriote.php> (referência de 18-04-2019).

Lutsevych, O. (2016). *Agents of the Russian World: Proxy Groups in the Contested Neighbourhood*. London: Chatham House.

Mason, R. (2017). *Theresa May Accuses Russia of Interfering in Elections and Fake News*. Online: <https://www.theguardian.com/politics/2017/nov/13/theresa-may-accuses-russia-of-interfering-in-elections-and-fake-news> (referência de 18-04-2019).

Meister, S. (2016). "Germany: Interdependence as Vulnerability". In: A. Polyakova, M. Laruelle, S. Meister & N. Barnett, *The Kremlin's Trojan Horses. Russian Influence in France, Germany and the United Kingdom.* Washington: Atlantic Council, pp. 12-17.

NCSC [National Cyber Security Center] (2017). *Cyber Security: Fixing the Present so we Can Worry About the Future*. Online: <https://www.ncsc.gov.uk/news/cyber-security-fixing-present-so-we-can-worry-about-future> (referência de 18-04-2019).

NCSC (2018). *Joint US-UK Statement on Malicious Cyber Activity Carried Out by Russian Government*. Online: <https://www.ncsc.gov.uk/news/joint-us--uk-statement-malicious-cyber-activity-carried-out-russian-government> (referência de 18-04-2019).

NCSCMSJ [National Coordinator for Security and Counterterrorism – Ministry of Security and Justice] (2017). *Cyber Security Assessment Netherlands 2017*. The Hague: National Coordinator for Security and Counterterrorism.

Newman, L.H. (2018). *Russia's Elite Hackers May Have New Phishing Tricks*. Online: <https://www.wired.com/story/russia-fancy-bear-hackers-phishing/> (referência de 18-04-2019).

PACAC [Public Administration and Constitutional Affairs Committee] (2017). *Lessons learned from the EU Referendum*. Online: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmpubadm/496/496.pdf> (referência de 18-04-2019).

Putin, V. (2007). *Munich Speech. Diplomacy and External Affairs*. Online: <https://web.archive.org/web/20120309232547/https://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917type84779_118123.shtml> (referência de 18-04-2019).

Rato, V. (2018). "Romper o Cerco: A Rússia de Putin e a Nova Guerra Fria". *Nação e Defesa*, nº 150, pp. 116-148.

Sputnik (2014). *L'Europe Responsable de la Crise en Ukraine (Marine Le Pen).* Online: <https://www.mediapart.fr/journal/france/190214/les-reseaux-russes-de-marine-le-pen?onglet=full> (referência de 18-04-2019).

Sputnik (2016). *Linke-Abgeordneter Gehrcke: Russland-Sanktionen aufheben, die Nato auflösen.* Online: <https://de.sputniknews.com/politik/20160707311231059-gehrcke-russland-sanktionen-nato> (referência de 18-04-2019).

Syal, R. (2017). *Brexit: Foreign States May Have Interfered in Vote, Report Says*. Online: <https://www.theguardian.com/politics/2017/apr/12/foreign--states-may-have-interfered-in-brexit-vote-report-says> (referência de 18-04-2019).

TEC [The Electoral Commission] (2018). *Report on Investigation Into Payments Made to Better for the Country and Leave.EU*. Online: <https://www.electoralcommission.org.uk/our-work/roles-and-responsibilities/our-role-as-regulator-of-political-party-finances/sanctions/report-on-investigation-into--payments-made-to-better-for-the-country-and-leave.eu> (referência de 18-04-2019).

Titcomb, J. (2017). *MPs Order Facebook to Hand Over Evidence of Russian Election Meddling*. Online: <https://www.telegraph.co.uk/technology/2017/10/24/mps-order-facebook-hand-evidence-russian-election-meddling/> (referência de 18-04-2019).

Tost, D. (2017). *Russia-linked Hackers Target German Political Foundations*. Online: <https://www.handelsblatt.com/today/politics/election-risks--russia-linked-hackers-target-german-political-foundations/23569188.html?ticket=ST-1124470-HvP55e2UY7V2bHdApn5C-ap4> (referência de 18-04-2019).

Trend Micro (s.d.). *History, Vision, and Values*. Online: <https://www.trendmicro.com/en_us/about/history-vision-values.html> (referência de 18-04-2019).

Turchi, M. (2014). *Les Réseaux Russes de Marine Le Pen*. Online: <https://www.mediapart.fr/journal/france/190214/les-reseaux-russes-de-marine-le--pen?onglet=full> (referência de 18-04-2019).

Turchi, M. (2017). *Marine Le Pen Signe à Nouveau Pour de l'Argent Russe*. Online: <https://www.mediapart.fr/journal/international/300317/marine-le--pen-signe-nouveau-pour-de-l-argent-russe> (referência de 18-04-2019).

US Senate (2018). *Russian Targeting of Election Infrastructure During the 2016 Election: Summary of Initial Findings and Recommendations*. Online: <https://www.burr.senate.gov/imo/media/doc/One-Pager%20Recs%20FINAL%20VERSION%203-20.pdf> (referência de 18-04-2019).

USDCDC [United States District Court for the District of Columbia] (2018), 18 U.S.C. §§ 2, 371, 1030, 1028A, 1956 and 3551 et seq. Online: <Recuperado de https://www.justice.gov/file/1080281/download> (referência de 18-04-2019).

USDCWDP [United States District Court Western District of Pennsylvania] (2018). 18 U.S.C. §§ 371, 1030(a)(2)(C), 1030(a)(5)(A); 18 U.S.C. § 1349 and § 3559(g)(1); 18 U.S.C. § 1343; 18 U.S.C. § 1028A; 18 U.S.C. § 1956(h), 2018. Online: <https://www.justice.gov/opa/page/file/1098481/download> (referência de 18-04-2019).

Vinocur, N. (2017). *France At Risk of Being Next Election Hacking Victim*. Online: <https://www.político.eu/article/cybersecurity-hackers-france-at-risk--of-being-next-election-hacking-victim/> (referência de 18-04-2019).

Wikileaks (s.d.). *The Podesta Emails*. Online: <https://wikileaks.org/podesta--emails/> (referência de 18-04-2019).

Williams, A. & Ballin, A. (2018). *Germany's Foreign Minister Suggests Lifting Sanctions on Russia*. Online: <https://www.handelsblatt.com/today/politics/eastwards-easing-germanys-foreign-minister-suggests-lifting-sanctions-on--russia/23580682.html?ticket=ST-2789898-lCNeunqeYOTgrSdGt6w7-ap4> (referência de 18-04-2019).

ResPublica 19/2019
doi.org/10.31750/res19a04

Atitudes dos Jovens Face à União Europeia

José António Carochinho*

Resumo

O presente trabalho refere-se a um estudo sobre as atitudes face à Comunidade Europeia de uma amostra de jovens residentes em Portugal. Foram inquiridos 560 indivíduos de ambos os sexos. Destes 186 são estrangeiros maioritariamente dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Na recolha de informação foi utilizado um questionário que continha uma escala de atitudes face à União Europeia (UE) e a versão portuguesa da escala de justificação do sistema democrático (*Democratic System Justification Scale)*, vulgo DJS, as quais apresentaram boas características psicométricas. Constatou-se que as atitudes face à UE não são desfavoráveis; que os indivíduos oriundos dos PALOP *grosso modo* apresentam uma atitude mais favorável face à UE tal como os indivíduos que apresentam maiores crenças justificativas do sistema democrático. No trabalho discute-se ainda a formação das crenças sobre o comportamento dos políticos e o seu impacto nos argumentos justificativos do sistema democrático e consequentemente nas atitudes face à UE.

Palavras-chave: atitudes, Comunidade Europeia, justificação do sistema democrático

* Universidade Lusíada de Lisboa/COMEGI – Universidade Lusófona/CICPRIS/CIPES.

Abstract

This paper refers to a study on attitudes to the European community from a sample of young residents in Portugal. 560 individuals of both sexes participated. Of these, 186 are mainly foreigners originated from Portuguese-speaking African countries (PALOP). A questionnaire containing a scale of the attitudes towards the European Union (EU) and the Portuguese version of the Democratic System Justification Scale (DJS), was used and both showed good psychometric characteristics. It was found that the attitudes towards the EU are not unfavorable; that individuals from the PALOP have roughly a more favorable attitude towards the EU as well as people who have major beliefs on the democratic system. There is also a discussion about the formation of beliefs about the behavior of politicians and their impact on the supporting arguments of the democratic system and consequently in attitudes to the EU.

Keywords: attitudes, European Community, democratic system justification

1. Enquadramento Conceptual

1.1. Atitudes

O capítulo das atitudes é talvez aquele que encontra maior popularidade no domínio da Psicologia Social porque aquelas desempenham um papel importante no modo como processamos a informação da envolvente, permitindo assim interpretar, organizar e processar as informações. Uma atitude pode definir-se como «uma predisposição para responder de forma favorável ou desfavorável a um objecto, pessoa, instituição ou acontecimento» (Ajzen, 1988). Eagly e Chaiken (1998), por sua vez, definem uma atitude como «uma tendência psicológica que se expressa por meio da avaliação de uma entidade particular com algum grau de favor ou desfavor». Estas são algumas das definições de atitude, entre as muitas que se podem encontrar na literatura, e que acentuam a predisposição para a acção face a uma entidade específica. As atitudes não nascem connosco nem são geradas num vazio social (Lima, 1993); formam-se e aprendem-se no processo de interacção social e respectiva socialização. São, portanto, consequências de um processo de construção em que os agentes sociais formatam e se veiculam a um modo particular de percepcionar e de construir a imagem dos diferentes objectos atitudinais. Os objectos sociais têm maior probabilidade de suscitar a formação de atitudes pois são susceptíveis de originar satisfações ou insatisfações para os diferentes indivíduos. Esta ideia é extremamente importante e consensual na psicologia social, uma vez que a generalidade dos autores sustenta que as atitudes se expressam sempre através de um julgamento avaliativo. O seu carácter central ou periférico (ver Petty & Cacioppo, 1986) está relacionado com a frequência de ocorrência que, por sua vez, está condicionada pela proximidade geográfica ou psicológica (entenda-se ter relevância pessoal ou incidências grandes para os indivíduos). Esta questão da centralidade é importante porque está relacionada com a maior ou menor probabilidade da sua formação e com o seu grau de estabilidade. As atitudes formadas pela via central (com uma base cognitiva forte) apresentam maior probabilidade de se perpetuarem, gozando assim de maior estabilidade temporal. As atitudes formadas pela via periférica, com base numa elaboração cognitiva fraca, seriam mais instáveis e menos associadas aos comportamentos. Apesar das atitudes

possuírem algum grau de estabilidade, estas podem mudar ao longo da vida, bastando para o efeito a prevalência de cognições dissonantes.

As funções das atitudes, isto, é os motivos pelos quais se justifica o seu estudo, figuram-se em três categorias: «motivacionais», «cognitivas» e «sociais». As primeiras visam satisfazer as necessidades psicológicas de adaptação, de defesa (nos protegerem da ansiedade ou de ameaças à nossa auto-estima) e de expressão de valores. Além disso, justificam porque formamos atitudes positivas ou favoráveis, em relação às coisas que nos recompensam, e negativas ou desfavoráveis em relação àquelas que nos punem. As «funções cognitivas» fornecem padrões e pontos de referência que permitem ao indivíduo dar sentido ao seu mundo conceptual interior e, desta forma, dar ordem às informações que devemos ou não assimilar. As «funções sociais» referem-se à influência da posição dos outros na formação das atitudes e a sua respectiva função nos grupos sociais, desta forma identificamo-nos com quem tem determinadas atitudes e destrinçamo-nos de quem apresenta atitudes distintas.

Ao longo dos anos, diversos têm sido os objectos atitudinais que têm merecido a atenção dos diferentes investigadores que vão desde as «instituições» [igreja (Thursthone & Chave, 1929), exército (Stouffer *et al.*, 1949), polícia (Chapman, 1969; cit. por Alexandre, 1971), Newport, 2014, Rosenbaum, Schuck, Costello, Hawkins, & Ring, 2005)]; a grupos sociais [negros (Thurstone, 1931, cit. por Alexandre, 1971; Likert, 1932), idosos (Kogan, 1961; Nunes, 1997)] e até mesmo a «acontecimentos quotidianos que marcam a actualidade dos povos» [o casamento (Silva, 2011), o divórcio (Whitton *et al.*, 2013), a guerra (Thurstone, 1931, cit. por Alexandre, 1971), a SIDA (Graça, 1996; Gomes, 1988), a interrupção voluntária da gravidez (Araújo, 1997), a eutanásia (Pereira, 1988)], entre outros.

Em 1986 Portugal aderiu à então Comunidade Económica Europeia (CEE), que desde então passou a estar presente no nosso quotidiano, quer nas expectativas geradas e nas comparações que fazemos com outros países, quer nas medidas impostas, quer mesmo nas ilusões e desapontamentos, constituindo-se a mesma como um objecto social sobre o qual todos temos algo a opinar manifestando assim, sobre ela, uma determinada favorabilidade atitudinal.

1.2. A União Europeia Como Objecto Social

«A União Europeia é um dos mais fascinantes projectos de cooperação e de integração regionais, um fenómeno político em constante evolução e um edifício em construção permanente» (Conceição, 2016). Este projecto que se desenvolveu sobre as cinzas do *velho continente* sacrificado por duas guerras mundiais nas quais pereceram mais de 55 milhões de europeus e, desejoso de uma paz duradoura, encontrou a sua génese próxima em objectivos de natureza meramente económica (fundação da Comunidade Económica do Carvão e Aço – CECA), mas que rapidamente foram alargados aos domínios políticos e sociais (CEE, UE). Os chamados «critérios de Copenhaga» – critério político, critério económico e acervo comunitário – têm-se constituído como os pilares sobre os quais assenta a relativa solidez do projecto comunitário europeu. O critério político é, sem dúvida alguma, um dos que promove a maior atractibilidade em todo o mundo: instituições estáveis que garantam a democracia, o privilégio do estado de direito, a garantia dos direitos do homem e das liberdades fundamentais e o respeito e protecção das minorias. De tratado em tratado (textos jurídicos de maior importância na comunidade), a UE foi paulatinamente incorporando mais países e alargando as suas fronteiras e, concomitantemente, adoptando políticas comuns em diversas áreas: saúde, agricultura, emprego, segurança, ambiente, pescas, etc. A esta lista podemos acrescentar a necessidade de manutenção da paz, da livre circulação de pessoas, bens e capitais, até à criação de uma moeda única (embora não adoptada por todos os Estados membros, consequência do incumprimento dos critérios de adesão ou da falta de vontade política desses mesmos Estados), tornando-se num dos mais ambiciosos projectos políticos jamais empreendidos.

Como projecto ambicioso que é, estamos conscientes de que o fortalecimento da união não se fará num só dia e assim permanecerá, uma vez que o grau de integração está sujeito a concepções, por vezes divergentes acerca daquilo que é a própria comunidade por parte dos diferentes estados-membros e, das sucessivas crises internacionais. Como consequência destas forças, a UE depara-se assim com sucessivos retrocessos e relançamentos dificultando-se, deste modo, a criação de uma autoconsciência europeia.

De acordo com Baldi (2016), é difícil falar de consciência europeia uma vez que nas instituições mais representativas não se manifesta, nem parece promover-se, uma consciencialização acerca do «ser europeu». Beck (2013) refere que «a Europa deveria desenvolver e representar uma nova *moral mundial*, um *cosmopolitismo europeu* contra os riscos ecológicos, da pobreza e da injustiça trazidos pela desregulamentada competição global dos mercados financeiros». Para o mesmo autor, «a força desta vocação ética e política distintiva, focada numa prospectiva e numa estratégia de longo prazo, requereria, ao mesmo tempo, um paralelo redescobrimento das grandes obras culturais e artísticas presentes na história e no território europeu, convergindo-se deste modo á autoconsciência continental».

No entanto, a realidade está longe desta autoconsciência. Assiste-se hoje, a um forte cepticismo na UE enquanto instituição, na forma como é gerida e na sua maneira de chegar ao quotidiano da vida das pessoas – sendo, percepcionada maioritariamente como uma endogâmica oligarquia de poderosos que se protegem uns aos outros (Baldi, 2016), cujas decisões estão cada vez mais desfasadas das realidades dos povos. Nos diferentes estudos efectuados (e.g. Baldi & Oliveira, 2016), Bruxelas é entendida como uma realidade distante gerida por tecnocratas cujo entendimento se torna cada vez mais longínquo. Como consequências dessa gestão, assiste-se a um aumento das assimetrias entre países ricos e países pobres; a uma brutal falta de solidariedade para com os países em dificuldades advindas da crise dos mercados; a uma vergonhosa iniquidade no tratamento dos países no que diz respeito ao défice e às dívidas soberanas; afirma-se cada vez mais a segmentação entre países do norte, do sul e de leste, assiste-se a uma tenebrosa dificuldade na criação de medidas de combate ao desemprego (e em particular do desemprego jovem) e a uma incapacidade de dotar a União Europeia de uma só voz no contexto internacional com vista ao aumento da eficiência externa da União.

Numa análise retrospectiva daquilo que foi o relacionamento de Portugal com a CEE/UE, podemos aqui sintetizar as ideias expressas por Barreto (2013) e por Mateus (2013), que assinalam vincadamente algumas fases bem evidentes desse relacionamento: a fase do «desejo

e esperança» – a anteceder a entrada; a fase da «euforia» com a entrada propriamente dita acompanhada da entrada de fundos comunitários e de oportunidades e de crescimento; a fase do «compromisso», que acompanha o processo de preparação e de cumprimento pelo país dos critérios de convergência para a adesão à moeda única, e a fase do «adormecimento» desde a adopção do euro até à eclosão da crise financeira internacional à qual, a referida comunidade não soube dar uma resposta cabal, deixando os países de economias mais frágeis à sua sorte – o que gerou uma assinalável inquietação e incerteza. Face ao que acabamos de referenciar e à evidente relativa construção de crenças e apropriação simbólica que as vivências quotidianas têm propiciado, e sabendo da importância que as crenças têm na formação das atitudes, inquieta-nos saber qual será a favorabilidade atitudinal dos portugueses face à UE e, em particular, dos jovens que residem em Portugal?

1.3. Objectivos

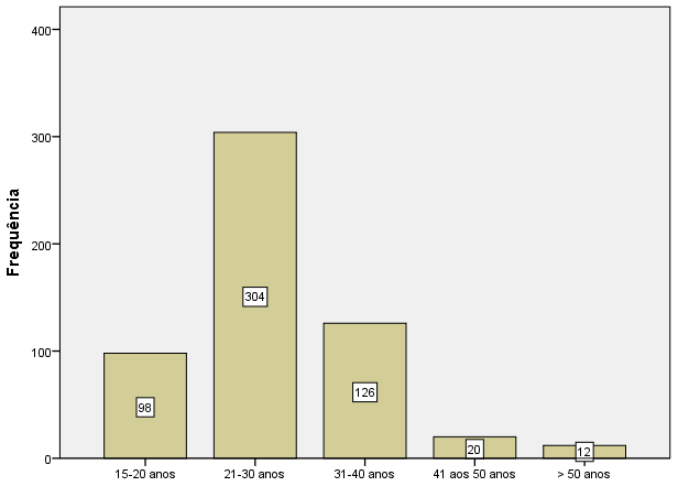
Pretende-se com este estudo analisar as atitudes dos jovens residentes em Portugal face à União Europeia. Sendo este o objectivo principal, constituem-se igualmente como objectivos concomitantes verificar como é que essa atitude varia em função das variáveis de caracterização sócio-demográfica (género, grupo etário, escolaridade, situação face aos estudos). No presente trabalho, a atitude face à UE será igualmente analisada em função da nacionalidade do respondente considerando apenas os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Cumulativamente iremos verificar como é que a atitude face ao objecto atitudinal considerado varia em função das crenças que as pessoas possuem relativas à justiça do sistema democrático. A utilização de uma escala que avalia a justificação do sistema democrático é, em nosso entender, um elemento de mais-valia neste estudo, uma vez que podemos assumir uma relação de grande proximidade entre a justificação (baseada em crenças) e a legitimação política, que leva os cidadãos conscientemente à sua aceitação constituindo-se como um tema central nos estudos sociopolíticos.

2. Metodologia

2.1. Participantes

Participaram neste estudo 560 indivíduos residentes em Portugal, sendo 308 do género masculino (55%) e 252 do sexo feminino (45%)[1]. Em termos etários, a média é de 27.14 anos (*DP* =8.35), com um mínimo de 15 e um máximo de 80 anos. Pode-se dizer que a amostra é maioritariamente de jovens, pois 71.8 % possui idade até aos 30 anos.

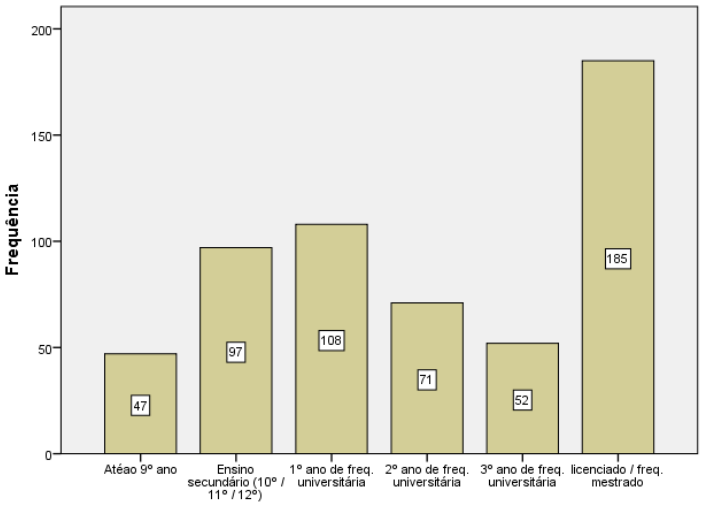
Gráfico da distribuição dos indivíduos pelo grupo etário



No que respeita à escolaridade, podemos referir que 47 indivíduos têm habilitações ao nível do 9º ano de escolaridade (8.4%), 97 indicam frequência do ensino secundário (17.3%), 231 anunciam frequência do ensino superior (41.3%) e 185 possuem o grau de licenciado (33%).

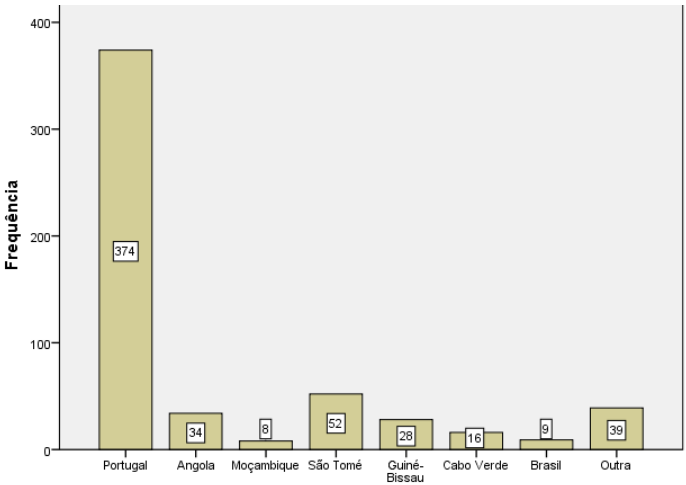
1. Agradece-se aqui publicamente a colaboração dos alunos do 1º ano das licenciaturas em Ciência Política e Estudos Europeus e Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Lusófona (ano lectivo 2015-2016) o apoio prestado na recolha da amostra.

Gráfico da distribuição dos indivíduos pelo nível de habilitações literárias



Apesar de residirem todos em Portugal, 374 inquiridos referiram possuir a nacionalidade portuguesa (66.8%) e os restantes 186 outras nacionalidades que não a portuguesa (33.2%), sendo maioritariamente oriundos dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

Gráfico da frequência dos indivíduos por nacionalidade



Quanto à situação relativamente aos estudos, 221 apenas se identificaram como estudantes nos diversos graus (39.5%), 112 são trabalhadores estudantes (20%), 39 encontram-se apenas a trabalhar (7%) e 188 sem ocupação (33.6%). Repare-se que nesta última categoria encontram-se os desempregados e alguns indivíduos já reformados.

2.2. Instrumento

A recolha de informação foi efectuada através de um inquérito por questionário contendo, para além das instruções de preenchimento, uma escala de atitudes face à União Europeia (UE), uma escala de justificação do sistema democrático e um conjunto de questões de caracterização sócio-demográfica.

A «escala de atitudes face à UE» por nós elaborada é composta por 20 itens, metade dos quais referindo-se a itens favoráveis face à União Europeia e a outra metade a itens desfavoráveis face ao mesmo objecto atitudinal. As respostas a cada um dos itens é dada através do grau de concordância numa escala tipo Likert de 5 posicionamentos em que o «1» corresponde a «discordo totalmente» e o «5» a «concordo totalmente». O valor da atitude face à UE foi obtido pela média do somatório dos 20 itens, após a inversão da pontuação dos itens desfavoráveis (itens de numeração par).

A «escala de justificação do sistema democrático» refere-se à versão portuguesa da *Democratic System Justification Scale*, vulgo DJS, validada por Rutto, Russo e Mosso (2014). Trata-se de uma escala composta por 8 itens desenvolvidos por Jost *et al.* (2003a, 2003b, 2005) a partir das crenças que as pessoas possuem relativas à justiça do sistema democrático. Os itens são igualmente respondidos numa escala tipo Likert com cinco posicionamentos, polarizados entre o «1» «discordo totalmente» e o «5» correspondendo à «total concordância». O valor da justificação do sistema democrático foi obtido pela média do somatório dos 8 itens, após a inversão da pontuação dos dois itens desfavoráveis (item 3 e item 8).

2.3. Procedimento

O questionário foi colocado online na plataforma Google Forms e aí permaneceu durante alguns meses da primeira metade de 2016. Foi elaborado um e-mail que foi endereçado a uma grande variedade de contactos, convidando as pessoas a acederem a um *link* e ao preenchimento do questionário nele contido. Colaboraram nesta actividade os alunos do Curso de Estudos Europeus e Ciência Política da ULHT, assim como alguns docentes de outras universidades. Finda a recolha de informação os dados foram introduzidos no *package* estatístico IBM/SPSS® versão 22 a que se seguiu a depuração e respectiva análise.

3. Resultados

Seguem-se os resultados obtidos neste estudo tendentes à verificação das hipóteses formuladas, precedidos pelos estudos psicométricos das escalas utilizadas.

3.1. Sobre a Cientificidade da Escala de Atitudes

Por ter sido elaborada de raiz, uma escala de atitudes face à UE foi necessário efectuar-se um estudo psicométrico da mesma – estudo esse que atesta a robustez e a cientificidade do instrumento.

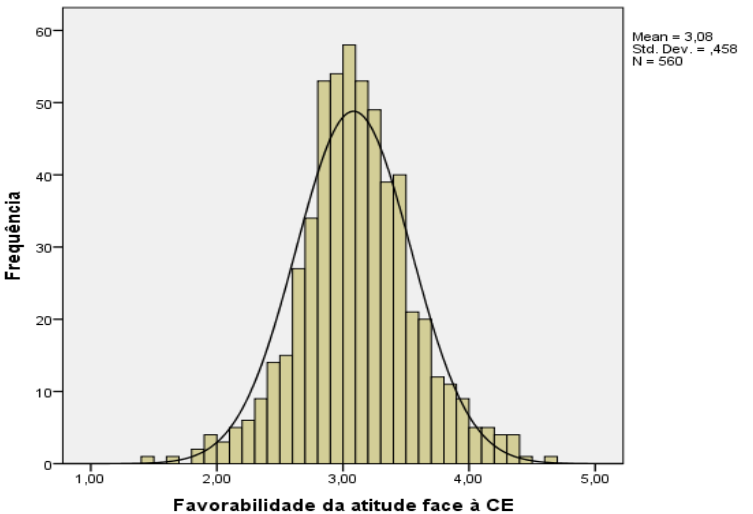
Para a sua validação, recorreu-se ao estudo da validade de constructo através de uma análise factorial de componentes principais com rotação *varimax*. A estatística Kaiser Meyer Olkin (KMO = .773, χ^2 = 1643.567, $p < .01$) revelou-se adequada para a prossecução da análise. Recorrendo à predeterminação de factores, encontrou-se uma matriz bi-factorial que agrega à sua volta os vinte itens da escala e explica aproximadamente 30% da variância dos resultados. O primeiro factor com *eigenvalue* de 3.42 explica 17.13% da variância dos resultados e agrupa os itens favoráveis face à UE; o segundo factor apresenta um *eigenvalue* de 2.38 e explica 11.90 % da variabilidade dos resultados agrupa os itens desfavoráveis face à UE. A matriz que se segue ilustra as saturações dos itens nos factores:

Tabela - Matriz factorial da escala de atitudes face à UE

Itens	Factor 1	Factor 2
15. A UE veio contribuir para o desenvolvimento de Portugal.	**,582**	,075
9. A UE ao emitir directrizes com carácter de obrigatoriedade contribui para a boa governação dos Estados-membros.	**,575**	-,050
7. A UE, ao criar a moeda única, criou um instrumento para o fortalecimento da unidade europeia.	**,570**	,028
5. A UE tem garantido a Paz na Europa	**,554**	,021
17. A UE veio contribuir para uma maior proximidade dos povos da velha Europa.	**,551**	,090
13. A UE contribui para a uniformização das leis nos países que a integram, impondo a partilha de valores comuns.	**,542**	-,024
3. A UE dá prioridade ao desenvolvimento dos sectores menos desenvolvidos de cada Estado que a integra.	**,536**	-,056
1. A UE preocupa-se em equilibrar e harmonizar as diferenças ao nível do desenvolvimento que os diferentes países que a integram apresentam	**,520**	,060
11. A UE ao abolir as fronteiras veio facilitar a livre circulação de pessoas e mercadorias fortalecendo a unicidade do espaço Europeu.	**,481**	,040
19. A UE é uma comunidade que valoriza a solidariedade entre os países e os povos.	**,475**	,142
16. A UE veio contribuir para a destruição de sectores vitais para a economia portuguesa (agricultura, pescas, industria,…)	,181	**,597**
10. A UE ao impor a livre circulação de bens e mercadorias no seu espaço interno prejudica os países mais periféricos, que não têm capacidade de competir com os demais.	,105	**,596**
4. A UE ao facilitar a circulação de pessoas também contribui para tornar precárias as questões ligadas à segurança interna dos países que a integram.	,007	**,589**
18. A UE contribuiu para a perda de uma grande parte da soberania de Portugal.	,151	**,570**
2. A UE ao abolir as fronteiras veio facilitar a circulação de máfias e pessoas ligadas ao mundo da criminalidade e como tal não desejadas.	,012	**,555**
12. A UE e as suas políticas são incapazes de combater o desemprego, contribuindo para o seu agravamento.	,257	**,535**
8. A UE obriga os Estados-membros a cumprir regras orçamentais que agravam os problemas sociais e humanos existentes nos estados.	,058	**,529**
14. A pertença à UE veio contribuir para a não afirmação das diversidades culturais dos povos que a integram.	-,062	**,432**
6. A UE garante um protagonismo menor a nível internacional a cada Estado-membro.	-,227	**,329**
20. Na UE a maior preocupação é para com os aspectos macroeconómicos em detrimento dos cidadãos.	-,072	**,312**

Quanto à fiabilidade da escala, foi utilizado o método da consistência interna com recurso ao coeficiente alfa de Cronbach. Os valores obtidos foram: .72 para a escala global e .73 e .70 para o primeiro e segundo factores, respectivamente. No que respeita à sensibilidade, os coeficientes de assimetria e de curtose atestam que a escala permite discriminar os sujeitos segundo o atributo que mensura (medida de assimetria = 0.08, medida de curtose = .77), demonstrando que a variável relativa à favorabilidade atitudinal se distribui de uma forma próxima da distribuição da curva normal.

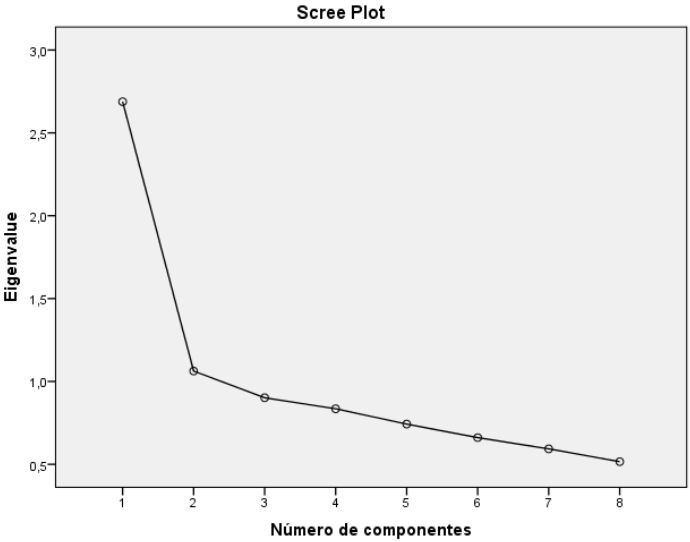
Gráfico da distribuição dos resultados da atitude (global) face à UE



3.2. Sobre a Cientificidade da Escala de Justificação do Sistema Democrático

Considerando que se trata de uma adaptação para a língua portuguesa da escala, foram determinadas a validade e a fiabilidade pelos métodos habituais utilizados neste tipo de estudos. Para a determinação da sua validade, recorreu-se à determinação da validade de constructo através de uma análise factorial de componentes principais com rotação varimax. A estatística Kaiser Meyer Olkin (KMO = .811, χ^2 = 627.716, $p < .01$) revelou-se adequada para a prossecução da análise.

Tendo em consideração as sugestões de Rutto, Russo e Mosso (2014), que referenciam a existência de um factor principal a propósito da análise do scree plot, os oito itens da escala foram assim predeterminados a um factor que apresentou um eigenvalue de 2.68 e explicou 33.59% da variabilidade dos resultados. Todos os itens apresentaram uma saturação superior a 0.35.



Segue-se a estrutura factorial obtida na escala JDS.

Tabela - Estrutura factorial da escala JDS

Itens	**Factor 1**
No geral, acredito que o nosso sistema democrático é justo.	,581
No geral, o sistema democrático do meu país funciona como é suposto funcionar.	,694
O nosso sistema político necessita ser restruturado radicalmente	,411
O nosso sistema político é o melhor possível.	,694
A maior parte dos políticos, no meu país, serve o bem comum.	,752
A política está estruturada de modo a que vençam os melhores.	,450
Os partidos representam as diferentes opiniões da sociedade.	,486
Hoje em dia os políticos actuam mais em função dos lobbies do que a favor dos cidadãos.	,461

Os índices de ajustamento para a proposta a uma dimensão, emergentes na análise factorial confirmatória, são bastante satisfatórios, mais optimizados do que os que foram encontrados por Rutto, Russo e Mosso (2014): $\chi 2$ = 2.145, df = 20; SRMR = .036; CFI = .962; TLI = .947; RMSEA = .045. A fiabilidade foi determinada igualmente pelo método da consistência interna, tendo-se obtido um alfa de 0.70.

3.3. Atitude Face à União Europeia em Função das Variáveis de Caracterização Sócio-Demográfica

O valor da atitude face à União Europeia obtido na nossa amostra foi médio (M= 3.08, D.P. = .45), conforme era expectável após a análise gráfica da distribuição da favorabilidade atitudinal. Dos itens que mais contribuíram positivamente para tal grau de favorabilidade atitudinal são aqueles onde se obtiveram valores médios mais elevados: item 11 – «Livre circulação de pessoas e mercadorias», item 7 – «Criação da moeda única»; item 17 – «Uma maior proximidade dos povos»; item 15 – «Contribuição da UE para o desenvolvimento de Portugal»; item 19 – «Valorização da solidariedade entre países e povos» e item 5 – «Contribuição da UE para a paz na Europa». Referimos de igual modo os cinco itens que contribuíram negativamente para o valor médio obtido: item 20 – «A grande preocupação da UE com os aspectos macroeconómicos em detrimento dos cidadãos»; item 8 – «Obrigatoriedade no cumprimento de regras orçamentais que agravam problemas sociais e humanos»; item 12 – «Incapacidade da UE no combate ao desemprego» e os itens 2 e 4 cujos conteúdos se referem «à circulação de máfias e problemas de segurança interna que daí advêm» (veja-se tabela seguinte):

Tabela - Estatísticas descritivas dos itens da escala de atitudes face à UE

	N	**M**	**D.P.**
11. A UE ao abolir as fronteiras veio facilitar a livre circulação de pessoas e mercadorias fortalecendo a unicidade do espaço Europeu.	560	3,54	1,04
7. A UE ao criar a moeda única criou um instrumento para o fortalecimento da unidade europeia.	560	3,53	1,20
17. A UE veio contribuir para uma maior proximidade dos povos da velha Europa.	560	3,41	1,04
15. A UE veio contribuir para o desenvolvimento de Portugal.	560	3,40	1,15

Tabela - Estatísticas descritivas dos itens da escala de atitudes face à UE

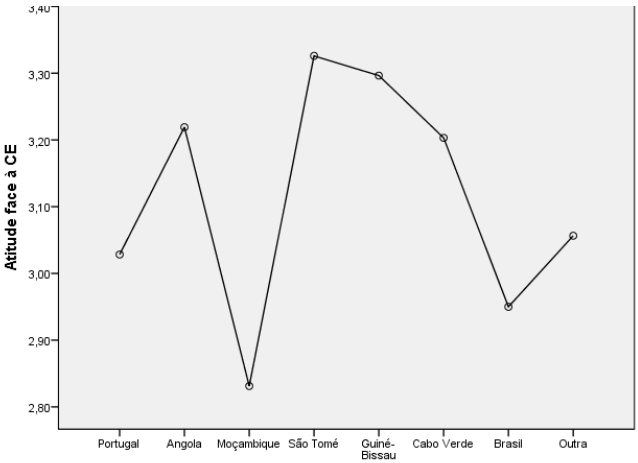
	N	M	D.P.
19. A UE é uma comunidade que valoriza a solidariedade entre os países e os povos.	560	3,35	1,11
5. A UE tem garantido a Paz na Europa.	560	3,33	1,13
13. A UE contribui para a uniformização das leis nos países que a integram, impondo a partilha de valores comuns.	560	3,32	1,05
9. A UE ao emitir directrizes com carácter de obrigatoriedade contribui para a boa governação dos Estados membros.	560	3,24	1,08
1. A UE preocupa-se em equilibrar e harmonizar as diferenças ao nível do desenvolvimento que os diferentes países que a integram apresentam.	560	3,22	1,121
14. A pertença à UE veio contribuir para a não afirmação das diversidades culturais dos povos que a integram.	560	3,09	1,173
6. A UE garante um protagonismo menor a nível internacional a cada estado membro.	560	2,98	1,029
3. A UE dá prioridade ao desenvolvimento dos sectores menos desenvolvidos de cada estado que a integra.	560	2,98	1,174
18. A UE contribuiu para a perda de uma grande parte da soberania de Portugal.	560	2,92	1,179
16. A UE veio contribuir para a destruição de sectores vitais para a economia portuguesa (agricultura, pescas, industria, …).	560	2,90	1,254
9. A UE ao impor a livre circulação de bens e mercadorias no seu espaço interno prejudica os países mais periféricos, que não têm capacidade de competir com os demais.	560	2,86	1,207
4. A UE ao facilitar a circulação de pessoas também contribui para tornar precárias as questões ligadas à segurança interna dos países que a integram.	560	2,77	1,207
2. A UE, ao abolir as fronteiras, veio facilitar a circulação de máfias e pessoas ligadas ao mundo da criminalidade e como tal não desejadas.	560	2,76	1,203
12. A UE e as suas políticas são incapazes de combater o desemprego, contribuindo para o seu agravamento.	560	2,75	1,160
8. A UE obriga os estados membros a cumprir regras orçamentais que agravam os problemas sociais e humanos existentes nos Estados.	560	2,67	1,140
20. Na UE a maior preocupação é para com os aspectos macroeconómicos em detrimento dos cidadãos.	560	2,66	1,107

Analisando as diferenças na atitude em função do género verificamos que não se encontraram diferenças significativas ($t_{(558)} = 1.46$; $p = .14$), o mesmo acontecendo quando considerado o grupo etário ($F_{(4, 555)} = .95$; $p = .43$), o nível de escolaridade ($F_{(5, 554)} = 1.03$; $p=.39$) ou a situação face aos estudos ($F_{(3, 556)} = 1.83$; $p = .14$).

3.4. A Atitude Face à União Europeia em Função da Nacionalidade do Respondente

Considerando que o questionário esteve *online*, alguns indivíduos de outras nacionalidades, que não a portuguesa, tiveram a possibilidade de responder ao inquérito. Por esse motivo, comparámos os inquiridos de nacionalidade portuguesa com todos os restantes e encontram-se diferenças significativas na média das atitudes em função dos dois grupos $t_{(558)} = -4.12$; $p < .01$, sendo a mesma favorável aos inquiridos que não possuíam nacionalidade portuguesa. Constatou-se que grande parte deles eram oriundos dos PALOP e residiam em Portugal. Face a esta constatação, optou-se igualmente por analisar a atitude face à União Europeia em função das diferentes nacionalidades. Os resultados obtidos mostraram-se igualmente significativos ($F_{(7,552)} = 5.02$; $p < .01$). Após a comparação das médias, há a salientar os seguintes contrastes: os respondentes dos países africanos pertencentes à CPLP (São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Cabo-Verde e Angola) apresentam uma atitude mais favorável relativamente à UE do que os respondentes portugueses. Também aqui importa assinalar o valor mais baixo da atitude face à UE obtido pelos respondentes moçambicanos.

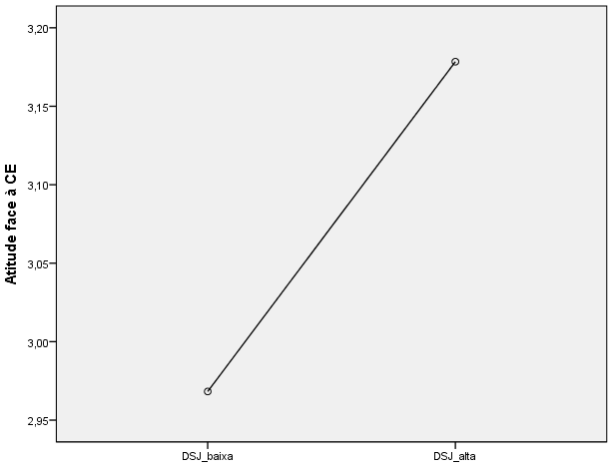
Gráfico das médias do valor da favorabilidade atitudinal face à UE em função da nacionalidade



3.5. A Atitude Face à Comunidade Europeia em Função das Crenças que as Pessoas Possuem Relativas à Justiça do Sistema Democrático

A terminar esta explanação dos resultados, importa analisar a atitude face à União Europeia em função dos valores obtidos pelos respondentes na escala de Justificação do Sistema Democrático (DJS). Tendo como ponto de corte a média obtida na referida escala foram criadas duas categorias: uma referente aos indivíduos com baixos valores na JDS e indivíduos com elevados valores na JDS, que ao fim ao cabo nos remete para grupos de indivíduos com baixas e elevadas crenças justificativas do sistema democrático. Os valores obtidos ($t_{(558)} = -5.54$; $p < .01$) revelaram a existência de diferenças significativas na atitude face à UE, em que os indivíduos com elevadas crenças justificativas do sistema democrático apresentam uma atitude («face à UE») mais favorável (M = 3.17; D.P. = 3.17), do que aqueles com baixas crenças justificativas do sistema democrático (M = 2.96; D.P. = .50).

Gráfico das médias do valor da favorabilidade atitudinal face à UE em função da DSJ



4. Discussão dos Resultados

O estudo efectuado versou as atitudes dos jovens portugueses face à UE e a relação das crenças justificativas do sistema democrático dos respondentes com essa mesma atitude. Em primeiro lugar importa tecer algumas considerações sobre as escalas utilizadas: a escala de atitudes face à UE foi por nós elaborada de raiz, a partir das crenças que existem na população portuguesa sobre a União Europeia, tendo apresentado boas propriedades psicométricas. A estrutura factorial obtida agrupou os dois tipos de crenças que estiveram na sua génese e a sua consistência interna mostrou-se adequada. A escala de justificação do sistema democrático utilizada refere-se a uma adaptação da *Democratic System Justification Scale* (DJS) e o seu comportamento psicométrico mostrou-se igualmente satisfatório. Os parâmetros de ajustamento obtidos na análise factorial confirmatória mostraram-se bem mais interessantes do que aqueles que foram obtidos por Rutto, Russo e Mosso (2014).

Quanto aos resultados do estudo propriamente ditos, tendo em consideração os objectivos inicialmente formulados, importa referir em primeiro lugar o valor da atitude – trata-se de um valor que não nos remete para uma atitude desfavorável. Aliás, a atitude generalizada dos inquiridos relativamente à União Europeia assenta em ideias que se prendem com a livre circulação de pessoas e mercadorias, com a moeda única, com a proximidade entre os povos, com o contributo da UE para o desenvolvimento de Portugal – e aqui parece-nos que quando se fala em «comunidade europeia» se verifica sempre uma tendência para proceder à comparação entre o Portugal anterior e posterior à adesão à CEE e para destacar os benefícios daí resultantes para o país. Este valor atitudinal encontra consensualidade em termos de género, grupo etário, nível de escolaridade e em termos de ocupação. Acreditamos que o valor da atitude poderia ser mais favorável não fosse o momento em que a recolha da informação foi efectuada, o qual ficou marcado pelas sucessivas ameaças de multa e suspensão de acesso aos fundos europeus que a comunidade europeia continuamente mantinha sob Portugal ante a exigência de um défice público abaixo de 3%, que a serem concretizadas se afiguravam como injustas e de uma enorme iniquidade. Este mesmo aspecto pode ter contribuído para que, desta forma, fossem os estrangeiros (dos PALOP) a revelar uma atitude mais favorável face à UE do que os nacionais. Em termos de psicologia social, poderemos afirmar que estes resultados vão ao encontro da ideia da atractividade que os sujeitos do *out-group* exercem sobre o *in-group* (UE), enquanto que os sujeitos do *in-group* parecem ostentar excesso de conformismo, que origina alguma anomia.

Sendo mais pragmáticos, podemos ainda naturalmente encontrar outras variáveis que concorrem para essa favorabilidade atitudinal verificada na África lusófona. A União Europeia (e os seus Estados membros) contam-se entre os principais actores, quer em termos de cooperação, quer em termos de doações para África, nomeadamente para os países dos indivíduos que participaram neste estudo. Os acordos de cooperação com Cabo Verde e São Tomé e Príncipe movimentam a economia destes Estados e as doações da União Europeia à Guiné-Bissau são indispensáveis para o seu orçamento e subsistência. De realçar ainda que o escudo cabo-verdiano está actualmente indexado ao euro, o que significa que sua cotação em relação a outras moedas depende da variação cambial da moeda europeia. Todos estes aspectos

poderão, isolada ou concomitantemente, ter contribuído para os resultados obtidos.

Já aqui fizemos referência aos problemas comunicacionais da comunidade, a propósito das ameaças de sanções a Portugal e Espanha emanadas pelos tecnocratas de Bruxelas e o efeito que as mesmas possam ter tido nas atitudes dos portugueses face à União Europeia. Regressamos novamente a esta temática porque entendemos que, quer os países, quer os povos, não devem, nem podem, ser humilhados publicamente. O afastamento dos governantes da União Europeia das suas bases leva a que Bruxelas seja olhada como uma entidade abstracta e que toda e qualquer comunicação que seja efectuada com pompa e circunstância seja entendida com desconfiança e negativamente percepcionada. Isto mesmo deve ter acontecido quando um dos países comunitários anunciou recentemente que ia suspender a ajuda financeira a Moçambique após as revelações na imprensa financeira internacional de dívidas ocultadas nas contas públicas daquele país. Esta situação – entendida como hostil – poderá ter sido a causa justificativa para o baixo valor da atitude face à UE por parte dos moçambicanos inquiridos. No entanto, a exiguidade da amostra não nos permite efectuar mais inferências.

O nosso estudo revela também que quem possui mais crenças legitimadoras do sistema democrático apresenta uma atitude mais favorável face à União Europeia do que aqueles que possuem baixas crenças. Considerando que as crenças legitimadoras do sistema democrático estão relacionadas com o comportamento da classe política e dos partidos que a enquadram, é importante apelar à honestidade e à idoneidade destes actores sociais no sentido de pautarem os seus comportamentos pelos ditames da transparência e da abnegada dedicação à causa pública, evitando cair nas teias da corrupção, o que só contribui para o descrédito geral da classe política e das instituições em que exercem o seu poder.

Concluindo esta reflexão sobre as atitudes dos portugueses face à União Europeia, importa salientar que nada é dado como definitivo ou adquirido. As atitudes não gozam de imobilidade e manifestam posturas cognoscentes. As percepções que formatam o conhecimento que se possui sobre a UE são processos dinâmicos e, numa Europa em que se afirmam países do norte, do sul e do leste, geram-se fortes vulnerabilidades que alimentam contestações por parte dos cidadãos. Exemplos

do que acabamos de referir vislumbram-se já na actualidade quando se assiste ao recrudescimento de nacionalismos primários e de movimentos xenófobos. A classe política e os líderes europeus parecem ser condescendentes e pouco cônscios de que estas vulnerabilidades afectarão as atitudes dos povos e conduzirão ao seu afastamento de Bruxelas.

Referências Bibliográficas

Ajzen, I. (1988). *Attitudes, Personality and Behavior*. Milton Keynes: Open University Press.

Alexandre, V. (1971). *Les Échelles d'Attitude*. Paris: Éditions Universitaires.

Angleitner, A.; John, O.P. & Löhr, F.J. (1986). "It is What You Ask and How You Ask it: An Itemmetric Analysis of Personality Questionnaires". In: A. Angleitner & J.S. Wiggins (eds.), *Personality Assessment Via Questionnaires*. Berlin: Springer-Verlag, pp. 61-107.

Araújo, T. (1997). *As Atitudes dos Profissionais da Saúde Face à Interrupção Voluntária da Gravidez.* Monografia de licenciatura – Instituto Superior de Psicologia Aplicada.

Baldi, V. (2014). "A Consciência Europeia: Uma Herança a Construir". In: V. Baldi & L. Oliveira (org.), *Europeus em Busca da Europa. Os Desafios da Consciência Europeia nas Novas Gerações*. Porto: Edições Afrontamento, pp. 11-26.

Baldi, V. & Oliveira, L. (org.) (2014). *Europeus em Busca da Europa. Os Desafios da Consciência Europeia nas Novas Gerações*. Porto: Edições Afrontamento.

Barreto, A. (2013). "Portugal Europeu?". *Portugal Europeu. E Agora? Actas do 2º Encontro Presente no Futuro*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, pp. 191-195.

Conceição, E. (2016). *O Futuro da União Europeia*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Eagly, A.H. & Chaiken, S. (1998). "Attitude, Structure and Function". In: D.T. Gilbert, S.T. Fiske & G. Lindzey, *Handbook of Social Psychology*. Vol. I. 4th ed. New York: McGraw-Hill, pp. 269-322.

Fishbein, M. & Ajzen, I. (1975). *Belief, Attitude, Intention and Behavior. An Introduction to Theory and Research.* Reading, MA: Addison-Wesley.

Gomes, R. (1988). *As Atitudes dos Psicólogos Clínicos Face à SIDA*. Monografia de licenciatura – Instituto Superior de Psicologia Aplicada.

Graça, M.J. (1996). *Atitudes dos Médicos Infeciologistas em Relação à SIDA*. Monografia de licenciatura – Instituto Superior de Psicologia Aplicada.

Kogan, N. (1961). "Attitudes Toward Old People: The Development of a Scale and an Examination of Correlates". *Journal of Abnormal and Social Psychology*, nº 62, pp. 44-54.

Jost, J.T.; Blount, S.; Pfeffer, J. & Hunyady, G. (2003a). "Fair Market Ideology: Its Cognitive-Motivational Underpinnings". *Research in Organizational Behavior*, vol. 25, pp. 53-91.

Jost, J.T.; Glaser, J.; Kruglanski, A.W. & Sulloway, F.J. (2003b). "Exceptions That Prove the Rule: Using a Theory of Motivated Social Cognition to Account for Ideological Incongruities and Political Anomalies". *Psychological Bulletin*, vol. 129, nº 3, pp. 383-393.

Jost, J.T.; Kivetz, Y.; Rubini, M.; Guermandi, G. & Mosso, C. (2005). "System--Justifying Functions of Complementary Regional and Ethnic Stereotypes: Cross-National Evidence". *Social Justice Research*, vol. 18, nº 3, pp. 305-333.

Likert, R. (1932). "A Technique for the Measurement of Attitudes". *Archives of Psychology*, vol. 22, nº 140, pp. 1-55.

Lima, L. (1993). "Atitudes". In: J. Vala & M.B. Monteiro, *Psicologia Social*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 167-199.

Mateus, J. (2013). "A Europa Trouxe Progresso? Portugal Europeu e Agora?". *Actas do 2º encontro presente no futuro*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, pp. 207-210.

Newport, F. (2014). *Gallup Review: Black and White Attitudes Toward Police*. Online: <http://www.gallup.com/poll/175088/gallup-review-black-white-attitudes-toward-police.aspx> (referência de 18-09-2016).

Nunes, E. (1997). "Validação da Versão Portuguesa da Escala de Avaliação de Atitudes Face aos Idosos". In: M. Gonçalves, I. Ribeiro, S. Araújo, C. Machado, L. Almeida & M. Simões (orgs.), *Avaliação Psicológica – Formas e Contextos*, vol. V. Braga: Associação de Psicólogos Portugueses, pp. 659-664.

Pereira, F. (1988). *Atitudes dos Estudantes de Medicina e Direito Face à Eutanásia: Um Estudo Comparativo*. Monografia de licenciatura – Instituto Superior de Psicologia Aplicada.

Petty, R.E. & Cacioppo, J.T. (1986). *Communication and Persuasion: Central and Peripherical Routes to Attitude Change*. New York: Springer-Verlag.

Rosenbaum, D.; Schuck, A.M.; Costello, S.K.; Hawkins, D.F. & Ring, M.K. (2005). "Attitudes Toward the Police: The Effects of Direct and Vicarious Experience". *Police Quarterly*, vol. 8, nº 3, pp. 343-365.

Rutto, F.; Russo, S. & Mosso, C. (2014). "Development and Validation of a Democratic System Justification Scale". *Social Indicators Research*, vol. 118, nº 2, pp. 645–655.

Silva, C.M.F. (2011). *Atitudes, Expectativas e Otimismo Face ao Casamento: Um Estudo Comparativo Entre Adolescentes que Vivenciaram e que não Vivenciaram um Divórcio Parental*. Dissertação de mestrado – Universidade de Lisboa.

Stouffer, S.A.; Lumsdaine, A.A.; Lumsdaine, M.H.; Williams, R.M.; Smith, M.B.; Janis, I.L.; Star, S.A. & Cottrell, L.S. (1949). *The American Soldier. II: Adjustement During Army Life*. Princeton: Princeton University Press.

Thurstone, L.L. & Chave, E.J. (1929). *The Measurement of Attitude*. Chicago: University of Chicago Press.

Whitton, S.W.; Stanley, S.M.; Markman, H.J. & Johnson, C.A. (2013). "Attitudes Toward Divorce, Commitment, and Divorce Proneness in First Marriages and Remarriages". *Journal of Marriage & Family*, vol. 75, nº 2, pp. 276-287.

ResPublica 19/2019
doi.org/10.31750/res19a05

A Segurança Interna no Quadro Financeiro da União Europeia: Impacto e Perspetivas Futuras

Pedro Folgado*

Resumo

O presente ensaio pretende apontar as prováveis linhas orientadoras futuras de desenvolvimento do financiamento comunitário em matéria de segurança Interna da União Europeia.
Neste sentido, traçaremos em breves palavras o percurso decorrido até à atualidade, com particular enfoque na Estratégia Europeia de Segurança Interna e nos instrumentos financeiros criados no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Neste último aspeto, daremos particular relevância ao Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020, nomeadamente ao Fundo de Asilo, Migração e Integração, particularmente, aos instrumentos disponibilizados pelo Fundo de Segurança Interna.

Palavras-chave: União Europeia, Segurança Interna, financiamento comunitário.

* Doutorando em Estudos Estratégicos pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Abstract

This essay seeks to aim the probable future guidelines for the development of the financing instruments related to the EU's internal security.
In this sense, we will shortly resume the steps taken until the present days, with special emphasis on the EU's Internal Security Strategy and the financial instruments developed under the area of Freedom, Security and Justice. Particular relevance will be given to the Multiannual Framework 2014-2020, namely the Asylum, Migration and Integration Fund and specially the two instruments available by the Internal Security Fund.

Keywords: European Union, Internal Security, EU funding

Em 1992, o Tratado de Maastricht introduz uma nova estrutura institucional da então Comunidade Europeia (CE) assente em três pilares:

- o Pilar I com vista à criação de uma União Económica e Monetária;
- o Pilar II referente à Política Externa e de Segurança Comum (PESC), com vista à criação de uma voz única europeia no plano internacional;
- o Pilar III referente à Justiça e Assuntos Internos (JAI), com o propósito de estabelecer a cooperação entre os Estados-Membros (EM) em matéria de Justiça bem como sistemas de trocas de informações a nível judicial e policial.

Com o Tratado de Lisboa, assinado em 2007, entra em vigor o conceito de quadro institucional único, fazendo desaparecer a estrutura em pilares e substituindo a CE pela União Europeia (EU).

«No que diz respeito, em concreto, ao domínio da Justiça e dos Assuntos Internos, o Tratado de Lisboa introduz importantes modificações. O passo maior será, indubitavelmente, a supressão do chamado III pilar (…) e a quase generalização do método comunitário (em substituição do método intergovernamental). Com efeito, na nova arquitetura legal da União, as matérias relativas à cooperação judiciária em matéria penal e à cooperação policial passam a ser reguladas, integralmente, pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE que substituiria o Tratado da Comunidade Europeia). O TFUE passará a integrar um novo título V intitulado *O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça* (ELSJ), alterando definitivamente a nomenclatura de *Justiça e Assuntos Internos*»[1].

«Desta forma, o Tratado de Lisboa reparte as matérias relacionadas com o espaço de liberdade, segurança e justiça em quatro domínios:

- as políticas relativas ao controlo nas fronteiras, ao asilo e à imigração;
- a cooperação judiciária em matéria civil;

1. Veja-se <http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=102&mid=105&sid=105>, último acesso a 17 de abril de 2015. DGAI (Direcção Geral da Administração Interna) (2010). *Portugal no Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça.* Online: <http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=102&mid=105&sid=105> (referência de 17-04-2015).

- a cooperação judiciária em matéria penal;
- a cooperação policial»[2].

Neste sentido, as intervenções no âmbito destes domínios têm como propósito garantir a livre circulação de pessoas e assegurar um elevado nível de proteção dos cidadãos, através da implementação e operacionalização de diversos instrumentos e mecanismos.

1. A Estratégia Europeia de Segurança Interna

Em 2003 a União Europeia adotou a Estratégia Europeia de Segurança (EES), referente à segurança externa da Europa. Em 2010, a EES foi complementada com a adoção da Estratégia Europeia de Segurança Interna (ESI), com o propósito de «ajudar a UE a continuar a dar passos seguros face aos desafios que a sua segurança interna enfrenta, articulando as atividades existentes e estabelecendo os princípios e diretrizes da ação futura, ajudando, dessa forma, a UE a consolidar um modelo de segurança norteado pelos princípios e valores da UE»[3]. Neste documento, entende-se que «[o] conceito de segurança interna deve ser entendido como um conceito amplo e completo que se estende a múltiplos sectores a fim de fazer face a essas graves ameaças e a outras que tenham um impacto directo na vida, na segurança e no bem-estar dos cidadãos, incluindo as catástrofes naturais e as provocadas pelo homem, tais como os incêndios florestais, os terramotos, as inundações e as tempestades» (UE, 2010: 8).

Trata-se, pois, de um conceito abrangente e alargado, assente na colaboração entre as «autoridades policiais e de controlo das fronteiras, das autoridades judiciais e de outros serviços relacionados, por exemplo, com os sectores da saúde, social e de protecção civil» (UE, 2010: 8). Assim, a Estratégia Europeia de Segurança Interna identifica um conjunto de ameaças comuns[4] à União Europeia, definindo um

2. Vide em <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0022_pt.htm>, último acesso a 17 de abril de 2015.
3. Vide em <http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=203&mid=000&sid=1&ssid=000&cid=CNT53d7599a006a4>, último acesso a 17 de abril de 2015.
4. Sucintamente: o terrorismo em todas as suas formas, a criminalidade organizada, a cibercriminalidade, a criminalidade transfronteiras, a violência em si mesma, as catástrofes naturais e as catástrofes provocadas pelo homem, entre outros fenómenos comuns, como por exemplo, os acidentes de viação (UE, 2010).

conjunto de orientações estratégicas de ação para o seu combate, bem como os princípios[5] que devem nortear a sua ação. Fundamentadas nestas ameaças e princípios, foram estabelecidas dez linhas de ação (UE, 2010):

- uma abordagem ampla e integral da segurança interna;
- garantir a supervisão democrática e judicial real das atividades em matéria de segurança;
- prevenção e antecipação: uma abordagem proactiva e baseada na informação;
- elaboração de um modelo global de intercâmbio de informações;
- cooperação operacional;
- cooperação judiciária em matéria penal;
- gestão integrada das fronteiras;
- aposta na inovação e na formação;
- dimensão externa da segurança interna/cooperação com países terceiros;
- flexibilidade para se adaptar aos futuros desafios.

A Estratégia Europeia de Segurança Interna afirmou-se como um dos documentos estruturantes em matéria de cooperação das forças e serviços de segurança europeus, pelo que se encontra atualmente em marcha o processo de revisão da mesma, para o período 2015-2020. Estima-se que a ESI resultante desta revisão venha «reforçar a integração dos direitos fundamentais na política de segurança interna, bem como reforçar o caracter operacional na cooperação entre a segurança interna e externa. (...) Nesse sentido, a nova ESI deverá ainda consolidar e promover maiores sinergias entre as matérias de Assuntos Internos e as outras áreas políticas relacionadas com a segurança interna, tornando-se fundamental consolidar as interações entre as políticas e

5. O respeito pelos direitos fundamentais, a proteção internacional, o Estado de direito e a privacidade; a proteção de todos os cidadãos, especialmente dos mais vulneráveis; a transparência; o diálogo, a tolerância, o respeito e a liberdade de expressão; a integração, a inclusão social e a luta contra a discriminação; a solidariedade e a confiança mútua (UE, 2010).

as ações, envolvendo os diferentes atores, como sejam as autoridades públicas, os cidadãos, a sociedade civil e o setor privado»[6].

2. O Financiamento Comunitário para o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

O financiamento comunitário para as matérias correlacionadas com o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça remonta ao ano 2000, com o surgimento do Fundo Europeu para os Refugiados, destinado ao acolhimento e integração de requerentes de asilo e refugiados.

As evoluções posteriores culminam com o surgimento do Programa Quadro Solidariedade e Gestão de Fluxos Migratórios (PQ SOLID), aprovado em 2005, para o período programático de 2007-2013, que incluiu o Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros[7] (FI), o Fundo Europeu de Regresso[8] (FR), o Fundo Europeu para os Refugiados III[9] (FER III)e o Fundo Europeu para as Fronteiras Externas[10] (FFE). Estes quatro instrumentos constituíram, entre 2007 e 2013, os principais mecanismos financeiros de apoio à gestão dos fluxos migratórios e combate à imigração ilegal, à disposição dos EM. A repartição dos

6. Idem.
7. Pretendeu apoiar os esforços dos Estados-Membros para permitir a nacionais de países terceiros oriundos de contextos culturais, religiosos, linguísticos e étnicos diferentes que se instalem e sejam parte ativa das sociedades de acolhimento no que diz respeito a procedimentos de admissão, a programas e atividades culturais, à participação na vida cívica e política e ao respeito pela diversidade e pela cidadania. Vide em <http://www.fundoscomunitarios.dgai.mai.gov.pt/proquadro/FunEurIntegracao/Paginas/default.aspx>, último acesso a 17 de abril de 2015.
8. Teve por objetivo apoiar os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros no combate à imigração ilegal e, em especial, na gestão do regresso de nacionais de países terceiros, que se encontrem em situação irregular na UE. Vide em <http://www.fundoscomunitarios.dgai.mai.gov.pt/proquadro/FunEurRegresso/Paginas/default.aspx>, último acesso a 17 de abril de 15.
9. Visou apoiar financeiramente os esforços dos Estados-Membros no desenvolvimento da política comum de asilo, promovendo uma partilha equitativa das respetivas responsabilidades, ao acolherem refugiados e pessoas em busca de proteção internacional e suportando as consequências desse acolhimento. Vide em <http://www.fundoscomunitarios.dgai.mai.gov.pt/proquadro/FunEurRefugiadosIII/Paginas/default.aspx>, último acesso a 17 de abril de 2015.
10. Teve como objetivo principal apoiar os Estados-Membros no esforço financeiro resultante da introdução de uma gestão integrada das fronteiras externas, assegurando a proteção uniforme das mesmas, essencial para a construção do espaço comum de liberdade, segurança e justiça. Vide em <http://www.fundoscomunitarios.dgai.mai.gov.pt/proquadro/FunEurFroExternas/Paginas/default.aspx>, último acesso a 17 de abril de 2015.

montantes teve em consideração a situação específica de cada Estado[11] e a sua gestão foi executada localmente, mantendo-se uma reserva de ações comunitárias específicas, de acordo com as prioridades definidas pela UE. A acrescer a este Programa Quadro, foram implementados, neste mesmo período, dois outros instrumentos financeiros relevantes, geridos diretamente pela Comissão Europeia (COM): O Programa Específico Preparação e Gestão das Consequências em matéria de Terrorismo e outros riscos relacionados com a Segurança (CIPS) e o Programa Específico Prevenir e Combater a Criminalidade (ISEC).

Para o presente período programático (2014-2020), numa lógica de racionalização e simplificação da estrutura de financiamento, a UE definiu e estabeleceu dois programas financeiros: o Fundo de Asilo, Migração e Integração (FAMI) e o Fundo de Segurança Interna (FSI)[12]. Por força do acervo Schengen e das especificidades de alguns Estados-Membros nestas matérias, bem como tendo em conta as particularidades jurídicas decorrentes do Tratado de Funcionamento da UE, «[no] âmbito do Fundo para a Segurança Interna (FSI) foram criados dois instrumentos de apoio financeiro: Um dirigido à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises (Regulamento FSI - Cooperação Policial) e outro em matéria de fronteiras externas e de vistos (Regulamento FSI-Fronteiras e Vistos)»[13].

Assim, de acordo com os regulamentos aprovados e publicados[14], temos o seguinte quadro financeiro:

Quadro 1 – Quadro financeiro plurianual 2014-2020 para Portugal

	Fundos		Montantes para Portugal
Quadro financeiro Plurianual 2014-2020	Fundo de Asilo, Migração e Integração		32.776.377,00 €
	Fundo de Segurança Interna	Instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises	18.693.124,00 €
		Instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos	18.900.023,00 €
		Total	**70.369.524,00 €**

11. No caso de Portugal, o montante disponível ultrapassou os 52M€.
12. Prevê-se, para Portugal, um montante superior a 32M€ no âmbito do FAMI e de mais de 38M€ no âmbito do FSI.
13. Vide em <http://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/QFP20142020/Paginas/default.aspx>, último acesso a 17 de abril de 2015.
14. Vide nota de rodapé nº 14.

Atendendo ao que se refere estritamente à área da Segurança Interna, em relação à qual importará ter presente a definição[15] constante na Lei de Segurança Interna atualmente em vigor, o montante disponível para o Estado Português ultrapassa os 36M€, para o período programático de 2014-2020, representando um montante anual superior a 5M€. A este montante deverá ser acrescida a respetiva contrapartida nacional, uma vez que a taxa de cofinanciamento prevista é de 75%, podendo ascender aos 90% apenas em circunstâncias excecionais[16].

Os objetivos preconizados pelo FSI (e que traduzirão as respetivas prioridades de investimento) dividem-se conforme se referem ao FSI-Cooperação Policial ou ao FSI-Fronteiras e Vistos, embora ambos os instrumentos visem «contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União»[17].

O primeiro define como objetivos: «a) Prevenir a criminalidade, lutar contra a criminalidade transnacional grave e organizada, incluindo o terrorismo, e reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e outras autoridades nacionais dos Estados-Membros, incluindo a Europol e outros organismos competentes da União, e com os países terceiros e as organizações internacionais relevantes; b) Reforçar a capacidade dos Estados-Membros e da União para gerir de forma eficaz os riscos relacionados com a segurança e as crises, e preparar e proteger as pessoas e as infraestruturas críticas contra ataques terroristas e outros incidentes relacionados com a segurança»[18].

Por seu lado, o FSI-Fronteiras e Vistos, em coerência com a sua própria denominação, tem como objetivos: «a) Apoiar uma política comum de vistos a fim de facilitar as viagens efetuadas de forma legítima, oferecer uma elevada qualidade de serviço aos requerentes de vistos,

15. «A segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática». – Ponto 1º do artigo 1º da Lei nº 53/2008, de 29 de agosto
16. Artigo 16º do Regulamento (UE) nº 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Abril, conjugado com o ponto 3º do artigo 1º do Regulamento (UE) nº 515/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril.
17. Ponto 1º do artigo 1º dos Regulamentos (UE) nº 513/2014 e nº 515/2014, de 16 de abril.
18. Alíneas a) e b) do ponto 2º do artigo 3º do Regulamento (UE) nº 513/2014, de 16 de abril.

assegurar o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros e combater a imigração ilegal; b) Apoiar a gestão integrada das fronteiras, incluindo a promoção de uma maior harmonização das medidas relacionadas com a gestão das fronteiras em conformidade com as normas comuns da União e através da partilha de informações entre os Estados-Membros e entre estes e a Agência Frontex, de forma a assegurar, por um lado, um nível uniforme e elevado de controlo e de proteção das fronteiras externas, incluindo a luta contra a imigração ilegal, e, por outro lado, a passagem sem problemas das fronteiras externas em conformidade com o acervo de Schengen, garantindo simultaneamente o acesso à proteção internacional a quem dela necessite, de acordo com as obrigações assumidas pelos Estados-Membros no domínio dos direitos humanos, incluindo o princípio da não repulsão»[19].

Considerações Finais

Ainda que se possa argumentar que os montantes disponíveis para cada um dos EM individualmente considerados não sejam significativos, há que ter em consideração, por um lado, o aumento significativo em relação ao período programático anterior (2007-2013)[20] e, por outro, o valor total em termos europeus que este quadro plurianual representa, acrescido dos montantes geridos diretamente pela própria Comissão Europeia. No total, a União Europeia disponibiliza um montante de 3.800.000.000,00€ para o FSI[21] e 3.100.000.000,00€ para o FAMI[22], o que é bastante significativo e relevante.

19. Alíneas a) e b) do ponto 2º do artigo 3º do Regulamento (UE) nº 515/2014, de 16 de abril.
20. O montante total disponível para o PQ SOLID foi de aproximadamente 5.800.000.000,00€.
21. Vide em <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-borders/index_en.htm>, último acesso a 21 de abril de 2015.
22. Vide em <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/index_en.htm>, último acesso a 21 de abril de 2015.

Em termos gerais e valores aproximados, e tendo em consideração os programas específicos CIPS[23] e ISEC[24], registamos um acréscimo de mais de 300M€ do período programático anterior para o atual:

Quadro 2 – Comparação entre períodos programáticos

	Fundos/Programas		Montantes disponíveis
Quadro financeiro Plurianual 2014-2020	Fundo de Asilo, Migração e Integração		3.100.000.000,00 €
	Fundo de Segurança Interna	Instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises	1.000.000.000,00 €
		Instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos	2.800.000.000,00 €
	Total		**6.900.000.000,00 €**
Período Programático 2007-2013	Programa Quadro Solidariedade e Gestão de Fluxos Migratórios (PQ SOLID)		5.800.000.000,00 €
	Programa Específico Preparação e Gestão das Consequências em matéria de Terrorismo e outros riscos relacionados com a Segurança (CIPS)		140.000.000,00 €
	Programa Específico Prevenir e Combater a Criminalidade (ISEC)		600.000.000,00 €
	Total		**6.540.000.000,00 €**

É de referir também o reforço da importância que é dada, por esta via, às questões da imigração e gestão dos fluxos migratórios e o seu impacto na segurança interna do espaço europeu.

Sendo certo que o impacto de casos recentes ocorridos no Mediterrâneo levou à reunião de emergência dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Administração Interna dos EM e à consequente adoção de medidas de emergência[25], a verdade é que boa parte destas medidas se encontram já no escopo dos objetivos pretendidos no âmbito deste Quadro Plurianual 2014-2020.

Medidas como o reforço das operações conjuntas no Mediterrâneo, a colaboração próxima e regular de agências como a FRONTEX, a EUROPOL, o EASO e o EUROJUST, a implementação de programas de regresso e reinstalação, assim como o envio de Oficiais de Ligação de Imigração (OLI), encontram-se não só já previstas, como decorrem da experiência do período programático anterior.

Nesta linha de raciocínio, é também de sublinhar o alinhamento entre o Quadro Financeiro Plurianual e a ESI, bem como já com as próprias linhas orientadoras para a revisão da mesma, nomeadamente

23. Vide em <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/terrorism-and-other-risks/index_en.htm>, último acesso a 21 de abril de 2015.
24. Vide em <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and--safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm>, último acesso a 21 de abril de 2015.
25. Vide em <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm>, último acesso a 21 de abril de 2015.

no que se refere ao aumento das capacidades de resposta a «novos desafios, tais como, a cibersegurança, as novas formas de crime organizado e *modus operandi* do contrabando de imigrantes e tráfico de seres humanos (TSH)»[26], acrescidos da permanente preocupação com o fenómeno terrorista em todas as suas dimensões.

Referências bibliográficas e legislação consultada

Lei nº 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna.

Regulamento (UE) nº 513/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril, que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises.

Regulamento (UE) nº 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril, que estabelece disposições gerais aplicáveis ao fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises.

Regulamento (UE) nº 515/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril, que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos.

UE [União Europeia] (2010). Estratégia de Segurança Interna da União Europeia – Rumo a um Modelo Europeu de Segurança. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

26. Vide nota de rodapé nº 4.

RES PUBLICA

POLÍTICA INTERNACIONAL

ResPublica 19/2019
doi.org/10.31750/res19a06

Para Uma Nova Teoria Geral das Relações Internacionais: A Teoria Institucionalista

António José Fernandes*

Resumo

Constatando que a comunidade internacional sofreu uma significativa transformação desde a queda do Muro de Berlim (09-11-1989), tornando-se cada vez mais institucionalizada, pareceu-nos pertinente analisar o processo de mudança ocorrido e questionar se as teorias gerais das relações internacionais do século XX interpretam e explicam a nova realidade do sistema mundial e das relações que dentro dele se desenvolvem, ou se é necessário e indispensável partir de um novo sistema que orienta a investigação científica (um novo paradigma), para consubstanciar e formular uma nova teoria das relações internacionais, que explique fundamentada e cabalmente a complexa realidade das interacções internacionais e evite os equívocos conceptuais e terminológicos dos teóricos da neófita Escola Liberal das relações internacionais.

Palavras-chave: Comunidade internacional, Relações Internacionais, Estados, Poder, Teorias, Paradigmas, Sistemas

* Prof. Catedrático da Universidade Lusófona do Porto

Abstract

Noting that the international community has undergone a significant transformation since the fall of the Berlin Wall (09-11-1989), becoming increasingly institutionalized, it seemed pertinent to analyze the process of change and to question whether the general theories of International Relations of the twentieth century interpret and explain the new reality of the world system and the relations developing within it, or if it is necessary and indispensable to start from a new system that guides scientific research (a new paradigm), in order to substantiate and formulate a new theory of international relations that thoroughly and effectively explains the complex reality of international interactions and avoids the conceptual and terminological misconceptions of the neophyte Liberal School of International Relations theorists.

Keywords: International Community, International Relations, theories, paradigms, systems

Observando e analisando a comunidade internacional com base em diferentes perspectivas teóricas, muitos estudiosos reflectiram sobre a guerra e a paz, sobre a cooperação, a concertação e o conflito, sobre as relações de poder e os processos de decisão internacionais e sobre as diversas concepções do mundo e da vida que influenciaram (e influenciam) a afirmação do poder nas sociedades politicamente organizadas e na comunidade internacional. Assim, desde Tucídides até Raymond Aron, Henry Kissinger, Marcel Merle, Joseph Nye, Stanley Hoffmann, James Rosenau, passando por Santo Agostinho, São Tomás de Aquino, Maquiavel, Francisco de Vitória, Carl von Clausewitz, Karl Marx, Lenine, entre tantos outros, todos procuraram interpretar, compreender e explicar os fenómenos inerentes ao desenvolvimento das relações internacionais.

Alguns desses estudiosos (Clausewitz, Hans Morgenthau, Kissinger, Aron) entendem que as relações internacionais são produto das relações entre os Estados soberanos e independentes, os quais agem sempre em nome do interesse nacional. E as suas reflexões teóricas, baseadas na perspectiva funcionalista de observação e análise dos factos e acontecimentos internacionais, enquadram-se no «paradigma da comunidade interestadual» e consubstanciam as teorias clássicas das relações internacionais: a «teoria realista», a «teoria diplomático-estratégica» e a «teoria dos grandes espaços».

Outros (Marx, Lenine, Boukharin, Johan Galtung, Samir Amin) observaram as interacções internacionais na perspectiva estruturalista de observação e análise, e concluíram que a comunidade internacional se identifica com um sistema de dominação e que as relações internacionais são o resultado da afirmação dos poderosos sobre os fracos, dos exploradores sobre os explorados, dos capitalistas sobre o proletariado internacional. Partindo do «paradigma da comunidade internacional estratificada», o trabalho destes estudiosos consubstancia a «teoria marxista-leninista das relações internacionais», sustentando que o mundo está dividido entre os que fazem a história e os que a sofrem, entre as nações da elite e os povos dependentes, entre os países desenvolvidos e industrializados e os países subdesenvolvidos e em vias de desenvolvimento, entre os capitalistas e o proletariado, e advogando que o elemento económico é determinante nas relações internacionais.

Outros ainda (Francisco de Vitória, Merle, Robert Keohane, Rosenau, Nye, Hoffmann), baseando-se no «paradigma da comunidade

transnacional», acham que as relações internacionais se desenvolvem numa comunidade universal e são o resultado da combinação das relações individuais e transnacionais. Para estes estudiosos, a comunidade internacional comporta uma pluralidade de actores subestatais, estatais, transnacionais e supranacionais, e é formada por homens que, antes de surgirem as sociedades politicamente organizadas (os Estados), deslocavam-se e fixavam-se em determinados espaços geográficos e já haviam estabelecido entre si relações de reciprocidade e cooperação, desfrutando de um direito natural que nenhum poder político instituído lhes poderia retirar. Assim, ao longo da história da humanidade, o viajante, o navegador, o comerciante, o industrial, o religioso, criaram um tecido transnacional que serve de pano de fundo à comunidade internacional, onde se desenvolvem relações económicas, sociais e culturais, protagonizadas pelas empresas multinacionais, pelas Igrejas, pelas confederações sindicais, pelas sociedades científicas e por grupos de indivíduos, que ultrapassam as fronteiras dos Estados. E daí que as reflexões destes estudiosos, orientadas pela perspectiva sistémica de análise dos factos e dos acontecimentos, consubstanciem a «teoria transnacionalista», que realça a importância dos elementos sociais e culturais nas relações internacionais.

Entretanto, a revolução científica e tecnológica das últimas décadas do século XX impulsionou as ideias neoliberais, que derrubaram muros, mobilizaram nações, dividiram Estados, implementaram a globalização dos mercados, incentivaram a proliferação de fluxos transnacionais, reduziram as distâncias económicas e a importância das fronteiras, aumentaram quantitativa e qualitativamente os protagonistas das relações internacionais, e transformaram o Globo terrestre numa grande cidade onde vive o rebanho humano. E o sistema mundial tornou-se cada vez mais integrado de subsistemas políticos, económicos, sociais e culturais, à medida que foi aumentando o número de Estados, de organizações internacionais, de empresas multinacionais, de associações de interesses económicos e financeiros e de grupos organizados de intervenção ilegal, e que se foi alterando a preponderância dos elementos constitutivos do poder de intervenção dos principais protagonistas das relações internacionais (os Estados), assistindo-se à substituição da importância dos elementos político-militares e diplomáticos clássicos pela importância dos elementos económicos e financeiros e da diplomacia cooperativa.

A evolução da comunidade internacional e o desenvolvimento das relações internacionais, nestes últimos vinte e cinco anos, suscitaram uma mudança de paradigma para interpretar a nova realidade das relações internacionais, da qual decorrem as seguintes interrogações: a) poderão as teorias gerais das relações internacionais do século XX explicar cabalmente a nova realidade internacional?; b) como se processou a crescente institucionalização da comunidade internacional, desde o início da última década do século passado?; c) será cientificamente concebível uma teoria liberal das relações internacionais explicativa dos factos e acontecimentos ocorridos nas últimas duas décadas? ou não será necessário partir do «paradigma da comunidade universal institucionalizada» para compreender e explicar a complexidade do sistema mundial do nosso tempo, dando consistência a uma nova teoria das relações internacionais?

1. Apreciação Crítica das Teorias Gerais das Relações Internacionais do Século XX

As teorias gerais das relações internacionais que atrás descrevemos e analisámos são passíveis de uma apreciação crítica pela simples razão de acentuarem a preponderância de alguns factores em relação a outros, ou pelo facto de seleccionarem apenas um factor (ou elemento) negligenciando o papel e a importância de outros factores no desenvolvimento das relações internacionais.

A «teoria realista» apenas toma em consideração o poder, ou melhor, tem por referência o interesse nacional definido em termos de poder, negligenciando as variáveis económicas, sociais e culturais. Por outro lado, entende o poder como uma finalidade – os Estados agem na esfera internacional com vista a maximizar o seu poder. Ora, o poder tanto pode ser um fim, como um meio, ou uma relação. O poder pode ser exercido para realizar o bem-estar social, sendo um instrumento, um meio, ao serviço de um fim. Além disso, o conceito de interesse nacional, definido em termos de poder, presta-se a discussões e gera alguns equívocos, na medida em que o interesse nacional não deve ter apenas uma dimensão política, deve resultar da conjugação de variáveis políticas, económicas, sociais e culturais. Finalmente, a teoria realista considera apenas os Estados como actores internacionais, esquecendo o papel e a importância das organizações internacionais, das

sociedades multinacionais e dos grupos mais ou menos organizados na cena internacional. Tem uma visão limitada das relações internacionais contemporâneas, já que toma por campo de observação uma comunidade interestadual e um sistema internacional homogéneo próprios dos séculos XVIII e XIX. Por isso, não nos parece que seja possível interpretar e compreender a complexa realidade das relações internacionais do nosso tempo se se adoptar a perspectiva propugnada pela teoria realista, pois ficar-se-ia com uma visão bastante limitada dessa mesma realidade.

A «teoria diplomática-estratégica» considera que as relações internacionais se desenvolvem numa comunidade internacional anárquica – ausência de uma instância detentora do monopólio da violência legítima – e que são o produto do comportamento diplomático e estratégico dos Estados. Tal como a teoria realista, concebe a comunidade internacional como uma comunidade relacional, restringe as relações internacionais às relações interestaduais, e assenta no primado do elemento político-militar, negligenciando também as variáveis económicas, sociais e culturais. Difere da teoria realista no que concerne à essência, ao móbil, à especificidade das relações internacionais, que não é a procura do poder, mas sim a legitimidade e a legalidade do recurso à força por parte dos actores (os Estados). A teoria diplomático-estratégica reduz as relações internacionais às relações político-militares e diplomáticas e descura a existência de relações sociais, culturais e económicas, promovidas e desenvolvidas tanto pelos Estados como pelos outros actores internacionais. É uma perspectiva teórica de observação e análise que permite interpretar e compreender apenas uma parte da complexa realidade das relações internacionais.

A «teoria dos grandes espaços», que se inscreve na «escola clássica» das relações internacionais, não constitui um quadro teórico de análise das relações internacionais, é antes uma conceptualização da importância do espaço na afirmação do poder político-militar no contexto internacional. Traduz uma visão clássica da comunidade internacional, já que toma em consideração apenas os Estados assemelhando-os a organismos vivos que nascem, crescem, vivem e morrem, e que, tal como os organismos, têm direito a organizar o seu habitat, isto é, a organizar o seu espaço, que é considerado vital para as aspirações dos povos. A teoria dos grandes espaços descura também o papel e a importância das organizações internacionais, das sociedades

multinacionais e dos grupos como protagonistas das relações internacionais. Não concebe a organização do espaço em termos de agrupamento de Estados, ou em função das organizações internacionais, mas sim em termos estritamente estaduais. E atribui ao espaço territorial uma função ao serviço dos interesses político-estratégicos dos Estados. Assenta, pois, tal como as outras teorias clássicas, numa perspectiva funcionalista e interpreta a comunidade internacional como uma comunidade interestadual.

A «teoria marxista-leninista» concebe a comunidade internacional em termos estruturais e interpreta as relações internacionais na perspectiva marxista de análise das relações sociais. Sendo a comunidade internacional uma macroestrutura integrada por microestruturas – as sociedades politicamente organizadas –, as relações internacionais são o reflexo das relações intra-societais, que são determinadas pela infra-estrutura económica ao serviço das classes dominantes.

Ao transferir a análise das relações intra-societais para as relações internacionais, a teoria marxista-leninista coloca o acento tónico na variável socioeconómica, e considera que o comportamento internacional dos Estados é determinado pelas estruturas socioeconómicas desses Estados. Nega a autonomia da variável política fazendo-a depender de variáveis económicas e sociais, advogando que são as forças económicas em acção que determinam a complexa realidade das relações internacionais e não as guerras, os tratados e a acção dos diplomatas.

A interpretação e explicação marxista-leninista das relações internacionais não deixam de ser também monoconceptuais, tal como o são as teorias da «escola clássica»: para estas o factor político é determinante; para os marxistas é o factor económico que determina o comportamento político.

Minimizando e descurando outras variáveis do sistema internacional, sobretudo variáveis culturais, e reduzindo todos os factos e acontecimentos aos caprichos do materialismo determinista da história, a perspectiva marxista-leninista permite-nos ter uma visão limitada da complexa rede de relações internacionais, tecida pela mão dos Estados, das organizações, das empresas, das Igrejas, dos grupos e dos indivíduos, e colorida de matizes ideológicas, políticas, económicas, sociais, religiosas e culturais.

A «teoria do transnacionalismo» interpreta e explica as relações internacionais baseando-se numa perspectiva sistémica e concebendo a

comunidade internacional como uma comunidade universal integrada por indivíduos, grupos, sociedades e instituições de variada ordem e natureza. Para a teoria do transnacionalismo, as relações internacionais são o produto da interacção das diversas variáveis (actores), com capacidade para intervir na esfera internacional, sobretudo das variáveis que intervêm à escala transnacional.

Ao contrário das outras teorias, o transnacionalismo coloca o acento tónico nos elementos sociais e culturais, embora não descure totalmente a importância dos elementos económicos e políticos no contexto global das relações internacionais.

A partir de uma perspectiva sistémica de observação e análise dos fenómenos, a teoria do transnacionalismo permite ter uma visão global e integrada da realidade internacional dos finais do século XX e dos princípios do século XXI. No entanto, os estudiosos e analistas que se inscrevem na «escola universalista» (ou «transnacionalista») talvez pequem por minimizar o papel dos Estados, sobretudo das grandes potências, e das instituições públicas internacionais, na condução dos destinos da humanidade. É certo que o tráfico da droga, o terrorismo internacional e as migrações clandestinas escapam ao controle total dos Governos e que as grandes multinacionais definem o que produzir, onde produzir e como produzir; mas isso só e enquanto os modos e os processos de produção se coadunarem com os interesses da política económica definida pelo Grupo dos Oito (G8) e aceite pelo Grupo dos Cinco (BRICS) e enquanto a transnacionalização clandestina servir os interesses políticos e económicos dos Estados mais poderosos.

2. A Crescente Institucionalização da Comunidade Internacional

Os acontecimentos ocorridos nos finais da década de oitenta e nos primeiros anos da década de noventa do século passado, que foram reflexo da onda neoliberal que avassalou todos os cantos da Terra, criaram condições propícias à crescente institucionalização da comunidade internacional, na medida em que aumentou significativamente o número de Estados autónomos e independentes e dos seus agrupamentos, duplicaram as organizações internacionais por estes criadas (organizações intergovernamentais), multiplicaram as organizações não-governamentais e as empresas multinacionais, proliferaram os grupos

de interesses económicos e financeiros e surgiram os temíveis grupos organizados de intervenção ilegal, contribuindo todos para a multiplicação das interacções e dos fluxos internacionais e transnacionais.

2.1. Aumento do Número de Estados e dos seus Agrupamentos

Desde o início da década 90 do século passado até ao presente, o número de Estados autónomos e independentes passou de 168 em 1991 para 204 em 2011. E, no mesmo período, foram instituídas várias associações de Estados com a finalidade de realizar e salvaguardar os seus interesses políticos, económicos e financeiros, entre as quais se destacam:

O «G-7», grupo dos sete países pós-industrializados e mais desenvolvidos, que foi formado em 1975 pelos Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Itália, Reino Unido e Canadá, transformou-se no G-8 em Junho de 1997, data da admissão formal da Rússia ao Clube dos países mais desenvolvidos. A sua finalidade traduz-se em promover os mecanismos de concertação entre os seus membros, através de reuniões periódicas dos seus mais altos dirigentes.

O «G-20», grupo que compreende, na realidade, os dezanove países economicamente mais prósperos e uma organização internacional (a União Europeia); os quais reúnem periodicamente, ao mais alto nível, com vista a analisar a evolução da conjuntura mundial e a adoptar as medidas mais adequadas para salvaguardar os seus interesses e realizar os seus objectivos.

O grupo «IBAS», formado em 2003 pela Índia, Brasil e África do Sul, mediante a Declaração de Brasília, com o objectivo de consolidar as suas indústrias e de combater as desigualdades sociais, concertando as suas posições através de reuniões anuais dos seus Ministros das Relações Exteriores, desde a sua formação, e de cimeiras dos Chefes de Estado e de Governo, desde 2008.

O grupo «BRICS», que compreende, desde 2011, o Brasil, a Rússia, a Índia, a China e a África do Sul, cuja designação se deve a Jim O'Neill, economista principal do Banco Goldman Sachs, que apelidou, em 2003, de BRIC os quatro países emergentes de grande crescimento económico (Brasil, Rússia, Índia e China), que se reuniram a nível de Chefes de Estado e de Governo, pela primeira vez, em 2009, na cimeira de Ekaterinburg (Rússia), apelando na sua resolução final à formação de um mundo multipolar, e nas cimeiras de Brasília, em 2010, e de Sanya

(China), em 2011, nas quais concluíram que devia ser corrigido o deficit de legitimidade do FMI e do Banco Mundial e reformado o sistema das Nações Unidas, e decidiram admitir oficialmente a África do Sul ao Grupo dos cinco países emergentes. Além das cimeiras anuais, os BRICS instituíram reuniões anuais dos Ministros das Relações Exteriores, de Altos Representantes encarregues das questões de segurança, dos Ministros das Finanças, dos Ministros da Agricultura e dos Governadores dos Bancos Centrais.

O «Grupo dos 15», também designado Grupo de Cooperação Sul-Sul, foi criado em 1989, em Belgrado, por quinze países em vias de desenvolvimento (PVD), com o objectivo de promover o diálogo com o G-7 (países industrializados e desenvolvidos), e, em 2004, contava com dezanove Estados membros: Argélia, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Egipto, índia, Indonésia, Irão, Jamaica, Malásia, México, Nigéria, Peru, Quénia, Senegal, Sri Lanka, Venezuela e Zimbabué.

O «Grupo do Rio», criado em 1986 com a finalidade de promover a concertação política e, mais tarde, económica, dispõe de um Secretariado Permanente em Assunção (Paraguai) e integra dezanove países da América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Salvador, Uruguai e Venezuela.

O grupo dos «Estados ACP», que integra 79 países de África, das Caraíbas e do Pacífico, foi constituído formalmente em 1992 com vista a promover o desenvolvimento dos seus membros no quadro da Convenção de Lomé e do Acordo de Cotonou que entrou em vigor em Abril de 2003, os quais regulam a ligação formal entre a União Europeia e os Estados ACP.

O grupo dos «20 PVD» (países em vias de desenvolvimento) foi criado em 2 de Setembro de 2003, na sequência da reacção dos PVD à Declaração sobre a Agricultura subscrita, em 13 de Agosto de 2003, pelos EUA e pela União Europeia com vista à reunião da OMC em Cancum. A esta Declaração reagiram imediatamente o Brasil e a Índia, redigindo uma contra-proposta que exigia que «os países industrializados e desenvolvidos reduzissem os apoios internos aos seus agricultores e que abrissem os seus mercados aos produtores agrícolas dos países em desenvolvimento» (Jaffrelot, 2012: 44). A assinatura deste texto por vinte países, entre os quais a China, que foi um dos primeiros a

subscrevê-lo, traduziu-se no nascimento do G-20 países em desenvolvimento. Em 2012, o G-20 PVD integrava vinte e dois Estados: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Egipto, Equador, Filipinas, Índia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Quénia, Salvador, Tailândia, Tanzânia e Zimbabué.

2.2. Proliferação das OIG e Ampliação da sua Incidência Geográfica

Não foi somente o número de Estados e de associações por estes criadas que cresceu significativamente desde o início da última década do século passado. Também as organizações internacionais públicas (OIG) proliferaram em todos os domínios da cooperação e concertação interestadual, nestas últimas duas décadas e meia, tanto as organizações de incidência transcontinental e continental, como as organizações de âmbito regional; assim como as mais importantes OIG já existentes viram ampliar bastante o número dos seus Estados membros.

Com efeito, foi neste período que nasceram a Associação para a Cooperação Económica na Ásia e no Pacífico (APEC), a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a Associação Norte-Americana de Comércio Livre (NAFTA), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a União Africana (UA), a União Europeia (UE), a União das Nações Sul-Americanas (UNASUR), a Comunidade dos Estados Independentes (CEI), a Associação de Livre Comércio do Sudeste Asiático (AFTA) e a Organização de Cooperação de Xangai (OCS).

A APEC foi criada sob proposta da Austrália apresentada na Convenção de Camberra, em 1989, integrando Estados de três continentes, a saber: Austrália, Brunei, Canadá. Chile, China, Coreia do Sul, Estados Unidos da América, Filipinas, Hong-Kong, Indonésia, Japão, Malásia, México. Nova Zelândia, Papuásia-Nova Guiné, Peru, Rússia, Singapura, Tailândia, Taiwan e Vietname. E o seu objectivo é promover a cooperação económica entre os seus Estados membros.

A CPLP foi instituída em 17 de Julho de 1996 por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, com vista a promover o uso da língua portuguesa e a sua utilização como instrumento de diálogo nos areópagos internacionais. Posteriormente, a organização acolheu Timor Leste, em 2002, e a Guiné Equatorial, em 2014.

A OMC, resultando da transformação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) decidida no Uruguai Round (1986-1994) e ratificada pelo Acordo de Marraquexe (1994), entrou em funcionamento em 1 de Janeiro de 1995. Com sede em Genebra, a OMC não faz parte de Sistema das Nações Unidas, mas tem por objectivo «desenvolver um sistema comercial multilateral integrado» (Lafer, 1998: 23), através da fixação das regras do comércio internacional e da resolução dos diferendos comerciais que eventualmente ocorram entre os seus países membros. Compreendendo 123 membros no início da sua vigência, a OMC engloba uma centena e meia de Estados, desde 11 de Janeiro de 2007, data da adesão do Vietname.

A criação da OSCE resultou da decisão de perenizar a Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) adoptada na Cimeira de Paris, realizada em 19-21 de Novembro de 1990, com o objectivo de garantir a observância dos princípios e o respeito pelas regras de conduta orientadoras do comportamento dos Estados membros, plasmados na Acta Final da Conferência de Helsínquia (1975) e na Carta de Paris (1990). No entanto, a concretização dessa decisão só foi consumada na Cimeira de Budapeste (5-6 de Dezembro de 1994), que aprovou a mudança de designação, passando a CSCE a chamar-se OSCE (Organização de Segurança e Cooperação na Europa.

Quando foi aprovada a Carta de Paris, em 21 de Novembro de 1990, a CSCE integrava 34 países (todos os Estados europeus, à excepção da Albânia, mais os Estados Unidos e o Canadá); mas quando foi instituída a OSCE (Dezembro de 1994) foram já 55 os Estados que estiveram representados na Cimeira de Istambul, realizada em 18-19 de Novembro de 1999 e na qual foi aprovada a Carta sobre a Segurança na Europa com a finalidade de fortalecer a segurança e a estabilidade nesta região do planeta.

A NAFTA foi instituída em 1 de Janeiro de 1994, mediante a assinatura do Acordo de comércio livre entre o Canadá, o México e os EUA, estabelecendo assim a Zona de Livre Comércio da América do Norte.

O MERCOSUL foi criado pelo Tratado de Assunção de 26 de Março de 1991, que entrou em vigor em 29 de Novembro desse ano, com o objectivo de instituir um mercado comum, até 1995, entre os Estados que o subscreveram: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

A criação e evolução do MERCOSUL inserem-se no processo de integração regional desenvolvido na América Latina, e visam responder aos

desafios colocados pela internacionalização da economia e aos desejos dos países do Cone Sul deste continente.

Aos quatro países subscritores do Tratado de Assunção veio juntar-se a Venezuela em Julho de 2006, data em que este país se tornou membro do MERCOSUL, enquanto a Bolívia, o Chile e o Peru continuam associados a esta organização regional.

Apesar do seu objectivo ser a instituição de um mercado comum até 1995, «o MERCOSUL dotou-se de uma estrutura-orgânica e de um ordenamento jurídico das organizações inter-estatais e de cooperação» (Fernandes, 2000: 138). E, por isso, «a concretização de uma verdadeira união aduaneira tem sido entravada pelas múltiplas excepções ao estabelecimento de uma tarifa exterior comum» (Bach, 2012: 32), e o estabelecimento de um mercado comum no Cone Sul do continente americano continua a ser uma miragem plasmada no Tratado de Assunção e um sonho dos países que o subscreveram.

A União Africana (UA) foi instituída em Julho de 2002, na sequência da refundação da Organização da Unidade Africana (OUA) marcada pelo renascimento dos ideais de panafricanismo político professados por W.E.B. Du Bois. E daí que a Acta constitutiva da UA, subscrita pelos 54 Estados deste continente, em Julho de 2000, sublinhe a importância das questões da governação, da segurança e da preservação da paz, as quais devem suscitar o empenhamento desta organização continental.

A União Europeia (UE) foi instituída em 1 de Novembro de 1993 com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, aprovado em 7 de Fevereiro de 1992 pelos 12 Estados membros da então designada Comunidade Europeia: Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal e Reino Unido.

Passado pouco mais de um ano da entrada em vigor do Tratado de Maastricht, a UE conheceu o seu primeiro alargamento com as adesões da Áustria, Finlândia e Suécia, em 1 de Janeiro de 1995. Posteriormente conheceu mais três alargamentos, respectivamente, em 1 de Maio de 2004, com as adesões de Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa, em 1 de Janeiro de 2007, com as adesões da Bulgária e Roménia, e em 1 de Julho de 2013, com a adesão da Croácia, compreendendo actualmente 28 Estados membros.

A transformação, em Novembro de 1993, da Comunidade Europeia, que integrava as três organizações comunitárias (CECA, CEE e CEEA),

na União Europeia traduziu-se na evolução do processo de integração em dois sentidos aparentemente contraditórios: no «sentido centrípeto», mediante a complexificação da estrutura-orgânica da União, que passou a compreender seis órgãos principais (a Comissão, o Conselho de Ministros, o Conselho Europeu, o Parlamento Europeu, o Tribunal de justiça Europeu e o Tribunal de Contas), dois órgãos complementares (o Conselho Económico e Social e o Comité das Regiões) e três órgãos colaterais (Banco Europeu de Investimento, Sistema Europeu de Bancos Centrais e Banco Central Europeu), e através da adopção de novas políticas comuns e políticas comunitárias; e no «sentido centrífugo», mediante sucessivos alargamentos a mais dezasseis países europeus, que acima foram referidos.

Entre as novas políticas comuns e comunitárias empreendidas, contam-se as políticas inerentes ao sistema de segurança e cooperação na Europa e á instauração da União económica e monetária, suscitadas pelo processo de globalização, e que se traduziram na criação de uma moeda única europeia – o Euro – que começou a vigorar em 1 de Janeiro de 2002 e é actualmente utilizada por dezoito dos vinte e oito países membros da União Europeia.

A UNASUR foi criada pelo Tratado constitutivo da União das Nações Sul-Americanas, assinado pelos doze Estados da América do Sul, em 23 de Maio de 2008, o qual entrou em vigor em 11 de Março de 2011, e se destina a implementar a construção de um espaço continental integrado de acordo com o que ficou estabelecido na Declaração de Cusco, de 8 de Dezembro de 2004, ou seja, visa promover o processo de integração do MERCOSUL e da CAN (Comunidade Andina das Nações) no seio de uma Comunidade Sul-Americana das Nações. Portanto, a UNASUR tem por finalidade instaurar um espaço económico regional integrado, fundado no estrito respeito da soberania e da integridade territorial dos Estados membros, e dispõe de um Conselho Sul-Americano de Defesa com vista à resolução pacífica dos conflitos.

A Comunidade de Estados Independentes (CEI) foi instituída em 21 de Dezembro de 1991, na sequência da implosão da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas); e, em meados de 2004, reagrupava, à excepção dos países bálticos, todas as antigas Repúblicas da URSS, a saber: Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Geórgia, Moldávia, Quirguistão, Rússia, Tajiquistão, Turquemenistão, Ucrânia e Uzbequistão. Sediada em Minsk (Bielorrússia), a CEI é uma espécie de

Confederação, cujo objectivo consiste em promover e garantir a cooperação entre os Estados membros.

A AFTA (Associação de Livre Comércio do Sudeste Asiático) nasceu em 2011, no âmbito da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), criada em 1967 por dez países desta área geográfica (Brunei, Cambodja, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Singapura, Tailândia e Vietname), como resultado dos acordos desta organização internacional com a Austrália, China, Coreia do Sul, Índia, Japão e Nova Zelândia, e visava preparar a instauração, a partir de Dezembro de 2015, de uma comunidade económica da ASEAN (AEC), assente nos princípios da liberdade de circulação das mercadorias, dos capitais, dos serviços e das pessoas, e inspirada nos fundamentos do processo de integração europeia.

A OCS (Organização de Cooperação de Xangai) foi instituída em Junho de 2002, data da aprovação da sua Carta constitutiva, que foi subscrita pelo Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia, Tajiquistão e Uzbequistão, com o objectivo de realizar o sonho do Grupo de Xangai, criado em 1996, que consistia em resolver os problemas de fronteiras e de segurança e favorecer as relações económicas entre os seus membros. Sediada em Pequim, a OCS foi estruturada à volta de um consenso sobre a preservação do «*statu quo* político-territorial» e a garantia da manutenção das fronteiras dos Estados membros. No entanto, «longe de se reduzir a um simples fórum intergovernamental, a OCS fez emergir um espaço regional dinâmico e pioneiro, ilustrando a coexistência paradoxal de lógicas que visam a preservação dos constrangimentos fronteiriços e o incremento de processos de regionalização impulsionados pelos fluxos transnacionais que escapam ao controlo dos Estados» (Bach, 2012: 36).

Ao mesmo tempo que aumentou o número de organizações internacionais públicas, nestas duas últimas décadas e meia, assistiu-se também ao crescimento do número de membros das principais organizações intergovernamentais anteriormente constituídas. Com efeito, todas as organizações para-universais que integram o Sistema das Nações Unidas viram aumentar significativamente o número de Estados membros, à imagem da ONU, que passou de 154 membros, em 1990, para 194, em 2014. E sucedeu o mesmo às organizações inter-continentais, como a NATO e a OCDE, cujo número de membros passou, respectivamente, de 16, em 1997, para 28 (em 2009) e de 24, em

1994, para 30, em 2005. E o Conselho da Europa, como organização do continente europeu, registou a adesão de 15 novos membros entre 1994 e 2007, passando de 32 para 47 o número dos seus Estados membros.

2.3. Expansão Quantitativa das Empresas Multinacionais e Formação de Grupos Organizados de Intervenção Ilegal

No período subsequente à III Revolução Industrial e à expansão do neo-liberalismo, como ideologia orientadora do exercício e afirmação do poder nas sociedades politicamente organizadas e na comunidade internacional, não se registou apenas o crescimento do número de «Estados» e de «organizações internacionais»; também se assistiu a um exponencial aumento quantitativo de «empresas multinacionais», sobretudo de empresas da terceira geração, que se dedicam a actividades comerciais, bancárias, turísticas, seguradoras, de transportes e comunicações, e que contribuíram para aumentar extraordinariamente os fluxos transnacionais, que escapam ao controlo das regulamentações dos Estados e das instituições internacionais e não entram nas contas das balanças comerciais e de transacções correntes. E, ao mesmo tempo, foram surgindo novos protagonistas das relações internacionais – os chamados «grupos organizados de intervenção ilegal» – que actuam à margem das regulamentações nacionais e das regras do Direito Internacional, dispondo de uma organização extremamente ramificada, e cuja sede de comando é, na maior parte dos casos, itinerante e de difícil identificação. Integram-se nesta categoria de actores internacionais os grupos que traficam droga, armas e seres humanos, compram favores, influenciam decisões e recorrem à criminalidade, praticando o terrorismo internacional e a pirataria marítima em várias zonas geográficas, com especial incidência no mar ao largo da Somália, no Golfo da Guiné, no Estreito de Malaca, no Golfo de Bengala e no mar da China Meridional.

Estes grupos organizados, qualificados por alguns autores como «actores recalcitrantes do sistema internacional» (Ramel, 2012: 50), atormentam os governos, aterrorizam as pessoas e fazem muitas vítimas ao redor da Terra, mobilizando a atenção da opinião pública para o crescente aumento dos fenómenos de violência estrutural organizada no domínio das relações internacionais.

2.4. Alteração da Importância Relativa dos Elementos do Poder de Decisão Internacional

Como explicámos em páginas anteriores, os estudiosos que conceberam as teorias clássicas das relações internacionais evidenciaram a preponderância do elemento político-militar no poder de afirmação internacional dos Estados; enquanto os propulsores da teoria marxista acentuaram a importância do elemento económico, e os teóricos do transnacionalismo salientaram o predomínio dos elementos social e cultural.

Na realidade, a conjuntura mundial das primeiras seis décadas do século XX, marcadas por duas guerras mundiais e pela efervescência da Guerra Fria, a partir de 1948, proporcionou que a conduta internacional dos Estados fosse influenciada pelo elemento político-militar do Poder. Porém, quando a Guerra Fria começou a congelar e foi superada pela política de coexistência pacífica e activa, e se tornou evidente, no decorrer da década de 1970, que as desobediências económicas já não podiam ser reprimidas pelo recurso à violência armada, o elemento diplomático-estratégico tornou-se preponderante na afirmação internacional do Poder dos Estados, e o sistema bipolar das relações internacionais começou a dar lugar a um sistema tripolar, primeiro, com ao crescimento do poderio comercial do Japão, e para um sistema pentapolar, depois, com as ascensão da importância económica da Comunidade Europeia e da China, até que os ventos do neoliberalismo derrubaram o Muro de Berlim (1989), dividiram a Checoslováquia, espartilharam a Jugoslávia e implodiram a União Soviética (1991).

Começava, assim, a modificar-se a estrutura do sistema mundial, que passou a integrar cada vez mais centros de decisão internacionais, à medida que as distâncias económicas foram reduzidas e as avenidas da comunicação puseram em contacto todos os cantos do Planeta Terra, facilitando as deslocações das pessoas, dos bens, dos serviços e dos capitais e possibilitando que as transacções económicas e financeiras fossem mais intensas e se fizessem mais rapidamente.

Conforme evidenciámos nas páginas anteriores, a partir da última década do século passado, o mundo foi estruturado em função das ideias que sustentam que o lucro e a posse de bens materiais são os principais desígnios do ser humano. E, em pouco tempo, por iniciativa dos Estados e/ou com o seu consentimento, foram criadas novas

instituições internacionais públicas e privadas, que transformaram a paisagem estrutural do sistema mundial.

De facto, em poucos anos, foi instaurada uma estrutura-orgânica planetária que possibilita aos directores do mundo concretizar mais rápida e eficazmente as suas aspirações e realizar os seus objectivos, ditando as orientações que lhes convêm e que os destinatários são obrigados a respeitar e cumprir. E, de um momento para outro, as «democracias representativas» que, a partir dos anos oitenta do século passado, proliferaram ao redor da Terra, foram superadas e subjugadas por «cleptocracias troikianas» hierarquicamente superiores, das quais se tornaram dependentes e tributárias, perdendo uma boa parte da sua autonomia e independência e, consequentemente, do seu Poder soberano.

Com efeito, a organização estrutural do mundo, nos primeiros anos da segunda década do século XXI, identifica-se com uma hierarquia orgânica piramidal, de diversos patamares, a que correspondem «troikas» de diferentes matizes e categorias.

Assim, no topo da pirâmide política, económica e financeira do nosso Planeta, encontra-se a «Troika Superior e Beneficiária», formada pela Alemanha/(UE), pela China e pelos Estados Unidos da América (EUA), os países mais beneficiados do sistema piramidal instituído, em virtude de disporem de Bancos Centrais emissores das moedas utilizadas nas transacções económicas e financeiras internacionais e nos actos de compra e venda nos espaços geográficos de sua incidência (o «dólar», o «euro» e o «renminbi»), moedas essas que alimentam o sistema monetário internacional, o qual controla o sistema económico mundial e condiciona os sistemas políticos que integram a comunidade internacional.

No patamar seguinte, de acordo com uma escala descendente, situa-se a «Troika Instrumental», constituída pelo Banco Mundial (BM), pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela Organização Mundial do Comércio (OMC), sendo estas organizações instrumentos dos Estados que integram o topo da «Pirâmide Troikiana», e as quais o Prof. Ha-Joon Chang apelidou de «Profana Trindade», encarregue de formular os programas a seguir e as medidas e os procedimentos a aplicar, com vista a resgatar as dívidas públicas e a equilibrar os orçamentos dos países clientes/dependentes.

A esta «troika» segue-se-lhe a «Troika Operacional para a Zona Euro», integrada pelo Banco Central Europeu (BCE), pela Comissão

Europeia (CE) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que se destina a preparar e recomendar, aos países do euro com défices orçamentais elevados e dívidas públicas exageradas, as medidas e operações económicas e financeiras a prosseguirem, mesmo que essas medidas impliquem a alienação dos sectores chaves das economias nacionais e se traduzam no empobrecimento, na miséria e na fome das massas trabalhadoras e dos seus familiares.

Imediatamente a seguir situa-se a «Troika Económica e Financeira», composta pelas agências de *rating*, pelos grandes bancos e pelas empresas multinacionais, que beneficia dos programas aplicados e participa nas operações realizadas.

A estas «troikas» de dimensão internacional seguem-se dois tipos de «troikas» nacionais: as «Troikas do Sistema» e as «Troikas Exploradas e Espoliadas».

As «Troikas do Sistema» (dos dirigentes políticos) são formadas pelos órgãos da Direcção do Estado (Chefe do Estado, Parlamento e Governo), que dialogam com os representantes das «troikas» internacionais e garantem a boa execução das medidas e das operações por estes impositivamente recomendadas.

As «Troikas Exploradas e Espoliadas» ocupam a base da «Pirâmide Troikiana» e compreendem os funcionários públicos, os pensionistas e os trabalhadores inscritos na Segurança Social, os quais, através dos descontos salariais obrigatórios a que estão sujeitos e dos impostos, taxas e coimas que sobre eles impendem, sustentam a avidez das «cleptocracias troikianas».

Estrutura da Pirâmide Troikiana

Troika Superior Beneficiária	EUA
	RFA (UE)
	CHINA
Troika Instrumental	BM + FMI +OMC
Troika Operacional	BCE + CE + FMI
Troika Económica e Financeira	AR + GB + E M
Troikas do Sistema	C.E. + Parlamento + Governo
Troikas Exploradas e Espoliadas	Funcionários Públicos + Pensionistas + Trabalhadores inscritos na Segurança Social

3. Paradigma da Comunidade Universal Institucionalizada e Teoria Institucionalista das Relações Internacionais

A evolução da Comunidade Internacional e o desenvolvimento das relações internacionais nas últimas duas décadas e meia suscitaram a curiosidade dos estudiosos dos fenómenos internacionais e deram origem à elaboração de análises, fundadas numa concepção liberal do mundo e da vida, as quais sustentam que «a mundialização e a exportação dos mecanismos de mercado livre favorecem a paz (...) e quanto mais capitalista for o mundo, mais pacífico ele será» (David, 2001: 37). Estes estudiosos dos factos e acontecimentos internacionais, entre os quais se destacam James Rosenau, Joseph Nye, John Ikenberry, Robert Keohane e Stanley Hoffman, concluíram que os efeitos da crescente interdependência dos Estados, das redes financeiras transnacionais e dos protagonistas não estatais beneficiam a integração continental e mundial, e que as transacções comerciais favorecem a preservação da paz mundial. E, segundo alguns analistas, terão assim contribuído para sedimentar a teoria liberal das relações internacionais, consubstanciada nos trabalhos desenvolvidos no âmbito da «escola liberal», que assentam numa perspectiva (visão) liberal de observação, análise, interpretação e explicação dos factos e acontecimentos de dimensão Internacional.

Entretanto, outros estudiosos falam de uma teoria pós-moderna das relações internacionais, sem precisarem a perspectiva teórica em que assenta a sua observação, análise e explicação dos fenómenos sociais internacionais, nem referirem qual o sistema teórico (paradigma) que orienta as suas investigações científicas.

Face a estas confusões teóricas decorrentes da precipitação em explicar superficialmente a realidade internacional do nosso tempo, com base na concepção liberal do mundo e da vida, parece-nos pertinente perguntar: será cientificamente correcto falar-se numa teoria liberal das relações internacionais? Existirá também uma teoria social (ou socialista) das relações internacionais? E porque não uma teoria democrata-cristã das relações internacionais?

As ideias liberais de John Locke, do Barão de Montesquieu e de Alphonse de Lamartine, depois de divulgadas pelos seus doutrinadores e aceites pelas sociedades politicamente organizadas, ou pelo menos por uma boa parte dos membros destas sociedades, transformaram-se

numa ideologia orientadora do exercício do Poder (o liberalismo), com o triunfo das revoluções liberais inglesa, americana e francesa. Do mesmo modo, as ideias de François Babeuf, Louis Blanqui, Friedrich Engels, Karl Marx, Eduard Bernstein, Jean Jaurès, Bernard Shaw e Sidney Webb, depois de doutrinadas pelos estudiosos seus seguidores, transformaram-se nos vários socialismos (socialismo revolucionário, socialismo científico e socialismo reformista) que têm enformado e orientado o Poder em diversos países e em diferentes períodos históricos. Assim como as ideias subjacentes à Doutrina Social da Igreja de Leão XIII (1808-1903) e de João XXIII (1961-1963), após a necessária doutrinação, deram origem à ideologia democrata-cristã, que também tem orientado o exercício do Poder em diversos Estados do mundo.

Não nos parece, pois, curial o propósito de confundir «ideologia» (concepção do mundo e da vida ou conjunto de elementos míticos, racionais e sentimentais que orientam a relação do indivíduo face ao poder e vice-versa) com «teoria» (conjunto de ideias, de conceitos e de princípios fundamentais organizados num sistema coerente e aplicados a um qualquer domínio científico), a fim de analisar e explicar a realidade internacional na óptica de uma concepção do mundo e da vida. E, por isso, não é perceptível qual a perspectiva teórica (estratégia prosseguida para observar, analisar, compreender e explicar o objecto de estudo escolhido) adoptada pelos estudiosos pertencentes à dita «escola liberal» para analisar os fenómenos sociais internacionais do nosso tempo. É a perspectiva de análise funcionalista? É a perspectiva estruturalista? Ou é a perspectiva de análise sistémica? E qual foi o paradigma (o sistema teórico) que orientou as suas investigações científicas?

A realidade do sistema mundial da primeira década e meia do século XXI, que descrevemos nas páginas anteriores deste artigo, com base na perspectiva sistémica de observação e análise dos fenómenos internacionais, mostra-nos que estamos perante uma «comunidade internacional institucionalizada», integrada por uma pluralidade de instituições públicas (Estados, associações de Estados e organizações intergovernamentais) e de instituições privadas (organizações não-governamentais, empresas multinacionais, bancos internacionais, confederações sindicais mundiais, internacionais político-partidárias, comunidades religiosas, associações científicas e culturais e grupos organizados de intervenção ilegal), que são agentes das relações internacionais e constituem outros

tantos centros de decisão de maior ou menor relevância mundial, entre os quais se estabeleceu uma rede de relações de reciprocidade umas, de cooperação e concertação outras e de integração algumas.

A comunidade internacional de hoje é a mais integrada da história da humanidade; mas é também a que reflecte maior tendência para a dispersão, dada a quantidade de protagonistas que usufruem de personalidade jurídica internacional pública e privada. E apesar da corrente ideológica neoliberal reclamar permanentemente, nestas últimas três décadas, a redução das competências, funções e importância dos Estados e a desregulamentação dos mercados económicos e financeiros, os Estados continuam, ainda hoje, a ser as únicas instituições a deter o monopólio do recurso à violência legítima de que falava Max Weber e teorizava Raymond Aron para fundamentar a sua teoria diplomático-estratégica das relações internacionais, pois as organizações político-militares, criadas e integradas por grupos de Estados, não têm competência para, legítima e legalmente, recorrerem à força (ao emprego das forças armadas) sem que os seus membros tomem, unanimemente, decisões nesse sentido e disponibilizem os seus efectivos militares para esse efeito.

Por outro lado, na actual conjuntura mundial em que os sistemas monetário e financeiro se sobrepõem ao sistema económico e condicionam o sistema político, ainda compete aos Estados, isoladamente ou em concertação, decidir sobre a emissão de moeda e a quantidade necessária disponível nos mercados financeiros.

Por conseguinte, na hierarquia internacional dos poderes, hoje como ontem, ainda são os Estados, sobretudo os Estados que detêm a faculdade de emitirem as moedas utilizadas, como valor de troca, nas transacções económicas e financeiras internacionais, que ocupam os lugares cimeiros da pirâmide do poder mundial.

A comunidade internacional em que hoje vivemos é, pois, um sistema mundial integrado por diversas instituições em interacção permanente, no seio da qual se desenrolam diferentes tipos de relações pacíficas, umas, e conflituosos, outras. E, para analisar, compreender e explicar as relações de poder e os processos de decisão que constituem a estrutura de onde brotam os fenómenos internacionais, é necessário partir do «paradigma da comunidade universal institucionalizada» e prosseguir a «perspectiva sistémica» de observação e análise dos factos e dos acontecimentos.

Com efeito, só uma abordagem sistemática, que respeite os princípios da objectividade, da inteligibilidade e da racionalidade, e tenha em conta as regras metodológicas do processo científico, nos permitirá compreender a estrutura da comunidade internacional, as dimensões, competências e funcionamento das instituições que a integram e as interacções que entre estas se desenvolvem e processam.

Só uma visão global e integrada nos permitirá averiguar a quem cabe a responsabilidade pela eclosão dos conflitos regionais, que, desde o final da Segunda Guerra Mundial, já dizimaram mais de 22 milhões de seres humanos e obrigaram à deslocação de cerca de 15 milhões de refugiados, se aos Estados ou aos grupos organizados de intervenção ilegal; nos possibilitará descobrir onde se encontram e a que instituições pertencem os «directores do mundo», que ditam as regras, estabelecem os programas, impõem os processos de actuação e recomendam a adopção de medidas aos dirigentes das sociedades politicamente organizadas clientes/dependentes; nos proporcionará descortinar quem são os responsáveis pelo crescente aumento das desigualdades económicas e sociais, tanto inter-estatais, como intra-estaduais; e talvez nos ajude a responder à seguinte interrogação: se a comunidade internacional é integrada por 204 Estados autónomos e independentes, e se todos, ou quase todos se encontram publicamente endividados, ou seja, se têm dívidas públicas que, em vários casos, ultrapassam o seu produto interno bruto (PIB), quem são, onde se encontram e a que países pertencem os seus credores? Quem beneficia de tanto endividamento?

Provavelmente, os estudos desenvolvidos seguindo esta perspectiva teórica de investigação científica irão descobrir os *Bad Samaritans* («maus samaritanos») – expressão que serviu de título à obra do Professor Ha-Joon Chang – considerados os grandes beneficiários dos processos de decisão adoptados e executados pelas instituições que integram a comunidade universal institucionalizada. «Os maus samaritanos» – escreveu Ha-Joon Chang (2013, 251) – «ao longo dos últimos 25 anos, tornaram cada vês mais difícil aos países em desenvolvimento a prossecução das políticas *adequadas* ao seu desenvolvimento. Têm usado a Profana Trindade do FMI, do Banco Mundial e da OMC, as instituições financeiras multilaterais regionais, os seus orçamentos de ajuda externa e acordos bilaterais regionais de comércio livre ou de investimento para os impedir de fazer isso. Argumentam que as políticas

nacionalistas (como a protecção comercial e a discriminação contra os investidores estrangeiros) devem ser proibidas ou severamente reduzidas, não só porque é suposto serem más para os próprios países que as praticam, mas também porque geram concorrência desleal (…) Os *maus samaritanos* exigem que os países em desenvolvimento não sejam autorizados a utilizar instrumentos adicionais de política económica em matéria tarifária, subsídios e regulação, uma vez que constituem concorrência desleal».

Os «maus samaritanos» são efectivamente os poderosos do mundo que, isoladamente ou em concertação, controlam soberanamente grandes dimensões geográficas que lhes fornecem os recursos naturais de que necessitam e lhes garantem o escoamento dos produtos (bens) resultantes do emprego de meios tecnológicos modernos e mais ou menos sofisticados; desfrutam de um rendimento económico (PIB) suficiente para fazer face às suas exorbitantes despesas de investimento, de consumo e até de especulação; possuem forças armadas relativamente poderosas e material bélico suficiente e tecnologicamente evoluído e sofisticado; fazem parte, em posição privilegiada, das instituições internacionais de carácter político, económico, financeiro, social e humanitário; albergam grandes empresas multinacionais sediadas no espaço geográfico sob sua jurisdição e implantadas em todos os cantos do Planeta; superintendem sobre a emissão de moedas utilizadas, como meio de troca, nas transacções económicas e nos mercados de capitais; e definem, determinantemente, através das gigantes burocracias de que dispõem ou de que fazem parte, as regras que estruturam e disciplinam a ordem internacional, a qual reflecte a ortodoxia económica neoliberal do nosso tempo que, nas palavras de Friedman (2000: 105), se traduz em «privatizar as empresas públicas, manter a inflação baixa, reduzir a dimensão da burocracia governamental, equilibrar o orçamento (ou mesmo ter um excedente), liberalizar o comércio, desregular o investimento estrangeiro e os mercados de capital, tornar a moeda convertível, reduzir a corrupção e privatizar as pensões».

Obviamente que estamos a falar de Estados; porque, na realidade, os Estados continuam a ser «as instituições das instituições» como sublinhou Maurice Hauriou, no longínquo ano de 1929, na medida em que são as instituições supremas ou finais, pois nenhumas outras têm um poder de integração superior ou mesmo igual ao seu. De resto, não há na sociedade, para além do Estado, instituições agregativas. O

Estado engloba o conjunto das outras instituições, sem que nenhuma delas o inclua. E, na comunidade internacional, quando alguns Estados decidem unir-se e transferir as suas prerrogativas soberanas externas e algumas prerrogativas internas para a União instituída, dão origem a uma Federação, isto é, a um Estado Federal que absorva as prerrogativas soberanas transferidas, deixando, assim, de ser Estados autónomos e independentes ao tornaram-se partes do novo Estado Federal.

Além de serem as únicas instituições que detêm o monopólio da violência legítima, os Estados desfrutam de prerrogativas soberanas externas inigualáveis, tais como: o direito de fazer a guerra; o direito de estabelecer relações diplomáticas, de nomear os seus agentes diplomáticos e de acreditar os representantes diplomáticos dos outros Estados; o direito de celebrar tratados, acordos e convenções internacionais; e o direito de reclamação internacional, quer dizer, o direito de usar internacionalmente certos meios, para defender os seus interesses e fazer valer os seus direitos, tais como os protestos, os pedidos de inquérito e o recurso à arbitragem e à jurisdição internacional. E foi no exercício das suas prerrogativas soberanas externas que os Estados instituíram uma complexa rede de organizações internacionais públicas (organizações intergovernamentais), aceitaram a criação de centenas de organizações internacionais privadas (organizações não-governamentais), permitiram a formação e expansão de uma pluralidade de empresas multinacionais que cobrem praticamente todos os sectores e domínios das actividades económicas e sociais, toleraram as comunidades religiosas, albergaram as confederações sindicais, as internacionais político-partidárias e as sociedades científicas e culturais, e suportaram (e suportam) os grupos organizados de intervenção ilegal. Construíram, assim, uma comunidade universal fortemente institucionalizada.

Portanto, ao contrário dos desígnios dos arautos do neoliberalismo, o Estado não morreu, nem foi dizimado pelas ideias da desregulação dos mercados e da expansão dos mecanismos da livre concorrência, que, veemente, se têm afirmado nas últimas três décadas. O Estado está vivo. E continuará a sobreviver, enquanto subsistirem as razões que suscitaram a sua formação e constituem as suas finalidades:

- preservar a sociedade politicamente organizada, que pressupõe a defesa do seu território, a segurança das pessoas e dos bens e a coesão política e social da colectividade;

- garantir a administração da justiça comutativa e distributiva;
- promover o bem-estar económico e social e a crescente melhoria das condições de vida e de trabalho;
- assegurar uma vivência moral e espiritual tranquila, inerente a uma situação de ausência de conflitualidade nas relações inter-pessoais, interinstitucionais e internacionais, ou seja, garantir a paz de cada um e de todos.

Sendo a «instituição das instituições», o Estado só deixará de existir quando as outras instituições subestatais, para-estatais e supra-estatais absorverem as suas funções e garantirem a realização cabal das suas necessidades. Porém, esse perigo parece não estar iminente, pois a história das instituições mostra à saciedade que, desde 1648, data em que o Tratado de Vestefália consagrou o Estado moderno, nunca coabitaram, na superfície terrestre, tantos Estados como nestes primeiros anos de século XXI. Basta lembrar que, desde meados do século XX, o número de Estados multiplicou quase três vezes e meia, tendo passado de 59, em 1945, para 204, em 2011, com maiores aumentos na década de 1960 (mais 36), devido ao processo de descolonização dos continentes africano e asiático, e na década de 1990 (mais 24), em consequência da queda do Muro de Berlim e da implosão da URSS.

Por conseguinte, os teóricos que minimizam o papel e a importância dos Estados nas Relações Internacionais e enaltecem e relevância das ONG, das multinacionais económicas e financeiras, dos grupos organizados e mesmo das máfias internacionalmente implantadas, para fundamentarem a tese de que a expansão do livre comércio e a desregulação dos mercados conduzem à estabilidade política e à paz mundial, deverão repensar o paradigma que orienta as suas investigações, olhar com atenção para a realidade da comunidade universal institucionalizada e interrogar-se sobre os factores que geraram tamanha desigualdade económica e social entre os países pós-industrializados e desenvolvidos e os países com maior atraso de desenvolvimento e entre as camadas sociais mais ricas e as mais pobres dentro de cada país, que contribuíram para o aumento significativo dos indicadores de pobreza em todo o mundo, mesmo nos países mais desenvolvidos, que provocaram as enormes subidas das taxas de desemprego e proporcionaram cada vez maior concentração de riqueza nas elites económicas e financeiras; e, sobretudo, deverão questionar-se sobre

a seguinte problemática: se, em Novembro de 1979, precisamente no final da segunda década das Nações Unidas para o Desenvolvimento, num Congresso promovido pela UNESCO para debater os problemas da paz, dois estudiosos das questões internacionais retrataram assim a paisagem humana do Planeta: «existem a fome, a ignorância, as doenças evitáveis, às quais se acrescentam o racismo, a miséria inseparável da opressão económica, a tortura, o ódio, o desprezo pelos direitos do homem, a frustração das mulheres humilhadas em nome dos valores masculinos» (Menuhin-Hauser, 1980: 223); «num mundo onde reina a discriminação, num mundo desumanizado, num mundo onde tudo é fraude e mentira, onde tudo é corrupção política, será possível restaurar a paz» (Adadevoh, 1980: 195), como se caracteriza hoje a comunidade internacional? Decorridas três décadas marcadas pelo processo de globalização e pelos efeitos da revolução científica e tecnológica, será que o mundo é muito diferente? Continuarão a persistir a fome, a ignorância e as doenças que dizimam anualmente milhões de seres humanos e que bem podiam ser evitadas? Manter-se-ão a miséria, a discriminação racial, étnica e sexual, a humilhação das mulheres e o desrespeito dos direitos do homem? Continuarão a existir as gritantes desigualdades económicas e sociais entre os Estados e dentro dos próprios países? Perdurarão a fraude, a mentira e a corrupção económica e financeira no mundo em que vivemos? Será ainda um mundo desumanizado?

Embora as novas tecnologias e a redução das distâncias económicas tenham aproximado os povos e hajam facilitado as trocas e as transacções financeiras, ainda existe muita fome no mundo, cifrando-se em mais de 40.000 os seres humanos que perecem diariamente vítimas deste flagelo social. Paralelamente, muitos milhões de pessoas padecem de doenças derivadas de uma alimentação deficiente e de falta de condições de higiene e de cuidados de saúde; e são elevadas as percentagens das populações dos países da África, da América Central e do Sul, da Ásia e da Oceânia que não sabem ler nem escrever. A este respeito, os indicadores socioculturais relativos aos dez países de menor Índice de Desenvolvimento Humano, em 2006, mostram-nos taxas de analfabetismo superiores, em média, a 60%, perfazendo no Mali 80,7%, no Burkina Faso 77,7%, no Níger 71%, na República Centro-Africana 66,5%, na Serra Leoa 64,4%, na Etiópia 58,5%, na Guiné-Bissau 57,2%, em Moçambique 53,8%, no Burundi 40,2% e

na República Democrática do Congo 32,5%. Se considerarmos os 25 países que ocupam os últimos lugares na escala de desenvolvimento humano, verificamos que 51,7% da sua população adulta é, em média, analfabeta, e que dispõe de taxas de escolarização do 3º grau muito baixas, as quais não ultrapassam, em média, 2,5%. E, se aos analfabetos destes 25 países acrescentarmos os analfabetos do Afeganistão (72,0%), do Bangladesh (59,0%), do Paquistão (50,5%), de Marrocos (47,3%), da Índia (39,4%), do Sudão (30,5%), da Nigéria (33,1%), da Guatemala (30,6%), do Egipto (28,8%), do Iraque (25,8%), do Irão 23,0%), da Arábia Saudita (21,8%), da África do Sul (17,5%9, da Turquia (12,6%), do Brasil (11,4%), da China (9,7%), da Indonésia (9,6%), do Vietname (9,6%), das Filipinas (7,5%) e da Tailândia (7,3%), pode-se facilmente concluir que mais de 1/4 da população mundial adulta é analfabeta.

No que diz respeito à situação das mulheres, o panorama pouco melhorou nos últimos trinta anos. Pois, estudos relativamente recentes revelam que somente 7% dos cargos governamentais são exercidos por mulheres, que, em quase todas as sociedades humanas, o poder pertence aos homens e é por estes exercido, e que as mulheres continuam a ser consideradas o «sexo fraco», relegadas para segundo plano na vida política e social, discriminadas no trabalho, olhadas como simples objecto nas classes mais abastadas, ou como empregadas gratuitas nas classes mais pobres, sexualmente exploradas, violentadas e mutiladas, compradas e vendidas como escravas e prostitutas.

A fome, a ignorância, a falta de instrução, a ausência de condições sanitárias e as discriminações raciais, étnicas e sexuais, que continuam a manchar a paisagem humana do nosso planeta, são o reflexo das gritantes desigualdades económicas e sociais entre os Estados e dentro dos próprios países.

Para se ter uma ideia das desigualdades do poder de compra das populações dos diferentes países, que cobrem a superfície terrestre, basta atentar nas enormes diferenças de rendimento médio por habitante em cada um deles. Para esse efeito, consultem-se os dados relativos ao rendimento por habitante e aos indicadores socioculturais dos dez países mais desenvolvidos e dos dez países de menor índice de desenvolvimento, respeitantes a 2010, os quais nos mostram que o rendimento médio por habitante dos dez Estados com menor índice de

desenvolvimento humano é trinta e cinco vezes e meia (35,5) inferior ao rendimento médio por habitante dos dez Estados que ocupam os primeiros lugares nessa escala de desenvolvimento; ou seja, cada habitante dos dez países mais desenvolvidos dispõe, em média, de 3136 dólares (2250 euros) para gastar por mês, ao passo que cada habitante dos dez países com menor índice de desenvolvimento dispõe, em média, de 88 dólares (63 euros) por mês para sobreviver.

Por outro lado, se compararmos os mercados financeiros, as desigualdades ainda são mais acentuadas, pois, conforme sublinhou Ha-Joon Chang (2013: 108), «o mercado accionista indiano, o maior do mundo em desenvolvimento é menos de 1/13 do que o mercado accionista dos EUA. O mercado accionista da Nigéria, o segundo maior de África subsariana, vale menos de 1/5000 do que o mercado accionista dos EUA. O mercado accionista do Gana vale apenas 0,006% do mercado accionista dos EUA. Uma gota no oceano de activos dos países ricos pode ser uma inundação capaz de arrasar os mercados financeiros dos países em desenvolvimento».

Se as desigualdades de rendimento e de nível de vida entre os países atingem tão grandes proporções, as desigualdades dentro dos próprios países ainda são mais acentuadas, em virtude dos grandes desequilíbrios na distribuição das respectivas riquezas. De facto, na grande maioria dos países, 10% da população usufrui de mais de 80% do rendimento nacional, enquanto metade (50%) da população não dispõe sequer de 10% desse rendimento.

Por conseguinte, se tivermos em conta estas realidades e se considerarmos as elevadas percentagens de excluídos que vivem nos países desenvolvidos, ultrapassando em alguns deles, 20% dos seus habitantes, não é difícil perceber que a dimensão da miséria no mundo é muito superior àquela que aparentemente se possa imaginar; pois mais de um quarto (¼) dos 7.200 milhões de seres humanos que habitam o globo terrestre encontram-se em situação de miséria e dependência, apesar da expansão do comércio livre ter alcançado todos os mercados do Planeta.

Esta situação leva-nos a formular a seguinte pergunta: a quem aproveitou a crescente institucionalização do mundo ao longo das três últimas décadas? E a acrescentar que a resposta talvez se encontre na observação atenta da «Pirâmide Troikiana» atrás inserida.

Conclusão

A análise da evolução da comunidade internacional e do desenvolvimento das relações internacionais desde o início da última década do século XX, que fizemos nas páginas anteriores, permite-nos tirar as seguintes conclusões:

a. A comunidade internacional evoluiu no sentido da institucionalização crescente do sistema mundial e da polarização dos centros de decisão internacional, na sequência do aumento significativo dos actores internacionais, tanto públicos como privados, e do aparecimento de novos protagonistas que actuam à margem das regras do Direito Internacional.

b. O número de Estados autónomos e independentes aumentou 21,5%, tendo passado se 168, em 1991, para 204, em 2011, data da independência do Sudão do Sul. E os agrupamentos de Estados também aumentaram extraordinariamente, tendo-se formado neste período:

   - o G-20, que integra 19 países dos mais desenvolvidos do mundo e a União Europeia (uma organização de integração que compreende 28 países europeus);
   - o IBAS, formado pela África do Sul, Brasil e Índia;
   - os BRICS, que engloba a África do Sul, o Brasil, a China, a Índia e a Rússia;
   - o Grupo dos 15, também designado Grupo de Cooperação Sul-Sul, destinado a promover o diálogo com o G-8 (grupo dos países mais desenvolvidos da América, da Europa e da Ásia):
   - o Grupo do Rio, que comporta 19 países da América Latina;
   - os Estados ACP, que integra 79 países da África, das Caraíbas e do Pacífico; e
   - os 20 PVD (países em vias de desenvolvimento), que, em 2012, compreendia 22 Estados de três continentes: África, América e Ásia.

c. Proliferaram as organizações internacionais públicas (OIG) e privadas (ONG) e ampliou-se a incidência geográfica das OIG já anteriormente criadas. De facto, nestes últimos 25 anos, foram criadas importantes organizações internacionais públicas, tais como: a APEC, a CPLP, a OMC, a OSCE, a NAFTA, o MERCOSUL, a UA, a UNASUR, a CEI, a AFTA e a OCS. E, paralelamente, as principais OIG anteriormente criadas viram aumentar o número dos seus membros: a ONU passou de 154 membros, em 1990, para 194, em 2014, o mesmo sucedendo às outras OIG do sistema das Nações Unidas; a NATO passou de 16 membros, em 1977, para 28 actualmente; a OCDE passou de 24 membros, em 1994, para 30, em 2005; e o Conselho da Europa registou a adesão de 15 novos membros entre 1994 e 2007, passando de 32 para 47 o número dos seus Estados-membros.

d. O número de empresas multinacionais também cresceram muito neste período, e ampliou-se a extensão geográfica das suas filiais, nomeadamente das empresas que se dedicam às actividades comerciais, bancárias, seguradoras, turísticas, de transportes e de comunicações; e formaram-se cada vez mais grupos organizados de intervenção ilegal, que traficam droga, armas e pessoas, e recorrem a vários processos fraudulentos para influenciar decisões, desrespeitando as regras do direito internacional e as regulamentações nacionais.

e. Alterou-se também a importância relativa dos elementos constitutivos do poder de decisão internacional, ganhando preponderância os elementos económico e financeiro e a diplomacia cooperativa, em detrimento do elemento político-militar e da diplomacia clássica.

f. Todos estes acontecimentos contribuíram para transformar a paisagem do sistema mundo, que passou a integrar cada vez mais centros de decisão internacional, assemelhando-se a um sistema piramidal hierarquizado, em cujo topo se encontram os directores do mundo, isto é, aqueles que detêm o poder de cunhar moeda utilizada nas transacções económicas e financeiras internacionais, e desfrutam de competência e capacidade para utilizar as instituições internacionais de que fazem parte, a fim de garantirem a execução das suas determinações, medidas e orientações, mesmo que estas se traduzam no empobrecimento, na miséria e na fome de várias centenas de milhões de seres humanos.

g. Por conseguinte, a complexidade das relações internacionais dos nossos dias só pode ser cabalmente interpretada, compreendida e explicada se se partir do paradigma da comunidade universal institucionalizada e adoptar a perspectiva sistémica de observação e análise dos factos e acontecimentos internacionais, e não com base nas ideias subjacentes a qualquer ideologia política, seja ela liberal, fascista, social-democrata, ou socialista.

Bibliografia

Adedavoh, K. (1980). "Restaurer la Paix dans l'Esprit des Enfants". In: *La Guerre ou la Paix*. Paris: UNESCO.

Bach, D.C. (2012). "Organisations Régionales et Régionalisation: Crise en Europe, Essor Au-delà". In: B. Badie & D. Vidal (dir.), *Nouveaux Acteurs Nouvelle Donne. L'État du Monde 2012*. Paris: La Découverte, pp. 29-38.

Chang, H.J. (2013). *As Nações Hipócritas*. Lisboa: Clube do Autor.

David, C.P. (2001). *A Guerra e a Paz: Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*. Lisboa: Instituto Piaget.

Fernandes, A.J. (2000). A *União Européia e Mercosul: Dois Processos de Integração*. Itajaí: Editora da Univali.

Friedman, G. (2011). *A Próxima Década*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Jaffrelot, C. (2012), "La Diplomatie des Pays Émergents ou Comment Contrer l'Occident". In: B. Badie & D. Vidal (dir.), *Nouveaux Acteurs Nouvelle Donne. L'État du Monde 2012*. Paris: La Découverte, pp. 39-49.

Menuhin-Hauser, H. (1980). "Se Battre Pour la Paix". In: *La Guerre ou la Paix*. Paris: UNESCO.

Ramel, F. (2012). "Les Acteurs Récalcitrants du Système International". In: B. Badie & D. Vidal (dir.), *Nouveaux Acteurs Nouvelle Donne. L'État du Monde 2012*. Paris: La Découverte, pp. 50-62.

ResPublica 19/2019
doi.org/10.31750/res19a07

A Política Soviética em África: Vantagens e Inconvenientes

Sérgio Vieira da Silva*

Resumo

As relações entre a União Soviética e a África resultaram da evolução da percepção soviética do mundo e dos interesses específicos das novas lideranças africanas, mas assentaram também num vasto leque de erros de avaliação. O presente artigo percorre precisamente este conjunto de aspectos, numa abordagem simultaneamente fundacional e evolutiva.

Palavras-chave: União Soviética, África, cooperação, ideologia, desencontros

* Professor Associado da Universidade Lusófona. Investigador do CICPRIS.

Abstract

The relations between the Soviet Union and Africa resulted from the evolution of the Soviet perception of the world and the specific interests of the new African leaders, but were also based on a wide range of misjudgments. This article deals precisely with this set of issues, in a simultaneously foundational and evolutionary approach.

Keywords: Soviet Union, Africa, cooperation, ideology, mismatches

Se as relações entre a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a África resultaram incontestavelmente da evolução da percepção soviética do mundo, não é menos verdade que elas também assentaram num conjunto de erros de avaliação. É possível identificar duas grandes etapas no quadro das relações sovieto-africanas: a primeira estende-se das primeiras manifestações do nacionalismo em África até ao alcance das independências por parte dos povos africanos; a segunda cobre o período da África independente.

A atracção inicial dos africanos pela ideologia marxista-leninista decorreu das circunstâncias concretas da realidade colonial do pós-guerra. A União Soviética era portadora de uma ideologia libertadora que, naquela época de luta pela independência, respondia claramente às aspirações dos povos submetidos à dominação estrangeira. Moscovo, por seu turno, quer pela ideologia, quer por outras motivações particulares, não podia subtrair-se ao dever de apoiar os movimentos de libertação. No entanto, a própria URSS avaliou o interesse deste apoio segundo uma lógica instrumental e num contexto concreto. Não surpreende, portanto, que esse apoio se tenha vindo a revelar contraproducente.

Face à ausência de oportunidades de penetração em África resultante da inexistência de laços históricos, da fragilidade dos partidos comunistas locais e, enfim, da presença das próprias potências coloniais, a União Soviética lançou-se numa campanha de conquista psicológica do continente. Para o conseguir, o Kremlin mobilizou todos os seus meios de acção e toda a experiência prática dos seus correligionários nos demais países do mundo, fazendo particularmente uso do movimento comunista internacional. Nos territórios africanos ainda submetidos à dominação colonial, a «luta de libertação» fez-se através da infiltração nos «motores da descolonização», a saber, os sindicatos, os movimentos estudantis e os partidos políticos (Ki-Zerbo, 1991: 165-181). Esta tarefa subterrânea era de certa forma facilitada pelo facto do Komintern ter estado fortemente ligado à emergência dos sindicatos e das organizações femininas e da juventude[1], que, por sua vez, constituíam a base dos partidos políticos do continente (Spence, 1988: 8). A isto junta-se o facto dos sindicatos nas colónias serem, em regra, extensões dos sindicatos da metrópole, sendo estes de obediência progressista e até

1. Sobre a importância dos intelectuais, dos meios estudantis e das organizações de massas como veículos de penetração política, ver Ambartsumov *et al.* (1985: 275-305).

mesmo comunista (Fragoso, 1960: 80)[2]. A União Soviética, por sua vez, dedicou-se à criação de redes de agentes e de correligionários a coberto de treze organizações «internacionalistas» que, intimamente associadas a Moscovo, eram conhecidas, no seu conjunto, como «as sombras do Kominform»[3].

Entretanto, as Nações Unidas foram eleitas como fórum privilegiado de afirmação da solidariedade soviética com o Terceiro Mundo, uma opção que, de resto, seria reforçada durante o período de Nikita Khruchtchev. Durante a era da descolonização, custava pouco à União Soviética votar sistematicamente com os países afro-asiáticos na sua campanha contra o colonialismo, o que permitia ainda atacar as orientações políticas ocidentais, sentenciadas como contrárias às necessidades e aspirações das nações subdesenvolvidas. Neste domínio, recorde-se, por exemplo, o papel decisivo desempenhado por Moscovo na campanha na Assembleia Geral que conduziria à adopção da Resolução 1514, de 14 de Dezembro de 1960, sobre o direito dos povos coloniais à independência[4].

Uma vez conquistada a independência, o marxismo-leninismo continuou a apresentar vantagens para os africanos. Era, desde logo, a única ideologia conjugando o anti-ocidentalismo com um projecto de desenvolvimento, duas inquietações que então ocupavam as mentes das elites dos novos países. A adopção desta ideologia servia também os objectivos políticos dos novos poderes africanos, ansiosos por apagar o mais rapidamente possível as marcas da sua experiência colonial degradante e afastar-se do capitalismo, cujo símbolo mais visível eram, na sua opinião, precisamente os seus antigos «senhores coloniais» (Bialer, 1986: 189). Para além disso, o marxismo-leninismo aparecia como um instrumento útil para a consolidação da soberania recentemente adquirida. O desafio aos antigos «senhores» era um poderoso factor de mobilização das populações e, por conseguinte, necessário para a

2. Sobre a força do sindicalismo em África, o seu papel enquanto elemento aglutinador de forças sociais anti-coloniais e as suas ligações internacionais, ver Cunha (1960).
3. O Conselho Mundial da Paz, a Federação Sindical Mundial, a Federação Mundial das Juventudes Democráticas, a Federação Internacional dos Combatentes da Resistência, a Federação Democrática Internacional das Mulheres, a Federação Internacional dos Juristas Democráticos, a Federação Mundial dos Trabalhadores da Ciência, a Federação Internacional dos Sindicatos de Ensino, a União Internacional dos Estudantes, o Comité para o Desenvolvimento do Comércio Internacional, o Congresso Mundial dos Médicos, a Organização Internacional dos Jornalistas e a Organização Internacional da Rádio (Botzàris, 1959: 115; Duignan & Gann, 1990: 370).
4. Para mais pormenores, ver Kay (1972: 149-152).

consolidação nacional, embora a finalidade principal de tal desafio fosse a obtenção do reconhecimento internacional *de facto* do novo estatuto de Estados soberanos. Se havia, com efeito, um objectivo comum a todos os países africanos, esse era incontestavelmente a conquista tanto do respeito internacional como de um tratamento igualitário após séculos de escravatura e de colonialismo (Wright, 1985: 338).

Atendendo a que o marxismo-leninismo enaltecia o progresso económico e condenava o capitalismo característico dos sistemas coloniais, a «via de desenvolvimento não capitalista» proposta por Moscovo surgia como uma alternativa aos antigos «senhores coloniais» e como uma fonte de apoio político, económico e militar. Torna-se, assim, facilmente compreensível o entusiasmo africano pelo modelo soviético de desenvolvimento (ver Lazitch, 1962: 21 e 153).

No plano internacional, as principais preocupações dos líderes africanos eram o colonialismo, sob todas as suas formas, o *apartheid*, as relações económicas internacionais e o seu efeito sobre as perspectivas de desenvolvimento da África e, por fim, o conflito bipolar e, nesse quadro, a intervenção das grandes potências nos assuntos africanos (Utete, 1987b: 119). Neste último domínio, os africanos pronunciaram-se maciçamente a favor de uma política de não-alinhamento, que viria de resto a ser inscrita no art.º 3º, nº 7 da Carta da Organização da Unidade Africana (OUA). O não-alinhamento, na óptica dos africanos, comportava várias vantagens. Desde logo, no plano simbólico, era suposto que uma declaração colectiva sobre as questões internacionais incrementasse a posição e o prestígio da África na cena internacional. Os líderes africanos acreditavam também que uma tal política era uma «manifestação de africanismo», tanto mais que estava estreitamente ligada ao nacionalismo africano, ao pan-africanismo e aos receios de neocolonialismo e de «balcanização». Por outro lado, associando-se a outros países não-alinhados do mundo, os Estados africanos estariam em condições de constituir uma força colectiva susceptível de ser utilizada para favorecer interesses políticos e económicos comuns (Orwa, 1987a: 90). Mais importante ainda, o não-alinhamento testemunhava a vontade dos africanos de se manterem afastados do conflito Leste-Oeste, o qual, não sendo indiscutivelmente um problema deles, prejudicaria inevitavelmente os seus interesses. Como Kwanme Nkrumah sublinhou, «quando nós, em África, analisamos o poder industrial e militar concentrado atrás das duas grandes potências na Guerra Fria, sabemos que nenhum

dos nossos actos militares ou estratégicos faria a menor diferença neste equilíbrio de forças, ao passo que a nossa participação pode implicar-nos em conflitos que, até agora, não atingiram a região subsahariana» (Coker, 1985: 208). O não-alinhamento oferecia também à maioria dos africanos uma alternativa aliciante à assinatura de acordos com as grandes potências, que quase invariavelmente reclamavam direitos de sobrevoo e a autorização para o estabelecimento de bases militares em África em troca de acordos de defesa. Estas contrapartidas, sobretudo a segunda, eram encaradas como outras tantas ameaças à independência nacional.

Embora fosse uma das duas superpotências envolvidas na «Guerra Fria», a URSS não tardou em apoiar as posições dos líderes africanos. A verdade é que os soviéticos não tinham qualquer base militar no continente negro e também não previam instalar-se ali, simplesmente porque não dispunham dos meios militares para uma projecção eficaz do seu poder. A tudo isto acresce que, graças à incipiência da sua marinha de guerra, também não procuravam bases militares no exterior, facto que inquestionavelmente representava uma vantagem política não negligenciável sobre os Estados Unidos (Porter, 1988: 20-21; Lévesque, 1987: 169).

No fundo, naquela época, a atitude dos líderes africanos não podia deixar de se repercutir negativamente sobre o Ocidente, o que era do interesse de Moscovo. Sendo a presença ocidental no continente a principal fonte de preocupação dos africanos, na conferência que institucionalizou a criação da OUA, reunida em Addis Abeba em 1963, foi adoptada uma resolução que obrigava os Estados membros a «promover, por meio de negociação, o fim da ocupação militar do continente africano e a eliminação de bases militares e de testes nucleares, cuja eliminação constitui um elemento básico da Independência e da Unidade Africanas» (OUA, 1963). Os mesmos Estados eram também convidados a denunciar todos os acordos entretanto negociados com as ex-potências metropolitanas ou quaisquer outros Estados não africanos que legitimavam a existência de bases e a presença de tropas estrangeiras em solo africano (Coker, 1985: 214). A União Soviética, por seu turno, achou conveniente expor o conflito entre os dois blocos de uma forma simplista, apresentando as potências ocidentais como uma ameaça contra a África, como o vinham sendo desde o século XIX. Esta imagem, que a Aliança Atlântica dificilmente podia contrariar enquanto os seus membros mantivessem uma presença militar em África, permitia ao Kremlin fazer a apologia do não-alinhamento (Coker, 1985: 213).

O neocolonialismo era outra temática favorável à colusão sovieto--africana nas organizações internacionais, onde os líderes africanos não se cansavam de repetir que as independências acordadas nunca deixariam de ser artificiais enquanto as ex-potências coloniais continuassem a controlar a economia e, em certa medida, a segurança das suas antigas possessões. Nestas circunstâncias, o neocolonialismo perfilava-se, aos seus olhos, como o verdadeiro «estádio supremo do imperialismo», não tardando a ganhar pior reputação do que o próprio colonialismo, porque consentia o exercício de um poder desprovido de qualquer responsabilidade (Coker, 1985: 209). Esta interpretação da realidade era compatível com a noção soviética de «revolução de libertação nacional», que não cessava com a conquista da independência política formal. A este propósito, na *Grande Enciclopédia Soviética* podia ler-se: «Hoje, quando os monopólios estrangeiros mantêm o controlo sobre as economias das antigas colónias, a conquista da independência política não liberta as pessoas do seu estatuto de nação explorada» (Kempton, 1989: 6; ver Thomas, 1985: 6). No fundo, a verdadeira independência política só estaria assegurada quando se fizesse acompanhar de mudanças radicais nas esferas social e económica.

Não se deve, apesar de tudo, sobreavaliar os sucessos do Kremlin em África durante a era Khruchtchev. Se o Ocidente parece ter perdido a batalha ideológica, em particular no seio da ONU, a sua influência política e económica no continente continuou a ser, porém, evidente. E se a União Soviética se assimilou efectivamente aos africanos sobre as questões coloniais, acabaria, no entanto, por fracassar no seu desígnio de formar coligações políticas ou alianças de natureza securitária (Campbell, 1986: 91). Além do mais, a vaga de euforia «revolucionária» e de radicalização das atitudes e dos discursos dos primeiros tempos da independência prontamente cedeu lugar às realidades e aos desafios inerentes a qualquer Estado soberano, pondo simultaneamente a descoberto a fragilidade das relações entre a União Soviética e a África. Os laços históricos estabelecidos entre os africanos e os europeus durante o período da colonização prevaleceram, na verdade, sobre a juventude das relações culturais, económicas e políticas sovieto-africanas. As organizações e as instituições políticas e económicas da maior parte dos países africanos foram calcadas sobre os modelos ocidentais, como o foram também os mecanismos e os procedimentos burocráticos. Se foi possível observar a instauração de regimes de partido único na maior

parte dos países da África, estes nada tinham a ver com nem com a concepção leninista do partido nem com as práticas soviéticas (Macridis, 1982: 194). Em suma, o modelo soviético, tão fundamental para a formulação da doutrina e da organização conducentes à luta armada e à independência, era agora rejeitado pelas equipas dirigentes africanas (Orwa, 1987b: 100; Macridis, 1982: 194).

Acresce que os quadros militares continuavam a ser treinados nas academias francesas, britânicas ou portuguesas. A língua oficial dos novos Estados africanos foi, salvo raras excepções, a da antiga potência colonial, facto cultural que revestiu extrema importância para o seu futuro. No plano internacional, a língua do colonizador forneceu-lhes o veículo privilegiado de contacto com o exterior, tanto no contexto das relações inter-africanas como no quadro das relações com o conjunto do sistema internacional[5]. Porventura mais importante foi o seu papel no plano interno, fornecendo um instrumento indispensável à coesão nacional de Estados cultural e linguisticamente heterogéneos. Este aspecto é tanto mais importante quanto, como é sabido, uma parte substancial da fragilidade interna e internacional dos países africanos tem a sua origem nos conflitos étnicos que os dilaceram. Também neste domínio padecia a União Soviética de uma poderosa desvantagem: todas as formas de expressão linguística dos países socialistas eram muitíssimo «estranhas» e, pior ainda, nenhuma delas era suficientemente «internacional» para tomar o lugar da língua da antiga potência colonial. A educação desempenhou, para além disso, um papel determinante no aprofundamento dos laços afro-europeus: por um lado, os sistemas educativos dos países africanos inspiram-se *grosso modo* nos modelos da ex-métropole e, não raramente, são até mesmo idênticos; por outro, a maior parte dos dirigentes africanos formou-se – e continua a formar-se – nas universidades ocidentais. Conscientes da ameaça que este facto representava para os seus interesses, os soviéticos criaram em Moscovo, em 1960, a Universidade da Amizade, pouco depois rebaptizada Universidade Patrice Lumumba. O expediente teve

5. Recordemos as palavras do presidente malgaxe Philibert Tsiranana sobre este assunto: «A maior parte de nós herdou das potências coloniais uma repartição e um reagrupamento das nacionalidades que, bons ou maus, são realidades patentes. Os colonizadores deixaram-nos igualmente uma repartição e um reagrupamento linguístico que nos permitem hoje (...) explicarmo-nos e compreendermo-nos» (Lantier, 1967: 298). No mesmo sentido se pronunciou o nacionalista angolano Joaquim Pinto de Andrade (Jaime & Barber, 1999: 84).

pouca repercussão, continuando as universidades do Ocidente a acolher o grosso dos estudantes africanos. Mais grave era o facto de, nos autocarros, nos comboios, nos táxis e nos bares da União Soviética, um negro ser tratado por *abisyan* (macaco) (Ayittey, 1992: 273)[6]. Estas manifestações de racismo e de segregação, verificadas também noutros países da Europa Oriental, foram comentadas com vivo azedume em toda a África (Decraene, 1976: 114). Em última análise, se a nova universidade forneceu alguns simpatizantes e até mesmo alguns agentes aos serviços soviéticos, ela educou seguramente mais anti-comunistas, desiludidos pela austeridade da vida socialista, quando comparada com a do Ocidente, ou feridos pelas experiências de racismo (Leeuwen, 1976: 42).

Não surpreende, pois, que tenha sido justamente com as democracias da Europa Ocidental e da América do Norte que os novos Estados africanos estabeleceram laços duradouros[7], num ambiente de simpatia e mesmo de benevolência. De acordo com Marshall R. Singer (1972: caps. 4-8), o somatório dos factores acima mencionados explica a preservação de uma espécie de «cordão umbilical» entre as ex-colónias e as ex-metrópoles[8].

Os autores da corrente «neo-marxista» – nomeadamente os teóricos da «dependência»[9] e os adeptos da teoria estrutural do imperialismo, com especial destaque para Johan Galtung – situam, no entanto, a explicação daquele fenómeno numa «dinâmica das classes sociais». De acordo com esta abordagem, os territórios africanos acederam à independência sob a direcção de uma pequena burguesia dependente ou «compradora» que partilha interesses com a burguesia da ex-métropole (Utete, 1987a: 111). Se daqui resulta uma «harmonia de interesses»

6. Veja-se também o testemunho de Michel Ayih-Dosseh, um togolês que frequentou a Universidade de Moscovo (Lazitch, 1962: 7-14).
7. À excepção porventura da Libéria, a história não regista, com efeito, qualquer contacto digno de menção entre a África e a América do Norte. Porém, não é menos verdade que a ideia de pan-africanismo, que seria o elemento aglutinador dos líderes africanos e que moldou, entre outros, os conceitos de «negritude», de «africanidade» e de «identidade africana», teve a sua origem nos Estados Unidos e nas Índias Ocidentais, no último quartel do século XIX, pela mão de homens como Henry-Sylvester Williams, William Edward Burghardt DuBois, Marcus Garvey e Jean Price-Mars. Este movimento teve a sua origem na discussão em torno da escravatura e simultaneamente da condição social dos negros.
8. Para uma opinião crítica das relações entre as ex-colónias e as ex-metrópoles, ver Zartman (1976b: 325-343).
9. Sobre a «escola da dependência» e a África, ver nomeadamente Ojo (1987: 57-62).

entre as duas elites, as relações entre as elites e os seus povos respectivos são, pelo contrário, marcadas por um «conflito de interesses» (Galtung, 1991: 322-323). Esta convergência natural entre elites parece ter passado despercebida aos dirigentes soviéticos. A este propósito, Alexei Kiva, um dos responsáveis do Instituto de Orientalismo da Academia das Ciências de Moscovo, exprimiu-se nos seguintes termos: «Após a experiência destes últimos 25 anos, parece hoje completamente inconcebível como é que pudemos julgar de forma tão simplista as leis de desenvolvimento do socialismo e do capitalismo e esperar seriamente salvar centenas de milhões de homens do *Gólgota capitalista* propondo a ideia da democracia nacional e do desenvolvimento não capitalista. (...) Não nos tínhamos dado conta de que as antigas colónias estavam muito mais ligadas às metrópoles do que pareciam no começo dos anos 60, na altura em que dezenas de Estados tiveram acesso a um desenvolvimento independente e em que predominava um estado de espírito anti-imperialista na opinião pública desses países. Foi preciso tempo para nos apercebermos de que as sólidas ligações que unem as metrópoles e as colónias, inclusivamente no domínio cultural, não eram assim tão fáceis de romper» (Aurélio, 1990: 99).

Importa sublinhar que, em África, a ideologia não desempenha um papel semelhante àquele que lhe era reconhecido por Washington e Moscovo. Até porque as realidades africanas eram elas mesmas incompatíveis com doutrinas inflexíveis importadas do exterior. Com efeito, ao nível mais simples de teorização, só artificialmente se podia conceber tanto a existência de um «proletariado» como a implementação de uma «economia de mercado» num espaço económico essencialmente agrícola. Eis a razão porque as concepções políticas, económicas e sociais – capitalistas ou socialistas – são dificilmente adaptáveis ao contexto tradicional do continente africano. Donde se pode depreender que as filiações ideológicas dos Estados africanos no quadro da rivalidade Leste-Oeste foram de uma forma geral o produto de aproximações ditadas por um interesse nacional material imediato. As duas superpotências cometeram, pois, um sério erro, evidenciando uma incapacidade «congénita» para compreender que os problemas do Terceiro Mundo e os da África em particular não se inscreviam nos fundamentos ideológicos do seu antagonismo (Vasconcelos, 1990: 42-43). Na maior parte dos casos, a distinção entre Estados socialistas e capitalistas em África teve sempre muito mais de retórica do que de realidade, com o rótulo

«socialista» ou «capitalista» a traduzir geralmente apenas a origem da ajuda exterior e/ou da parceria política num dado momento. Enfim, a maioria dos líderes africanos não tardou em aperceber-se das vantagens em cultivar boas relações com os dois campos ou em lançar um contra o outro, ambos os expedientes facilitando o incremento da sua margem de manobra (Oliver & Atmore, 1994: 266; Wright, 1985: 349).

Embora muitos líderes africanos tenham afirmado a sua adesão à doutrina socialista, a sua versão de socialismo distanciava-se claramente da «ortodoxia» soviética. Na maioria dos casos, eles conseguiram gizar modelos socialistas distintos, sob a forma de «uma mistura de ideias marxistas e de noções indígenas africanas, que eram geralmente bastante distorcidas e que tinham pouca semelhança com o marxismo ou com o sistema soviético» (McWilliams & Piotrowski, 1990: 252). Estes «desviacionismos» doutrinários suscitaram uma vaga de condenações de natureza ideológica, algumas delas provindas dos próprios líderes africanos, como foi o caso do congolês Denis Sassou-Nguesso (1978:106): «Existe um socialismo, que é o socialismo científico, o marxismo-leninismo. E precisamente porque é científico, aplica-se à sociedade africana como a qualquer outra. Cada realidade, incluindo a realidade africana, deve ser analisada cientificamente. Caso contrário, deveríamos falar de socialismo europeu, asiático ou americano porque ele triunfou em países situados nesses continentes». Ao mesmo tempo que reconhecia que certas formas de «socialismo nacional» resultavam da análise que as equipas dirigentes realizavam das «condições objectivas» do desenvolvimento socioeconómico das suas próprias sociedades, a literatura comunista veio a interpretá-las como uma manobra das burguesias locais que, apoiadas pelas potências imperialistas, visavam a disseminação de sentimentos anti-internacionalistas (Fatogun, 1978: 30; Sukhanova, 1985: 442-445). Esta ideia foi notavelmente exposta por Pyotr Manchka, responsável pela secção africana do Departamento Internacional do Partido Comunista da União Soviética (PCUS): «O anticomunismo assume formas diferentes em países africanos diferentes. Na África tropical, ele aparece frequentemente sob a bandeira do *socialismo africano*. Os proponentes desta ideologia tentam provar que o comunismo de *estilo soviético* não é apropriado para a África e que a África precisa da *sua própria* forma de socialismo. Eles afirmam que as leis gerais do desenvolvimento social não se aplicam à África e que este continente está a criar a sua própria sociedade, especificamente

africana. (...) O *socialismo africano* é uma ideologia da pequena burguesia. É limitado, contraditório e prejudicial à causa da libertação nacional e social a partir do momento que tenta contrapor a África à comunidade socialista mundial» (Vanneman & James, 1982: 19).

Outros erros de cálculo são perceptíveis nas esperanças depositadas por Moscovo em alguns líderes africanos e no reconhecimento do seu «carácter revolucionário». A abertura às iniciativas soviéticas e a aceitação do aprofundamento das relações bilaterais geralmente não revelaram qualquer consideração de natureza ideológica mas, pelo contrário, de circunstâncias concretas, nomeadamente da vontade de «equilibrar» as relações com as duas superpotências. O facto de Kwame Nkrumah se ter afirmado como um dos principais difusores das doutrinas progressistas em África não o impediu de formular a sua concepção específica de socialismo[10]. Foi também arauto do pan-africanismo, o qual, na sua opinião, visava criar uma África unida e socialista, porque os «patriotismos regionais» mais não eram do que a expressão das ambições há muito refreadas das burguesias africanas (M'Bokolo, 1985: 356). Este pan-africanismo não era, porém, a manifestação de um internacionalismo africano, mas sobretudo a expressão de um «macro-nacionalismo africano» (Orwa, 1987a: 73; Vasconcelos, 1991: 8).

Ahmed Sékou Touré, por sua vez, desde os primeiros tempos da independência que clarificou as suas concepções: rejeição da luta de classes porque a África, dizia ele, só comportava uma única classe – a dos despojados – e, por outro lado, recusa de «escolher entre o capitalismo e o socialismo» porque a escolha já estava feita – a África e o nacionalismo. E a verdade é que Touré vira na recusa de integrar a «comunidade francesa» apenas um meio de libertar o país da tutela metropolitana sem, portanto, desejar a ruptura completa com a França. Mas esta, agastada, decidiu retirar subitamente os seus quadros e suspender os créditos, ao mesmo tempo que se negava a apadrinhar a Guiné nas organizações internacionais, no que foi seguida pelos demais líderes africanos francófonos. O isolamento, próximo do sufoco, não

10. Importa denunciar a existência de paradoxos no pensamento de Nkrumah. Após afirmar a existência de um único tipo de socialismo – o socialismo científico – e criticar nomeadamente os socialismos «africano» de Senghor e «árabe» de Nasser, o presidente ganês acabou por inscrever o «nkrumaismo» no programa do seu partido (Ziegler, 1964: 89-90). Sobre a evolução das concepções socialistas no pensamento de Nkrumah, ver Ziegler (1980: 76-101).

deixou outra alternativa ao regime de Conakry que não fosse lançar-se na «via socialista» (M'Bokolo, 1985: 161-162; Segal, 1962: 268-269).

Quanto ao maliano Modibo Keita, é mais do que certo que a sua aproximação às doutrinas socialistas resultou do malogro da «Federação do Mali» (1960), a qual deveria congregar também o Sudão francês e o Senegal. Porém, em cima da hora, o senegalês Léopold Senghor escusou-se a participar nela e, em contrapartida, aceitou as propostas do Governo de Paris. Vendo-se isolado, Keita decidiu aproximar-se dos outros «párias» africanos, Nkrumah e Touré, num pan-africanismo de circunstância. Apesar de tudo, se os derrubes de Nkrumah e de Keita foram sempre vistos como exemplos flagrantes do insucesso da política da União Soviética em África, não é menos verdade que Moscovo também contribuiu decisivamente para esse desfecho[11].

Um último exemplo da incoerência entre o discurso e a realidade é o Congo-Brazzaville, cuja elite dirigente desde 1963 sempre se manifestou a favor do «socialismo científico», embora mantivesse um sistema e estruturas económicas capitalistas (M'Bokolo, 1985: 209-210).

O peso da ideologia fez-se sentir mais fortemente em África entre finais de 1960 e meados de 1963, numa altura em que o continente se bipolarizou politicamente, dividindo-se entre os «moderados» do «Grupo de Brazzaville» e os «progressistas» do «Grupo de Casablanca». Ainda assim este último era particularmente heterogéneo, porquanto a adesão dos seus membros foi menos determinada pelas suas próprias afinidades do que por uma hostilidade, por esta ou por aquela razão, contra o grupo adverso; basta mencionar que a liderança do grupo cabia ao profundamente conservador Marrocos[12].

Refira-se, por fim, que a exteriorização de tendências socialistas tinha, para as elites africanas, um interesse não despiciendo no domínio da política interna. As declarações em favor de uma qualquer forma de socialismo e a concomitante rejeição do capitalismo, os ataques verbais virulentos contra o imperialismo e, inversamente, as manifestações de

11. Em 1965, a URSS recusou a Nkrumah os meios para fazer face aos graves problemas económicos do Gana. Em Maio-Junho de 1966, uma delegação maliana deslocou-se a Moscovo para obter o incremento da ajuda económica. O comunicado conjunto ilustra bem o desencanto soviético relativamente ao regime de Keita e as medidas oficialmente adoptadas pelo Kremlin «para contribuir para o reforço da independência económica do Mali» também não terão sido, ao que parece, implementadas (Laïdi, 1986: 62-64).
12. Sobre este período de bipolarização, ver Zartman (1976a: 580) e Orwa (1987a: 78-81).

amizade para com os países socialistas eram algumas das principais expressões de um «radicalismo defensivo» que visava muito particularmente dissimular a proximidade das suas relações com as antigas potências coloniais. Esse «radicalismo defensivo» foi definido por Claude Ake como «uma mistificação pela qual os dirigentes africanos procuram mitigar as pressões revolucionárias das massas pela adopção de uma retórica radical que mascara a verdadeira intenção e orientação da burguesia. (...) A assunção de uma postura radical e o uso dessa postura é o disfarce para conter as pressões revolucionárias e manter o *status quo*» (Utete, 1987a: 111-112).

Em suma, os soviéticos não perceberam – ou não quiseram perceber – que as manifestações anti-ocidentais dos líderes africanos não correspondiam necessariamente a sentimentos pró-socialistas e que se inspiravam sobretudo em simples considerações de interesse nacional. No início dos anos 1960, a imprensa soviética já expunha a dificuldade do Kremlin em compreender a coerência das estratégias diplomáticas africanas (Laïdi, 1986: 30). Ela veio, assim, a constatar dramaticamente que «os inimigos dos inimigos nem sempre são amigos», facto que induziu Moscovo a mudar de orientação. A partir de meados da década, foi evidente uma atitude mais prudente das autoridades soviéticas, que, por exemplo, se associaram à posição da OUA em favor do estrito respeito das fronteiras existentes no continente africano. Tratava-se, no fundo, de aparecer como uma potência responsável, hostil à «exportação da revolução»[13] e ao aprofundamento das clivagens inter-africanas. Com esta abordagem, projectava o Kremlin atrair novos aliados em África, ainda que se perfilassem entre os «moderados» (Laïdi, 1986: 31).

A União Soviética teve também de fazer face aos múltiplos nacionalismos africanos que, tendo alimentado a luta de libertação, eram inevitavelmente vivaces neste período do imediato pós-independência. Acresce que a força das manifestações do nacionalismo é, em regra, directamente proporcional à precariedade das independências e que, para os jovens Estados africanos, o nacionalismo era o instrumento privilegiado da sua afirmação nacional e internacional. Talvez por isso mesmo os soviéticos não tardaram a aperceber-se de que o nacionalismo, que

13. O princípio da «exportação da revolução» podia ser abandonado porque a marcha inelutável da humanidade para o socialismo fora entretanto «cientificamente» estabelecida (Kremer, 1985: 130).

pouco tempo antes haviam apoiado, não era um fenómeno circunstancial e que os africanos não estavam, portanto, dispostos nem a renunciar a objectivos de interesse nacional em proveito de uma qualquer ideologia internacionalista, nem a hipotecar os atributos da sua jovem soberania em favor de um novo «senhor» estrangeiro, ainda que fosse socialista. A constatação desta realidade suscitou duras críticas por parte de Moscovo; isto porque se a dimensão anti-imperialista do nacionalismo africano era incontestável, o seu potencial anti-socialista era também claramente desvelado (Laïdi, 1986: 45). Porque as tendências nacionalistas convergiam inevitavelmente para a desunião dos partidos comunistas, dos Estados socialistas e de todas as forças revolucionárias e anti-imperialistas, elas serviam os interesses dos inimigos do movimento comunista porque abrandavam a marcha das nações rumo ao socialismo e ao comunismo. Os soviéticos vieram, assim, a associar o nacionalismo ao anti-sovietismo, cujo único objectivo era enfraquecer a União Soviética enquanto baluarte do movimento revolucionário mundial e principal força anti-imperialista. Daqui resultava que, quando se manifestava nas fileiras comunistas num país socialista, o nacionalismo tornava-se duplamente perigoso (Dobrotin, 1985: 564).

Também as próprias características da política económica soviética, nas suas dimensões interna e externa, obstaram ao sucesso da penetração da URSS no continente africano. Nesta matéria, a tradicional política de Moscovo de se manter fora dos mercados financeiros (e a consequente inconvertibilidade internacional do rublo) criou sérias dificuldades ao desenvolvimento das relações comerciais sovieto-africanas, abrindo assim caminho à penetração comercial do Ocidente e à integração forçada dos Estados africanos no sistema capitalista mundial. Não causa, pois, surpresa que em meados dos anos 1970 cerca de 87% do comércio internacional africano se fizesse com a Europa Ocidental e com os Estados Unidos.

Ainda no âmbito económico, o fracasso da consolidação da presença da União Soviética em África foi poderosamente determinado pela sua abordagem da ajuda internacional. Após a independência, os novos países estavam profundamente carentes dos meios imprescindíveis à resolução dos desafios impostos pelo seu novo estatuto de Estados soberanos. A necessidade imperativa da reconstrução e da reorganização da economia reclamava avultadíssimos meios financeiros. O novo estatuto político e a preservação da independência impunham, por sua vez,

a criação de forças armadas e a consequente aquisição de armamento. Por último, a sobrevivência, a consolidação e a satisfação das elites africanas dependiam vivamente dos recursos financeiros e militares provenientes do exterior. Este conjunto de circunstâncias demonstra claramente a importância que a ajuda económica revestia para os jovens Estados africanos. Dito isto, vendo-se todos os governos africanos obrigados a recorrer sistematicamente às importações para satisfazer as suas necessidades militares, as despesas com a defesa constituíram irremediavelmente um dos aspectos prioritários dos seus orçamentos. No início dos anos 1980, o montante *per capita* das despesas militares no continente negro variava entre 9,4 dólares (Tanzânia) e 163 dólares (Líbia) (Orwa, 1987b: 100). Este esforço é tanto mais significativo se tivermos em consideração que 18 dos 29 países internacionalmente identificados como «menos desenvolvidos» do planeta se encontram em África. Em 1974, só dez países africanos tinham um rendimento anual *per capita* igual ou superior a 500 dólares (Erb, 1981: 55). Por isso, não dispondo os Estados africanos, em regra, dos meios financeiros necessários à aquisição de grandes quantidades de armamento, dependiam, pois, dos créditos, das concessões e dos fornecimentos directos de material bélico por parte das grandes potências[14].

Se a ajuda exterior foi, a partir de um certo momento, concebida como um instrumento para abrir espaço ao exercício de influências para além das fronteiras nacionais, a verdade é que, após a Segunda Guerra Mundial, a ajuda económica e militar passou a ser um dos pilares das novas políticas externas, definidas com o intuito de restringir as alternativas à disposição dos Estados receptores e, assim, de condicionar

14. A África era, entre todas as regiões do mundo, a menos armada e a menos significativa em matéria de importação de armamentos. Esta realidade não resultava, todavia, de um pacifismo continental, mas em larga medida de uma carência de recursos. A África era o continente que menos gastava em armas (6,70 dólares *per capita* em 1973). Ainda assim, este baixo nível de gastos representava, em média, dois terços das despesas por habitante com o ensino e mais de 225% das despesas *per capita* com a saúde. Os países sob regime militar tinham orçamentos para as forças armadas ligeiramente superiores aos outros, ou seja, 7 dólares por habitante, uma soma quase tão elevada como as despesas com a educação e quase o triplo das despesas com a saúde. Uma outra razão que permite explicar a quantidade reduzida das forças armadas africanas foi a impossibilidade de se resolver os diferendos territoriais pela via armada, uma vez que os Estados africanos haviam aceite o princípio do respeito das fronteiras herdadas do período colonial. No entanto, esta situação alterou-se completamente a partir de 1974, lançando-se o continente numa corrida aos armamentos que aumentou em 350% o valor anual das importações de armas relativamente à década precedente (Zartman, 1977: 479).

decisivamente as suas opções políticas[15]. Ora, neste domínio, a União Soviética também revelou importantes e graves *handicaps*. Desde logo, e independentemente de qualquer critério ideológico, a ênfase foi sobretudo colocada em projectos susceptíveis de granjear mais benefícios do que uma simples simpatia política; por outras palavras, o Kremlin avaliava a viabilidade económica dos projectos de desenvolvimento antes de subscrever qualquer acordo de natureza económica[16]. Por outro lado, nunca foi um doador particularmente generoso. Embora o montante da ajuda tenha aumentado consideravelmente durante o período de Khruchtchev, ele acabou por ser, regra geral, pouco significativo. Na verdade, os soviéticos rejeitaram sempre a ideia de obrigação moral de fornecer assistência à África porque entendiam que a verdadeira causa da situação crítica do continente era «a exploração colonial e neocolonial pelas potências ocidentais e pelas firmas multinacionais» (Ayittey, 1992: 272). Esta concepção encontrou eco junto dos africanos, alguns dos quais se fizeram porta-vozes dela[17]. Entre 1955 e 1976, a África recebeu 3259 milhões de dólares de ajuda económica da URSS, 1019 milhões dos quais entre 1970 e 1976; até 1972, o Egipto absorveu 40% do total. Para avaliar o peso efectivo destes valores brutos, basta referir que, durante o mesmo período, os países da Europa Oriental mobilizaram 2162 milhões de dólares, ou seja, cerca de dois terços do

15. A este respeito, declarou o presidente americano J.F. Kennedy: «A ajuda aos Estados estrangeiros é um método pelo qual os Estados Unidos mantêm uma posição de influência e de controlo sobre o mundo inteiro e apoiam um grande número de países que colapsariam definitivamente ou então passariam para o bloco comunista» (M'Bokolo, 1985: 365).
16. Vejamos um exemplo paradigmático da atitude soviética. A propósito do financiamento da barragem de Assuão, escreveu Khruchtchev (1971: 418-419): «[Os egípcios] submeteram-nos (...) um estudo prévio de tudo o que a barragem nos poderia trazer de retorno, tanto no plano político como económico. Queríamos saber se podia ser ou não uma operação comercial interessante. Ficaríamos felizes, claro, em estimular a economia dos nossos amigos e em estreitar assim os nossos laços com eles. Mas essa era uma consideração política e nós precisávamos de saber primeiro se não corríamos o risco de desperdiçar o nosso dinheiro. Nós tínhamos de garantir que os egípcios seriam capazes de nos pagar por entregas regulares do seu melhor algodão de fibras longas, de arroz e de outros produtos».
17. Nasser, por exemplo, afirmou: «(...) esta assistência é sobretudo uma obrigação e um dever que devem cumprir, antes dos outros, as grandes potências com um passado colonialista, em jeito de compensação pelos actos de pilhagem a que se expuseram – e ainda se expõem – numerosos povos em África e na Ásia. Essas riquezas foram expatriadas de acordo com um plano minuciosamente estabelecido para assegurar o monopólio da prosperidade aos povos, deixando aos povos afro-asiáticos o monopólio da pobreza e da indigência» (Lantier, 1967: 288).

montante da ajuda soviética (Orwa, 1987b: 97). Os números relativos à África subsahariana são ainda mais esclarecedores: 780 milhões de dólares entre 1957 e 1974, quando só o Afeganistão beneficiou de 850 milhões durante o mesmo período (Spence, 1988: 12)[18]. Por fim, note-se que, na era Brejnev, a União Soviética representava apenas 3% do total da ajuda destinada aos países do Terceiro Mundo (Nation, 1992: 272-273). E se ele se elevou a 8,5% em 1983-1984[19], o número de destinatários continuava a ser reduzido[20].

Outro facto a merecer destaque é que a magra ajuda económica soviética fornecida à África assumiu a forma de créditos destinados à aquisição de equipamentos e de mercadorias à URSS e aos países do Comecon. Mais de três quartos da ajuda foi utilizada na construção da infra-estrutura industrial pública dos Estados beneficiários (Kanet, 1982: 424). Esta ajuda comportava também uma dimensão política: ela destinava-se a mostrar ao mundo as realizações da «ajuda desinteressada» da União Soviética, o que, todavia, não impediu numerosos recipiendários de acusar os soviéticos de construir «fábricas erradas nos locais errados» (Saivetz & Woodby, 1985: 147). Com efeito, se a URSS exportava, nos primeiros tempos da independência, o tipo de material requerido pelos programas de industrialização em voga na maioria dos Estados da África (material pesado relativamente simples de que Moscovo dispunha em quantidade), não é menos verdade que, alguns anos depois, à medida que as solicitações africanas se tornaram cada vez mais sofisticadas, os soviéticos revelaram-se incapazes de as satisfazer (Valkenier, 1983: 141). Este facto, aliado ao insuficiente montante da ajuda soviética, obrigou os países africanos a procurar novas fontes de aprovisionamento de capitais, conseguidas quase exclusivamente junto do Ocidente[21].

18. Note-se que a ajuda americana à África subsahariana se elevou a 909 milhões de dólares em 1981 e a 1046 milhões em 1982 (Jorre, 1982: 682).
19. Contra 22,2% dos Estados Unidos, 10,9% do Japão, 10,6% da França e 8,4% da Alemanha Ocidental (Lawson, 1988: 508).
20. Os principais recipientes eram o Vietname (32%), Cuba (18%), a Mongólia (15%), o Afeganistão (6%), a Etiópia (5%), a Nicarágua (4%), a República Popular do Kampuchea (3%) e a República Democrática do Iémen (3%) (Lawson, 1988: 508).
21. Em 1978, por exemplo, o montante líquido da ajuda soviética (ou seja, os fornecimentos em curso menos os reembolsos das ajudas anteriores) elevou-se a 300 milhões de dólares, enquanto a ajuda concedida pelo Ocidente se aproximou dos 20 biliões de dólares (Kanet, 1982: 424).

Embora a ajuda económica soviética fosse orientada por objectivos de natureza política, Moscovo não aproveitou os seus programas de assistência para aprofundar a vulnerabilidade dos Estados beneficiários. Com efeito, salvo alguns casos verdadeiramente excepcionais, os soviéticos exigiam o pagamento integral da ajuda, fosse em dinheiro, em matérias-primas ou em quaisquer outros tipos de produtos, sempre com vantagem indiscutível para a própria União Soviética[22]. Seria, em suma, mais correcto falar de «empréstimos» do que propriamente de «ajudas»[23], o que, aliás, se ajustava melhor à lógica soviética. Na verdade, o Kremlin continuava a insistir sobre a natureza comercial da sua ajuda (Lantier, 1967: 313) porque, segundo o discurso oficial, era humilhante para um Estado «receber presentes»[24]. Esta estrutura de trocas era, contudo, particularmente interessante para os países que não dispunham das divisas convertíveis para a aquisição no mercado mundial da maquinaria e do equipamento indispensáveis à implementação dos seus programas de desenvolvimento económico (Kanet, 1982: 424). Refira-se ainda que Moscovo reclamava o reembolso – político e/ou militar – desses empréstimos a curto prazo, ou seja, sem aguardar pela consolidação da assimetria nas relações entre as duas partes. Por fim, os retornos políticos exigidos eram também, na maior parte dos casos, completamente desproporcionados com a ajuda fornecida e frequentemente sob formatos que os países receptores consideravam inaceitáveis.

Todas estas dificuldades de ordem política e económica moveram a URSS a privilegiar a assistência militar como componente essencial dos seus esforços para adquirir e preservar acessos estratégicos (Kanet, 1982: 437, 441). O comércio de armas representou entre dois terços e três quartos do total das trocas soviéticas com o Terceiro Mundo a partir de 1955. As vendas eram geralmente efectuadas em divisas fortes

22. Na Guiné-Conakry, por exemplo, a ajuda soviética para a construção de uma unidade industrial de bauxite em Kindia devia ser reembolsada através de entregas anuais de dois milhões de toneladas de minério de bauxite durante trinta anos. Quando, em 1980, a firma americana Agripetco propôs um acordo semelhante, as autoridades ganesas acusaram-na de exploração (Ayittey, 1992: 272).
23. Os dois fenómenos são geralmente confundidos sob a denominação de «ajuda internacional». Pretende-se, todavia, reforçar a ideia de que a URSS recorreu sistematicamente apenas a uma das variantes possíveis.
24. «A política de dar presentes – disse Khruchtchev (1971: 480) – deve ser conduzida de forma inteligente e comedidamente, para que a nossa generosidade seja sempre compensadora tanto do ponto de vista da economia como do da política».

e sem desconto, tratando-se, pois, de relações puramente comerciais baseadas no lucro. Elas passaram também a ser, para Moscovo, um meio significativo de equilíbrio dos défices com os parceiros comerciais do Terceiro Mundo e uma das principais fontes de angariação de divisas fortes (Nation, 1992: 273).

A estas vantagens de natureza económica juntavam-se os ganhos políticos. As vendas de armas e de equipamentos militares cada vez mais sofisticados abriram caminho a uma assistência em matéria de manutenção do material bélico e, muito particularmente, de instrução do pessoal, um facto não isento de consequências. Com efeito, quando a elite militar de um país estuda no estrangeiro, ela aprende muito mais do que simplesmente a forma de utilizar a última tecnologia de radar ou de pilotar o mais moderno avião a jacto; ela impregna-se também com a política externa, com os valores, com as atitudes e com as percepções do país que fornece a formação. A ajuda militar é igualmente susceptível de reforçar a componente militar da elite nacional e, por conseguinte, de aumentar a probabilidade de poder vir a concretizar-se um golpe de Estado (Singer, 1976: 283). Por último, a presença de conselheiros e de técnicos militares soviéticos nos Estados assistidos permitia ao Kremlin consolidar a sua influência.

Em suma, as vendas de armamento, associadas a acções de cooperação-formação, faziam-se acompanhar de hábitos técnicos e tácticos calcados sobre o modelo do exército soviético, favorecendo um estado de dependência que superava inegavelmente em importância a influência cultural e linguística (Mazeran, 1987: 142). Apesar de todas estas vantagens, esta abordagem da ajuda comportava um poderoso inconveniente: a maioria dos países africanos não estava permanentemente em guerra ou em risco de confrontação militar e, por isso, não tinha necessidade de renovar o seu material militar de cinco em cinco anos (Ruehl, 1986: 132).

Referências Bibliográficas

Ambartsumov, E.A.; Gililov, S.S.; Efimova, A.L.; Myachin N.V.; Rudenko, B.T. & Trofimov, V.A. (1985). "Communists and the Masses". In: V.V. Zagladin (dir.), *Theory and Tactics of the International Communist Movement*. Moscow: Progress Publishers, pp. 249-315.

Aurélio, D.P. (1990). "A Questão Nacional em Angola e Moçambique". *Estratégia*, nº 7, pp. 77-104.

Ayittey, G.B.N. (1992). *Africa Betrayed*. New York: St. Martin's Press.

Bialer, S. (1986). *The Soviet Paradox. External Expansion, Internal Decline*. New York: Alfred A. Knopf.

Botzàris, A. (1959). *África e o Comunismo*. Vol. I. Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar.

Campbell, K.M. (1986). *Soviet Policy Towards South Africa*. London: Macmillan.

Coker, C. (1985). *NATO, Warsaw Pact and Africa*. London: Macmillan.

Cunha, A.R. (1960). "A Projecção do Sindicalismo em África". In: *Colóquios de Política Internacional*. Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, pp. 35-74.

Decraene, P. (1976). *Le Panafricanisme*. 5e éd. Paris: Presses Universitaires de France.

Dobrotin, E.V. (1985). "Proletarian Internationalism and Unity of the World Communist Movement". In: V.V. Zagladin (dir.), *Theory and Tactics of the International Communist Movement*. Moscow: Progress Publishers, pp. 530-568.

Duignan, P. & Gann, L.H. (1990). *Les Etats-Unis et l'Afrique. Une Histoire*. Paris: Economica.

Erb, G.F. (1981). "L'Afrique et l'Économie Internationale: Les Grandes Lignes d'Une Politique Américaine". In: J.S. Whitaker (éd.), *Les Etats-Unis et l'Afrique. Les Intérêts en Jeu*. Paris: Karthala, pp. 53-72.

Fatogun, D. (1978). "New Horizons in Nigeria". In: K.I. Zarodov (ed.), *Free Africa Marches*. Prague: Peace and Socialism International Publishers, pp. 23-31.

Fragoso, J.M. (1960). "A Conjuntura Internacional e a África". In: *Colóquios de Política Internacional*. Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, pp. 75-98.

Galtung, J. (1991). "The Center-Periphery Theory of Imperialism". In: W.C. Olson (ed.), *The Theory and Practice of International Relations*. 8th ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, pp. 319-331.

Jaime, D. & Barber, H. (org.) (1999). *Angola: Depoimentos para a História Recente, 1950-1976*. [S.l.: s.n.].

Jorre, J.S. (1982). "Africa: Crisis of Confidence". *Foreign Affairs*, vol. 61, nº 3, pp. 675-691.

Kanet, R.E. (1982). "L'Union Soviétique et les Pays en Voie de Développement: Rôle de l'Aide Militaire et des Transfers d'Armes". In: F. Conte & J.L. Martres (prés.), *L'Union Soviétique Dans les Relations Internationales*. Paris: Economica, pp. 415-464.

Kay, D.A. (1972). "The United Nations and Decolonization". In: J. Barros (ed.), *The United Nations. Past, Present and Future*. New York: The Free Press, pp. 143-170.

Kempton, D.R. (1989). *Soviet Strategy Toward Southern Africa. The National Liberation Movement Connection*. New York: Praeger.

Khruchtchev, N. (1971). *Souvenirs*. Paris: Robert Laffont.

Ki-Zerbo, J. (1991). *História da África Negra*. Vol. II. Mem Martins: Europa--América.

Kremer, I.S. (1985). "The Communists and the Fight for Peace". In: V.V. Zagladin (dir.), *Theory and Tactics of the International Communist Movement*. Moscow: Progress Publishers, pp. 120-146.

Laïdi, Z. (1986). *Les Contraintes d'une Rivalité. Les Superpuissances et l'Afrique (1960-1985)*. Paris: La Découverte.

Lantier, J. (1967). *L'Afrique Déchirée*. Paris: Éditions Planète.

Lawson, C.W. (1988). "Soviet Economic Aid to Africa". *African Affairs*, vol. 87, nº 349, pp. 501-518.

Lazitch, B. (1962). *A África e as Lições da Experiência Comunista*. Lisboa: Centro das Actividades Económicas de Angola.

Leeuwen, M. (1976). *Angola: Tragédie Africaine*. Bruxelles: Rossel Edition.

Lévesque, J. (1987). *L'URSS et sa Politique Internationale de Lénine à Gorbatchev*. 2e éd. Paris: Armand Colin.

Macridis, R.C. (1982). *Ideologias Políticas Contemporâneas*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

M'Bokolo, E. (1985). *L'Afrique au XXe Siècle. Le Continent Convoité*. Paris: Éditions du Seuil.

Mazeran, H. (1987). *L'Océan Indien: Un Enjeu Pour l'Occident*. Paris: Presses Universitaires de France.

McWilliams, W.C. & Piotrowski, H. (1990). *The World Since 1945*. 2nd ed. Boulder: Lynne Rienner.

Nation, R.C. (1992). *Black Earth, Red Star. A History of Soviet Security Policy, 1917-1991*. Ithaca: Cornell University Press.

Ojo, O.J.C.B. (1987). "Africa and the Global Economy". In: O.J.C.B. Ojo, D.K. Orwa & C.M.B. Utete, *African International Relations*. London: Longman, pp. 52-72.

Oliver, R. & Atmore, A. (1994). *Africa Since 1800*. 4th ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Orwa, D.K. (1987a). "The Search for African Unity". In: O.J.C.B. Ojo, D.K. Orwa & C.M.B. Utete, *African International Relations*. London: Longman, pp. 73-95.

Orwa, D.K. (1987b). "African States and the Superpowers". In: O.J.C.B. Ojo, D.K. Orwa & C.M.B. Utete, *African International Relations*. London: Longman, pp. 96-108.

OUA [Organização da Unidade Africana] (1963). *Resolutions Adopted by the First Conference of Independent African Heads of State and Government Held in Addis Ababa, Ethiopia, From 22 to 25 May 1963*. Online: <https://au.int/en/decisions/resolutions-adopted-assembly-heads-state-and-government-oau-22-25-may-1963> (referência de 04-04-2019).

Porter, B.D. (1988). *The USSR in Third World Conflicts. Soviet Arms and Diplomacy in Local Wars, 1945-1980*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ruehl, L. (1986). "Soviet Strategic and Foreign Policy Objectives". In: W. Kaltefleiter & U. Schumacher (eds.), *Conflicts, Options, Strategies in a Threatened World, 1985*. Kiel: Christian-Albrechts University, pp. 117-134.

Saivetz, C.R. & Woodby, S. (1985). *Soviet-Third World Relations*. Boulder: Westview.

Sassou-Nguesso, D. (1978). "The Congo: Key Tasks of the Current Stage". In: K.I. Zarodov (ed.), *Free Africa Marches*. Prague: Peace and Socialism International Publishers, pp. 101-108.

Segal, R. (1962). *African Profiles*. Harmondsworth: Penguin Books.

Singer, M.R. (1972). *Weak States in a World of Powers: The Dynamics of International Relationships*. New York: The Free Press.

Singer, M.R. (1976). "The Foreign Policies of Small Developing States". In: J.N. Rosenau, K.W. Thompson & G. Boyd (eds.), *World Politics. An Introduction*. New York: The Free Press, pp. 263-290.

Spence, J.E. (1988). *The Soviet Union, the Third World and Southern Africa*. Johannesburg: The South African Institute of International Affairs.

Sukhanova, V.V. (1985). "Strategy and Tactics of Marxist-Leninist Parties in Newly-Free Countries of Asia and Africa". In: V.V. Zagladin (dir.), *Theory and Tactics of the International Communist Movement*. Moscow: Progress Publishers, pp. 432-482.

Thomas, J.R. (1985). *Natural Resources in Soviet Foreign Policy*. New York: National Strategy Information Center.

Utete, C.M.B. (1987a). "African States and the Former Colonial Powers". In: O.J.C.B. Ojo, D.K. Orwa & C.M.B. Utete, *African International Relations*. London: Longman, pp. 109-118.

Utete, C.M.B. (1987b). "Africa and the United Nations". In: O.J.C.B. Ojo, D.K. Orwa & C.M.B. Utete, *African International Relations*. London: Longman, pp. 119-128.

Valkenier, E.K. (1983). *The Soviet Union and the Third World. An Economic Bind*. New York: Praeger.

Vanneman, P. & James, W.M. (1982). *Soviet Foreign Policy in Southern Africa. Problems and Prospects*. Pretoria: Africa Institute of South Africa.

Vasconcelos, A. (1990). "A «Desestrategização» das Relações Internacionais". *Estratégia*, nº 7, pp. 37-50.

Vasconcelos, A. (1991). "Introdução. Espaços de Oportunidade". *Estudos Africanos*, nº 2, pp. 7-10.

Wright, S. (1985). "The Foreign Policy of Africa". In: R.C. Macridis (ed.), *Foreign Policy in World Politics*. 6th ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, pp. 330-356.

Zartman, I.W. (1976a). "Africa". In: J.N. Rosenau, K.W. Thompson & G. Boyd (eds.), *World Politics. An Introduction*. New York: The Free Press, pp. 569-594.

Zartman, I.W. (1976b). "Europe and Africa: Decolonization or Dependency?". *Foreign Affairs*, vol. 54, nº 2, pp. 325-343.

Zartman, I.W. (1977). "Les Transferts d'Armements en Afrique". *Études Internationales*, vol. 8, nº 3, pp. 478-486.

Ziegler, J. (1964). *Sociologie de la Nouvelle Afrique*. Paris: Gallimard.

Ziegler, J. (1980). *Main Basse sur l'Afrique. La Recolonisation*. Paris: Éditions du Seuil.

RES PÚBLICA

19
2019

ARTIGOS

ResPublica 19/2019
doi.org/10.31750/res19a08

A Paisagem Religiosa Europeia Depois da Grande Guerra: Entre a Desilusão no Progresso e o Refúgio da Fé

José Brissos-Lino*

Resumo

A Primeira Guerra Mundial foi dramática para os povos europeus. A memória colectiva nunca tinha registado mortandade e devastação semelhantes no velho continente. O balanço final da desgraça apontava para dez milhões de mortos e vinte milhões de feridos.
Do ponto de vista religioso o mundo precisava responder à monumental tragédia da guerra. A ilusão do esperado progresso geométrico resultante da revolução industrial, e que tinha sido agora posto em causa pela aplicação da tecnologia conhecida em acções de destruição, durante o conflito, em particular pela utilização da ainda incipiente aviação e dos gases, transformou-se então em profunda desilusão.

Palavras-chave: guerra, religião, progresso, desilusão, fé

* Director do Mestrado em Ciência das Religiões (Universidade Lusófona). Coordenador do Instituto de Cristianismo Contemporâneo. Investigador doutorado integrado do CLEPUL (FLUL)

Abstract

World War I was a dramatic event for the people of Europe. At the time, no such conflict had resulted in the death of so many people in the old country. The death toll of this catastrophe resulted in 10 million deaths and 20 million injured. There was a need for religion to play an important role in the monumental tragedy of war. The illusion of the geometric progress accomplished by the industrial revolution became a vast disappointment due to its application in war, the evolution of the still young aviation technology and the use of gases.

Keywords: war, religion, progress, disappointment, faith

A Primeira Guerra Mundial foi dramática para os povos europeus. A memória colectiva nunca tinha registado mortandade e devastação semelhantes no velho continente. O balanço final da desgraça apontava para dez milhões de mortos e vinte milhões de feridos. Só nas famosas batalhas de Verdun e do Somme, travadas em 1916 em território francês, contaram-se, respectivamente, 770.000 e 1.200.000 baixas de ambos os lados, entre mortos, feridos e desaparecidos.

Como se não chegasse, contaram-se ainda milhões de civis mortos, entre eles talvez mais de 1 milhão de arménios massacrados pelo Império Otomano. Mas há ainda as vítimas indirectas do conflito, resultantes do êxodo, da fome, da guerra civil que eclodiu na Rússia e dos conflitos regionais do pós-guerra, que podem ter deixado para trás entre 5 e 10 milhões de mortos, de acordo com algumas estimativas.

Há que contar ainda com o envolvimento de 70 milhões de soldados, 6 milhões de prisioneiros, 20 milhões de civis a viver sob ocupação alemã, austro-húngara ou búlgara em 1915, principalmente na Bélgica, França, Polónia e Sérvia, 10 milhões de refugiados em especial na Rússia, Sérvia, França, Bélgica, Alemanha e Arménia; 3 milhões de viúvas e 6 milhões de órfãos, e terão sido gastos na guerra 180 biliões de dólares pelos sete principais beligerantes (Grã-Bretanha, França, Estados Unidos, Rússia, Itália, Alemanha e Áustria-Hungria), um valor que representava entre três e quatro vezes o conjunto do PIB dos países europeus, que terminaram o conflito devastados.

A pandemia da chamada pneumónica ou «gripe espanhola», que se seguiu à guerra, deixou mais cerca de 20 milhões de mortos na Europa, contribuindo assim para agravar ainda mais a desgraça resultante do conflito internacional. Em Novembro de 1918, quando o mundo celebrava o fim da guerra, eis que a pneumónica surgiu como uma ameaça ainda mais mortífera: «o vírus fez três vezes mais vítimas fatais que o conflito e um quinto da população mundial foi infectado. Numa questão de meses, a gripe já tinha causado mais vítimas do que qualquer outra epidemia com registos históricos» (BBC Brasil, 2014).

A Primeira Guerra Mundial foi dramática também para a nossa própria família, pois o meu avô materno – Jacinto Brissos – veio a perecer nas trincheiras do Corpo Expedicionário Português, no norte de França, estando sepultado no cemitério militar português em Richebourg L'Avoué.

O mancebo camponês do Alentejo, acabado de casar, foi enviado para uma guerra que nada lhe dizia, por necessidade de afirmação

política da I República, que pretendia ganhar o respeito das nações europeias desta forma patética. Não sabia então que deixava grávida, na terra, a sua jovem esposa e não sonhava que a deixaria viúva dentro de poucos meses, ou que a sua filha nunca o viria a conhecer porque nasceu meia dúzia de dias depois de ele morrer.

Do ponto de vista religioso, o mundo precisava de responder à monumental tragédia da guerra. A ilusão do esperado progresso geométrico resultante da revolução industrial, e que tinha sido agora posto em causa pela aplicação da tecnologia conhecida em acções de destruição, durante o conflito, em particular pela utilização da ainda incipiente aviação, e dos gases mortíferos, transformou-se então em profunda desilusão.

A teologia liberal alemã do século XIX, essencialmente de origem protestante, tinha vindo colocar em causa alguns contructos doutrinários da fé cristã, estabelecidos desde sempre, o que originara, por um lado, uma reacção centrada nas emoções, com o nascimento do pentecostalismo em 1904, mas também uma resposta racional, por outro lado, com o nascimento do fundamentalismo cristão, simbolizado pela publicação da obra *The Fundamentals*, ambos na outra margem do Atlântico. Tais reacções do mundo religioso simbolizaram essencialmente a necessidade de um regresso à segurança da fé.

O movimento pentecostal iniciou-se entre as classes mais baixas da sociedade, caracterizando-se por uma democratização das comunidades de fé, que incluía a quebra das barreiras raciais e de género, permitindo aos fiéis menos preparados teologicamente aceder a posições de liderança, por via da prática dos carismas.

Segundo Alderi Souza de Matos (2006), muitos dos primeiros pentecostais eram pacifistas. Quando rebentou a Primeira Guerra Mundial alguns pentecostais sugeriram um «grande conselho de paz», onde eles gostariam de expor a sua oposição ao conflito bélico. Aliás, refira-se que todas as grandes denominações pentecostais, em algum momento, adoptaram uma resolução de natureza pacifista.

A posição pacifista radicava em duas razões principais: obediência a preceitos bíblicos como «Amai os vossos inimigos» e «Não matarás», mas também na crença pré-milenarista no fim do mundo. Se o final dos tempos estava próximo, os cristãos deviam concentrar todas as suas energias na evangelização do mundo e não em guerras. Devido a esta posição alguns líderes pentecostais acabaram mesmo por ser presos.

1. Fundamentalismo Cristão

O fundamentalismo cristão começou a esboçar-se nos Estados Unidos ainda antes da guerra, desde o final do século XIX, por iniciativa de lideranças cristãs conservadoras preocupadas com o Modernismo que, segundo criam, estava a corroer os valores morais, mas também como resposta a uma Alemanha que pontificava no Ocidente e no mundo, do ponto de vista intelectual. Albert Einstein e Werner Heisenberg surgiam como nomes cimeiros da física moderna, e as novas ciências psicológicas pelas mãos de Sigmund Freud. Depois de Charles Darwin ter publicado *A Origem das Espécies*, em 1859, mas também do desenvolvimento da Alta Crítica alemã e subsequente surgimento da Teologia Liberal, os sectores mais conservadores do cristianismo reagiram, receosos de que tais desenvolvimentos afectassem a fé. Os fundamentalistas opuseram-se ao avanço do modernismo organizando-se e começando por promover a Conferência Bíblica de Niagara (1878-1897), a qual veio a estabelecer os princípios básicos do fundamentalismo.

De facto, o pensamento teológico liberal alemão tornara-se muito influente, sob a bandeira da Alta Crítica, e vinha pôr em causa o *corpus* doutrinário que a Igreja observara durante longos séculos, e tudo em nome da ciência, constituindo-se como ameaça teológica e espiritual. O movimento fundamentalista percebeu então que tinha de criar as bases doutrinárias duma reacção organizada e sustentada. E ela partiu do Seminário Teológico de Princeton, que promoveu um conjunto de ensaios de doze volumes que viria a definir a doutrina cristã ortodoxa no início de 1910, reunidos sob o título *The Fundamentals*.

Os noventa ensaios da obra, reunidos em doze volumes e redigidos por cerca de cem teólogos conservadores dos Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, abordam temas básicos da fé cristã no sentido de recentrar a doutrina em bases ortodoxas, tendo sido distribuídas gratuitamente 300 mil cópias a líderes cristãos do mundo anglo-saxónico, entre 1910 e 1916, com financiamento de empresários ligados às empresas petrolíferas. Mas só em 1917 a obra é impressa em quatro volumes, sob a direcção de Reuben Archer Torrey.

Esta espécie de «bíblia fundamentalista» inspirou sempre um certo extremismo que marcou o movimento. Só quando o professor do ensino secundário John T. Scopes foi condenado por ensinar a Teoria da Evolução nas escolas públicas, em 1925, o fundamentalismo perdeu a

popularidade que desfrutava entre os protestantes conservadores, na sequência daquele processo judicial altamente polémico e conturbado. E é já a partir da década de 1940 que ganha força um outro movimento conservador protestante, mas este muito mais aberto à sociedade em geral e à ciência: o Evangelicalismo.

A situação da fé cristã nos finais da guerra não era famosa. Este problema foi sublinhado pelo relatório *The Army and Religion*, publicado imediatamente após a guerra (1919), que abordou o impacto religioso da vida militar sobre os soldados, principalmente os provenientes das classes operárias do exército britânico, tendo por base uma gama impressionante de testemunhos de capelães e soldados, recolhidos durante os últimos tempos da guerra. O documento apresentou conclusões extremamente negativas. David Cairns, o académico escocês presbiteriano que redigiu o referido relatório, retratou assim o ambiente vivido em Janeiro de 1917: «Sinto que as Igrejas precisam de se confrontar com o facto de que as pessoas perderam ou estão em perigo de perder a fé e que devem olhar profundamente para o assunto, colocando o coração e a mente na tarefa de a recuperar, pela graça de Deus, antes que seja demasiado tarde» (Snape, 2005: 2).

A Grande Guerra teve efeitos notoriamente nefastos em toda a paisagem religiosa europeia. Numa obra onde defende a tese da quebra da religião e da política, no período entre a Revolução Francesa e a Primeira Guerra Mundial, Michael Burleigh (2005) aponta os conflitos bélicos nacionais e internacionais, os seus efeitos económicos deles resultantes e o desespero das populações que lhes está associado, como factores decisivos que terão aberto o caminho para as novas «religiões políticas» que ameaçaram erradicar a fé por completo, como o regime bolchevique tentou fazer na Rússia, ou mesmo, talvez ainda pior, domesticar a função da Igreja, prendendo-a nas prisões do fascismo e do nazismo: «A Grande Guerra, as guerras regionais e as consequências económicas que se lhes seguiram deram origem a um desespero maciço, para o qual a solução encontrada foi o autoritarismo manifestado em diferentes formas. Nalguns países, os regimes autoritários foram suplantados com sucesso por movimentos sinistros que atingiram níveis mais atávicos da psique humana, embora em Itália a transição fosse da democracia para o fascismo. Essas religiões políticas ameaçavam erradicar completamente o cristianismo, como os bolcheviques procuravam fazer na Rússia, ou talvez pior, ofereceram-se para o acomodar

dentro dos novos sistemas do fascismo e do nazismo, que adoptaram muitas das formas exteriores da velha religião da Europa» (Burleigh, 2005: 460).

2. E a Leste?

No alvor do século XX, a Igreja Ortodoxa Russa não era apenas uma instituição religiosa nacional ou estatal, mas uma organização muito influente, cuja autoridade canónica se espalhava muito para lá das fronteiras do império russo, chegando à arquidiocese da América do Norte, a paróquias na Europa Ocidental e a missões no Médio e no Extremo Oriente, sem que qualquer outra instituição ortodoxa se lhe comparasse, até que sucederam as revoluções de Fevereiro e Outubro de 1917, que chegaram a fazer perigar a sua própria existência. Da primeira resultou a abdicação do czar Nicolau II e o colapso da monarquia russa, provocando assim tendências centrífugas que ameaçavam não só a unidade da Igreja mas do próprio Estado russo (Kalkandjieva, 2015).

Logo em Março de 1917, os georgianos rejeitaram a jurisdição do Sínodo da Rússia e reorganizaram o seu antigo patriarcado autocéfalo de 1811, apoiados pelo Governo Provisório da Geórgia, que considerou um acto de justiça histórica, consumando assim o separatismo ocorrido entre 1917 e 1921 (Fletcher, 1973: 6).

O facto é que existe toda uma história de declínio da Igreja Ortodoxa russa na primeira metade do século XX, mas também do início da sua revitalização poucos anos depois.

Depois de 1917, as políticas anti-religiosas do novo poder bolchevique, a perda de territórios, o isolamento da União Soviética do mundo e o afastamento dos emigrantes russos da igreja foram desastrosos, tendo a Igreja diminuído significativamente nas décadas de 1920 e 1930. Mais tarde, quando a Polónia foi dividida em 1939, entre a Alemanha nazi e a União Soviética, Estaline permitiu que o Patriarca de Moscovo, Sergei, ganhasse jurisdição sobre as congregações ortodoxas nos territórios conquistados, incentivando a Igreja a promover atividades de resistência à invasão alemã e assinou a Concordata de 1943. De todo o modo não se verificaram «as aspirações messiânicas do povo *teóforo*, portador de deus – ou da Revolução» (Ponte, 1967: 553). Segundo Luís de Freitas (1968: 622), «o mito de Moscovo» como a Terceira Roma «nunca deixou de estar vivo e activo na História da Rússia durante os

últimos séculos. Tendo atravessado, incólume, a era da decadência czarista, ei-lo, reaparecido metamorfoseado, com a Revolução de 1917».

3. No Ocidente

Sem contar com a Bélgica, na maioria dos países católicos europeus foram os nacionalistas e os liberais que ganharam as lutas políticas, nos finais do século XIX e inícios do século XX, tendo os crentes mais radicais sido confinados a uma certa marginalização administrativa e política. A reconciliação e reintegração começou depois do final da guerra (com relevo para a Concordata entre a Itália fascista de Mussolini e o Vaticano, em 1929) e apenas estabilizou em definitivo após a Segunda Guerra Mundial.

Segundo Göran Therborn (1997), «[na] Europa de Leste (…) os regimes mais ou menos fascistas na Croácia, na Hungria, na Eslováquia e na Polónia de pré-guerra, com os quais o Vaticano havia mantido íntima aliança, caíram todos».

4. A Condição Feminina

As mulheres foram activistas durante a guerra, mas depois regressaram a casa continuando remetidas ao lar. Durante todo o período da Grande Guerra, uma ideia que dominou a luta das mulheres pelos seus direitos nos países beligerantes foi a de que elas tinham adquirido novos hábitos de iniciativa e responsabilidade que seria desperdício não aproveitar findo o conflito.

De acordo com Anne Cova (2014), «[as] feministas acreditaram que, devido ao empenho das mulheres no esforço de guerra, viriam a ser recompensadas no mercado do trabalho, teriam acesso a novas profissões e a uma maior igualdade profissional, conseguiriam alguns direitos, nomeadamente o do voto - o que não vai acontecer em Portugal e duma maneira geral nos países da Europa do Sul».

Mas nos anos vinte a palavra de ordem passou a ser a reposição de cada sexo no seu devido lugar, sendo fortemente valorizada a presença da mulher no lar e, findo o conflito, que tinha permitido o acesso das mulheres à esfera pública, a desmobilização aconteceu muito rapidamente. Segundo Françoise Thébaud (1995:35), «1914 poderia ter sido

o ano das mulheres, mas foi o ano da guerra, que veio repor cada sexo no seu lugar».

5. Em Portugal

O ónus da entrada na guerra viria a enfraquecer o governo republicano de Afonso Costa e é então que se opera uma viragem na correlação de forças, com os sectores católicos, até aí na defensiva, a reorganizarem-se e a assumir o papel de vítimas de um regime «injusto e intolerante», começando a exigir de forma cada vez mais firme o respeito pelos seus legítimos direitos. Isto sucede no desvairado ano de 1917, o ano da partida dos soldados para as trincheiras da Flandres, submersas em gás mortífero, o ano das denominadas aparições da Cova da Iria, em Fátima, e da entrada de Sidónio Pais no plano há muito conturbado da política nacional, além de ser também o ano da revolução russa (Silva, 1996-1997).

Conclusão

O panorama religioso da Europa no final da Grande Guerra era complicado. Se a Leste a Igreja Ortodoxa sofria já em consequência da queda da monarquia czarista e da revolução bolchevique, a Ocidente reforçava-se a crise religiosa que já vinha de há muito, agravada pelos regimes autocráticos ou mesmo ditatoriais subsequentes à guerra, mas também pelo ateísmo militante de influência comunista.

«Qualquer levantamento do poder e da influência das igrejas cristãs na Europa, realizado no Verão de 1939, teria sido em grande parte pessimista», afirma Martin Conway (2008: 151).

A ilusão perfilhada pelos povos europeus num progresso linear e geométrico que se imaginava e ambicionava no início do século, na sequência da revolução industrial, e dos avanços da ciência e da tecnologia, transformou-se de forma brutalmente dramática em descrença no ser humano, na sua razão e na capacidade das comunidades humanas conviverem civilizadamente e em paz. Como sublinhou muito mais tarde o papa Paulo VI no aniversário da FAO (1970), «os progressos científicos mais extraordinários, as invenções técnicas mais assombrosas, o desenvolvimento económico mais prodigioso, se não estiverem unidos

a um progresso social e moral, voltam-se necessariamente contra o homem» (Paulo VI, 1970).

Mas a verdade é que a religião encontrava agora, no pós-guerra, um terreno fértil para se reinventar e ser capaz de responder aos anseios das populações, proporcionando-lhes de novo a fé no futuro e um alento no presente, de modo a poder reerguer-se o que tinha acabado de ser destruído. É assim que surge uma resposta à teologia liberal alemã, nos meios protestantes, esboçada na América, quer através do fundamentalismo cristão, quer do crescimento do pentecostalismo, que opunha a emoção à razão e os carismas aos constructos teológicos.

O facto de em muitos casos as igrejas terem assumido papéis de liderança na disseminação da propaganda oficial também veio a trazer posteriormente problemas acrescidos no âmbito religioso e na imagem das instituições cristãs.

No campo ortodoxo, vemos como a igreja russa depois de um primeiro momento de refluxo se reorganizou, ganhando influência renovada e o campo católico assume nova importância e influência, muito embora o papa Bento XV tenha parecido mais preocupado com o ateísmo da Rússia bolchevique e o anticlericalismo do regime republicano em Portugal, invocando uma intervenção sobrenatural por via do culto mariano.

Entretanto, a Sociedade das Nações, que não passava duma sociedade dos vencedores da guerra onde não cabia o comunismo russo, estava condenada ao fracasso, e a Europa acabou por caminhar no período entre guerras, de forma combalida, a lamber as suas feridas, entre fascismos e comunismos, onde o ressentimento germânico se viria a revelar dramático, uma vintena de anos depois, com a ascensão do nacional-socialismo de má memória.

Bibliografia

BBC Brasil (2014). *Vírus que Matou Mais que 1ª Guerra Deixou Lições Para Combate a Ebola*. Online: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/10/141013_gripe_espanhola_licoes_ebola_fd> (referência de 04-04-2019).

Burleigh, M. (2005). *Earthly Powers: The Clash of Religion and Politics in Europe From the French Revolution to the Great War*. New York: Harper Collins.

Conway, M. (2008). "The Christian Churches and Politics in Europe, 1914-1939". In H. McLeod (ed.), *The Cambridge History of Christianity. IX: World Christianities c.1914-c.2000*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp. 151-178.

Cova, A. (2014). *As Mulheres Foram Activistas na Guerra, Depois Voltaram ao Lar*. Online: <https://www.publico.pt/2014/08/20/culturaipsilon/noticia/do--activismo-das-mulheres-na-retaguarda-ate-ao-regresso-ao-lar-1666852> (referência de 04-04-2019).

Fletcher, W.C. (1973). *Religion and Soviet Foreign Policy 1945-1970*. Oxford: Oxford University Press.

Freitas, L. (1968). "A URSS e a «Realpolitik»". *Brotéria*, vol. 87, pp. 615-622.

Houlihan, P.J. (2015). *The Churches*. Online: <https://encyclopedia.1914-1918--online.net/article/the_churches> (referência de 04-04-2019).

Kalkandjieva, D. (2015). *The Russian Orthodox Church, 1917-1948: From Decline to Resurrection*. New York: Routledge.

Matos, A.S. (2006). "O Movimento Pentecostal: Reflexões a Propósito do Seu Primeiro Centenário". *Fides Reformata*, vol. 6, nº 11, pp. 23-50.

Meneses, F.R. (2018). *De Lisboa a La Lys – o Corpo Expedicionário Português na Primeira Guerra Mundial*. Lisboa: Dom Quixote.

Paulo VI (1970). *Discurso do Papa Paulo VI à Assembleia Geral*. Online: <https://w2.vatican.va/content/paul-vi/pt/speeches/1970/documents/hf_p--vi_spe_19701116_xxv-istituzione-fao.html> (referência de 04-04-2019).

Ponte, M.V. (1967). "URSS (1917-1967): Da Ideologia à Tecnocracia". *Brotéria*, vol. 85, 1967, pp. 552-557.

Reid, D.G.; Linder, R.D.; Shelley, B.L. & Stout, H.S. (eds.) (1991). *Dictionary of Christianity in America*. Downers Grove: InterVarsity Press.

Silva, A.M. (1996-1997). "Os Católicos e a «República Nova» (1917-1918): Da «Questão Religiosa» à Mitologia Nacional". *Lusitania Sacra*, 2ª série, nº 8/9, pp. 385-499.

Snape, M. (2005). *God and the British Soldier: Religion and the British Army in the First and Second World Wars*. New York: Routledge.

Thébaud, F. (1995). "A Grande Guerra: o Triunfo da Divisão Sexual do Trabalho". In: G. Duby & M. Perrot (org.), História das Mulheres no Ocidente – o Século XX. Vol. V. Porto: Edições Afrontamento, pp. 30-90.

Therborn, G. (1997). *O Continente Cético: A Europa e os Valores da Modernidade*. Online: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451997000200003> (referência de 04-04-2019).

Torrey, R.A. & Dixon, A.C. (eds.) (2008). *The Fundamentals: A Testimony to the Truth*. Grand Rapids: Baker Book House.

ResPublica 19/2019
doi.org/10.31750/res19a09

Be Or Not Be Online Engaged: Exploring the Flow From Stimuli To E-wom On Online Retail Consumers

Sandra Maria Correia Loureiro*
Ricardo Godinho Bilro**
Eduardo Moraes Sarmento***

Abstract

Relationship marketing is a field of knowledge that emerged in the 1980's. The relationship between online consumers and brands is embedded in the same relationship marketing paradigm but become a significant issue for companies in the 21th century with the proliferation of Web 2.0. In order to give insights about online engagement and the process behind, this article aims (i) to conduct a systematic literature review on online stimuli experience, adaptability, e-wom, positive/negative emotions, memory and online engagement; (ii) to present a comprehensive framework exposing the flow from stimuli to e-wom on online retail consumers. Findings allow the authors propose online retailer recommendations and suggestions for further research.

Keywords: Online Stimuli, Online Experience, Consumer Behavioural Intentions, Online engagement, Consumer-Brand Relationships

* Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Business Research Unit (BRU/UNIDE) and SOCIUS, Portugal
** Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Business Research Unit (BRU/UNIDE), Portugal
*** Universidade Lusófona, CEsA (Universidade de Lisboa), Portugal

Resumo

O marketing de relacionamento é um campo de conhecimento que surge nos anos 1980. A relação entre consumidores e marcas on-line está inserida no mesmo paradigma de marketing de relacionamento, mas tornou-se uma questão fundamental para as empresas no século XXI com a proliferação da Web 2.0. A fim de fornecer dados sobre o processamento, este artigo visa (i) conduzir uma revisão sistemática da literatura sobre a experiência de estímulos on-line, adaptabilidade, e-wom, emoções positivas/negativas, memória e engajamento on-line; (ii) apresentar um quadro abrangente expondo o fluxo de estímulos para e-wom em consumidores on-line. As descobertas permitem que os autores proponham recomendações aos consumidores on-line e sugestões para futuras pesquisas.

Palavras-chave: Estímulos Online, Experiência On-line, Intenções Comportamentais do Consumidor, Compromisso Online, Relacionamentos entre Consumidores e Marcas

Society is evolving fast in technology and internet users are growing all over the world (McAndrew & Jeong, 2012). Actually, more than 60% of individuals in the Europe of 28 countries use the internet daily (Eurostat, 2016a).

In the European Union, the proportion of individuals aged 16 to 74 having ordered goods or services (mainly clothes and sport goods) for private use over the internet (*e-buyers*) has continuously risen, from 30% in 2007 to 53% in 2015 (Eurostat, 2016b). Therefore, the relationship between the market, consumers and brands are constantly being challenged. In this turbulent environment, consumers make choices bearing in mind several variables in their decision process.

As Internet usage grows, brands are becoming even more important than they have been in other channels or environments. With new options emerging every day from many unknown providers all over the world, consumers want to choose a supplier that represents a set of values or attributes that are meaningful, clear and truthful (Bergstrom, 2000).

In a highly competitive world, goods and services are easily duplicated or replaceable. Therefore, brands become an important asset for simplifying the decision-making process for consumers. If we can properly manage this asset, this can create differentiation, relevance and affinity (Otim & Grover, 2006). Actually, brand name is one of the main factors that consumers use to differentiate providers, due to its connection to the perception of brand trust (Ruparelia, White & Hughes, 2010).

This changing world leads to a profound transformation on brand management for those who seek to operate within the new global business environment, particularly the online environment. Indeed, in what new companies concern, branding is a crucial issue for their success in market because helps to capture customers, retain customers and build a favourable reputation (Bresciani & Eppler, 2010).

Therefore, in recent years many people have spent time and effort to study online consumer behaviour. From top researchers to college students, the online environment has become a «must follow» area in marketing trends. Inside this wide spectrum, the online retail consumers have been object to high attention. Thus, a question arises: what are the main topics and issues that have been discussed in literature about online retail context?

The stimulus-organism-response paradigm (or S-O-R) has been employed to analyse consumer behaviour (online and offline) with companies. This paradigm is aligned with consumer-brand relationship[1] field of research. Therefore, could literature provide an explanation for the following questions? Which online stimuli[2] and experience[3] (and type of adaptability) are more effective in influencing the consumer intentions and electronic word-of-mouth (e-wom)? Particularly, could emotions[4] and memory[5] created have an important role on enhancing a favourable response by online consumers?

The main aims of this chapter are (i) to conduct a systematic literature review on online stimuli experience, adaptability, e-wom, positive/negative emotions, memory and online engagement; (ii) to present a comprehensive framework exposing the flow from stimuli to e-wom on online retail consumers.

1. Background

Relationship marketing emerges in the 1980's as a new paradigm that shift from transactions to relationships. Relationship marketing create, involve, integrate and maintain suppliers, distributors, consumers and other partners within a company or an organization, working together in activities of marketing and development. Several conceptualizations of relationship marketing are shown in table 1.

1. *Consumer-Brand Relationship*: a field of research that emerge from the shift of paradigm from transitional marketing to relationship marketing. This field of research deals with the multiple positive and negative, both online and offline, stablished between a brand and consumers.
2. *Online Stimuli*: set of attributes present in websites and other online platforms.
3. *Online Experience*: the atmospheric cues in the online platforms, the interactivity between the organizations and customers and also among customers, or even among other stakeholders, create an experience lived in a virtual dimension.
4. *Emotions*: this chapter deals with pleasure, arousal and dominance.
5. *Memory*: the mental ability of retaining and recalling or recognizing experience.

Table 1: Definition of relationship marketing

Definition of relationship marketing	Source
Attracting, maintaining, and multi-service organization-enhancing customer relationships.	Berry (1983: 25)
Process of identifying and establishing, maintaining, enhancing, and when necessary terminating relationships with customers and other stakeholders, at a profit, so that the objectives of all parties involved are met, where this is done by a mutual giving and fulfilment of promises.	Grönroos (1997: 407)
All marketing activities directed toward establishing, developing, and maintaining successful relational exchanges.	Morgan & Hunt (1994: 22)
Total relationship marketing is marketing based on relationships, networks and interaction, recognizing that marketing is embedded in the total management of the networks of the selling organization, the market and society. It is directed to long-term win-win relationships with individual customers and other stakeholders, and value is jointly created between the parties involved.	Gummesson (1999: 24)
Relationship marketing is the ongoing process of engaging in cooperative and collaborative activities and programs with immediate and end-user customers to create or enhance mutual economic value at reduced cost.	Seth & Parvatiyar (2000: 9)

Although all definitions focus the ongoing process of establish and maintain relational exchanges, the one provided by Gummesson (1999) open the door to the online relationships, social networks and other online platforms. Concomitantly, Fournier (1998) publishes her seminal article on the relationship theory associated to brands. Brands can born, live and interact with consumers. This anthropomorphic metaphor – considering a brand as a partner in a relationship – gave wings to the research line of consumer-brand relationships. The brand relationship quality model comprises six components that express the quality of the relationship consumer and brand: love/passion, self-connection, commitment, interdependence, intimacy and brand partner quality. Between a brand and a consumer can grow an emotional attachment (e.g. Schouten & McAlexander, 1995; Ahuvia, 2005; Thomson, 2006), a kind of passion or love. Self-connection means the ability of a brand create and express an identity in which consumers identified themselves with the brand. Commitment reflects the intention to keep going with the relationship. Interdependence involves frequent interactions. Intimacy means closeness and mutual knowledge. Finally, the relationship strength and satisfaction is called brand partner quality.

In this domain several other models have emerged. For instance, the Relationship Investment (RI) model (Rusbult, 1980), proposed initially to the close relationship in social psychology context, was then adapted to management and marketing context. The model considers three drivers to commitment: satisfaction (positive or favourable relationship with the partner); quality of alternatives (compare the quality of the relationship with the partner with the relationship of alternative partners); and relationship investment (the desire to continue the relationship even if it means sacrifices).

Although S-O-R model comes from the perspective of environmental psychology, several studies have been employed this model in the retail context, after having been introduced by Donovan and Rossiter (1982). This model has been used in both offline (e.g. Baker, Grewal & Parasuraman, 1994; Sherman, Mathur & Smith, 1997; Sherman & Smith, 1987) and online environment (e.g. Dailey, 2004; Eroglu, Machleit & Davis, 2003; McKinney, 2004; Menon & Kahn, 2002; Wu, Cheng & Yen, 2008).

Another emblematic model arises from the work of Batra, Ahuvia and Bagozzi (2012), is called brand love prototype and comprises seven dimensions: passion-driven behaviours (willingness to invest resources, passionate desire to use, the involvement with things done in past), self–brand integration (self-identity and life meaning and intrinsic rewards), positive emotional connection (intuitive fit, emotional attachment and positive affect), long-term relationship, anticipated separation distress, and attitude/valence and strength). Attitude includes satisfaction or favourable evaluation and also how strongly hold feelings/evaluations.

Later, Park, Eisingerich, and Park (2013) propose the Attachment–Aversion (AA) model. This model considers, for the first time, the positive and the negative side of consumer-brand relationships. Consumers could feel attracted for a brand and aversion for another brand, or even the quality of the relationship could evolve and change over time.

2. Methodological Process

A systematic literature review is conduced to find relevant studies on the topic of online retail. Therefore, several criteria in terms of quality, time range, scope of study, among others. The process starts with a comprehensive and systematic search on the data base ABI/INFORM

Complete (containing several journal editors indexed, such as: Emerald, Elsevier, Taylor and Francis, Wiley and Sage), to find expressions or words related to «online» and «internet». After this, researchers considered the following keyword expression for further search: «online», «brand» and «internet companies». These keywords were joined by terms that reflect the scope of the study, that is, how to «create», «build», «engagement» and «manage» online brands.

We can identify in literature three type of retail organizations: the traditional brick-and-mortar companies (traditional offline brands), the hybrid companies (online and offline, also called as *brick-and-click*) and online internet companies (born online).

Several filters are used to select only the best quality research articles published:

- Full-text papers: with this first filter it was guaranteed that we were working only with full-text papers available;
- Peer-reviewed papers: with this second filter it is assure that the papers used have scientific standard;
- Scholarly journals: with this third filter it is assuring to only consider papers published on scientific journals.

In order to be able to conduct the quality journals selection, it is used the Journal Quality List – Fifty-seventh Edition, 18th April 2016, compiled and edited by Professor Anne-Wil Harzing. From this one, it was chosen to use the WIE 2008 — WU Wien Journal Rating May 2008 List. The use of WIE 2008 list includes only A/A+ journals. We consider articles from the following topic areas: Marketing, Entrepreneurship, General Management and Strategy and Management Information Systems and Knowledge Management. Our intention is to cover the whole possible areas that could address the core topic.

3. Findings

This study considers a time frame from 2004 to 2015. The advent of Web 2.0 and the turning-point identified by O'Reilly in 2004 (Constantinides & Fountain, 2007) lead us to consider articles only from 2004. From an initial group of 198 articles, we check the abstract and final the full text and only 20 remain. The last core leading articles are shown in table 2.

Table 2. Core leading articles on online branding and business

Authors (year)	Journal Title	Insights
Constantinides (2004)	Management Decision	Fast paced environment of the online business requires continuous evaluation of market conditions, frequent strategy assessment and close monitoring of competitive moves; Permanent orientation towards innovation and expansion as a prime strategic as a mean of surviving, maintaining competitive advantages and growth
Laroche *et al*. (2004)	Journal of Service Research	Significant strong impact of mental intangibility on perceived risk; the intangibility-perceived risk model had a stronger relationship with generic products than with brand products; in the online environment, factors as privacy, security, assurance and trust also influence perceived risk
Sultan & Rohm (2005)	MIT Sloan Management Review	Identify six major issues to consider before implementing a mobile-marketing strategy: Exploiting the capabilities of mobile marketing; using universal appeals to tap into global markets; addressing privacy concerns; aligning value-chain partners; integrate the mobile platform with other media; develop mobile-specific metrics
Pan & Zinkhan (2006)	Journal of Retailing	An e-retailer site should have a clearly stated privacy policy; the mere existence of such privacy policy increases consumer trust
Lwin & Williams (2006)	The Journal of Consumer Affairs	The presence or absence of brand name was found to influence perceived risk, product quality and purchase intention. The interaction with the warranty information was consider insignificant (retailer reputation moderates the effect of expressed warranty)
Collier & Bienstock (2006)	MIT Sloan Management Review	A consumer evaluates an online retailer's through five website attributes (ease of use, privacy, simple design, consistency and flexibility, and good information), the capability to deliver the product (time frame between placing the order and receiving the product, accuracy of the order and the condition of the order received) and the ability to solve a problem.
Otim & Grover (2006)	European Journal of Information Systems	Web-based companies can foster customer loyalty by focusing mainly on post-purchase customer service dimensions, especially customer support; pre-purchase and transaction-related services are somewhat important, support product search and evaluation have a weaker effect on customer repeat purchase intentions
Khalifa & Liu (2007)	European Journal of Information Systems	Experience and habit appears as important effects on repurchased intention, which is indicative of online consumer retention

Authors (year)	Journal Title	Insights
William *et al*. (2008)	European Journal of Information Systems	Creation of a Digital service design taxonomy, through the analysis of four design dimensions (Service delivery, Malleability, Pricing/funds and Service maturity) and their dependencies of design objectives (business, interaction and technology)
White *et al*. (2008)	Marketing Letters	Consumers' responses to highly personalized messages are dependent on their perceived of being justified; high distinctive personalized messages had, at best, equal click-through intentions than lower distinctiveness messages.
Fueller & Von Hippel (2009)	MIT Sloan Management Review	Online communities have the potential to create strong brands at low cost; high brand engagement from communities' members to communities' brands
Urban *et al*. (2009)	MIT Sloan Management Review	Marketing is communication and morphing to cognitive styles enhances communication. Ratings increase significantly from a non-morphing site to a morphing site on the relevant measures: trust, helpfulness, ease of use and information identification
Benedicktus *et al*. (2010)	Journal of Retailing	Favourable consensus information led to increased trustworthiness perceptions and purchase intentions; physical presence stimulates trustworthiness of unknown retailers, but brand familiarity presents similar level of benefits (convey trustworthiness with consumers and increase purchase intentions)
Hur *et al*. (2011)	Management Decision	Identified that brand community trust and affect leads to brand community commitment; and that brand community commitment leads to brand loyalty behaviours; brand community commitment has a strong effect on word-of-mouth
Sashi (2012)	Management Decision	Customer engagement1 focus on costumers and their needs, provide superior value relative to competitors (generating, disseminating, and responding to customer needs and market orientation) and build trust and commitment with costumers
Rose *et al*. (2012)	Journal of Retailing	Perceived control affects customers' affective state and their confidence in online shopping decision (connectedness, customization and ease-of-use); Cognitive Experiential State and Affective Experiential State are identified as part of Online Customer Experience; confirm the relationship between the main Online Customer Experience outcomes: satisfaction, trust and repurchase intention.
Garrigos-Simon *et al* (2012)	Management Decision	The impact of social networks and especially the new context Web 3.0 in organizations is increasing and supplant other areas in organizational structures. Community managers and crowdsourcing process are acquiring increasing importance

Authors (year)	Journal Title	Insights
Weill & Woerner (2013)	MIT Sloan Management Review	Three main trends: every aspect of business becomes increasingly digital; the increasing number of «digital natives» (young current and future customers and employees); dawning of the age of customer voice; Many industries are moving quickly from «Place» to «Space» (from physical content, packaging and infrastructures) to a hybrid or pure-online offer of products, services and contents
Floyd *et al*. (2014)	Journal of Retailing	1) Provide a quality product that delivers on its brand promise and meets or exceeds consumers' expectations 2) Retailers must establish mechanisms for detecting service and product failures, and have established procedures and well-trained employees in place to redress such situations 3) Retailers should encourage consumers who have a favourable product experience to recommend the product to others on the seller's website and on other third--party websites Online engagement: that is, since potential consumers are apt to interpret a greater number of positive online product reviews as supporting an accurate assessment, retailers should facilitate the writing of reviews by satisfied consumers. However, it is important that retailers encourage positive e-wom without appearing to engage in unethical or deceptive practices. 4) There is some evidence of retailers posting fake positive reviews to boost their ratings and unfavourable reviews denigrating competitors. Such transgressions breed mistrust among consumers and are likely to prompt a negative backlash in the marketplace.
Hollebeek *et al*. (2014)	Journal of Interactive Marketing	Develop a comprehensive scale to measure online brand engagement: cognitive processing, affection, activation

Note: Although the last article is not directly related with retailing, we included because it is the first attempt to develop a comprehensive scale for online brand engagement

The analysis of the core articles and other findings during the search process allow us to highlight three main points:

1. S-O-R framework is one of the most used framework in both online and offline context;

2. The study of online behaviours becomes more important than the study of motivations to use online retail platforms (this aspect is related with the emerging studies on engagement);
3. Study moderating effect is still a recommendation.

3.1. Framework: From Stimuli to e-wom on Online Retail Consumers

Brands are used by consumers as an important tool for organizing information and simplifying their decision-making process, both in cyber and traditional marketplaces (Merrilees & Fry, 2002). As Leone *et al*. (2006) point out, effective brand management is critical, and it is a mistake to ignore its important role in developing long-term profit streams for firms, whether they are manufactures or retailers.

De Chernatony and Christodoulides (2004) suggest that consumer evaluate brands through a hierarchy structure, emphasising the rational values first (functional values, emotional values and promised experienced). Delgado-Ballester and Hernández-Espallardo (2008) highlight consumers' beliefs, attitudes and intentions as main factors on building online brands. Da Silva and Alwi (2008) allude that brand characteristics and assets such as customization, customer service, ease of use and security are the most important in online context.

Later, Chabowski, Samiee, and Hult (2013) identify five relevant fields of research for online and offline brand context: international branding strategy, brand positioning, brand/country origin, brand image, and brand performance. In a globalized world, international brand strategies have a multifaceted nature because sometimes local brand are foreign-owners. For instance, McDonalds and Starbuck have a global strategy without forget local specificities of the product/experience offered. This is the case of McDonalds, using rice instead of potatoes in China and soup in Portugal. Thus, positioning becomes important in the moment of creating the differentiation, that is, brands should ask themselves what could be the added value for each culture and country that could make the different to other brands with the same product category. Actually, cross-national studies, ethnographic studies and country-of-origin branding and images emphasize consumers' perceptions of local and global brands.

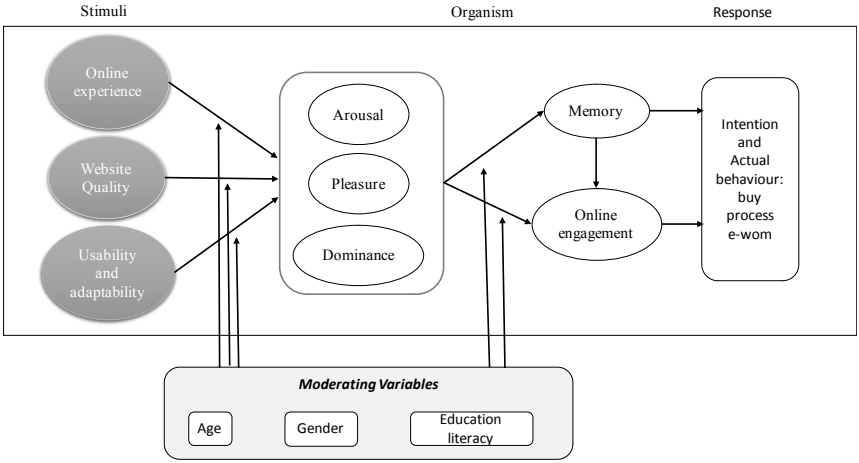
Although more studies are needed in international context, Alden, Steenkamp, and Batra (2006) highlight that global consumption orientation reduces consumer animosity. This could be the case of brands like Google or Amazon. Finally, brand performance shows its face through brand equity (a set of associations, knowledge, perceptions, and intentions about a brand), purchase likelihood, or even product consideration and brand relevance (Erdem, Swait & Valenzuela, 2006; Fischer, Völckner & Sattler, 2010).

Embedded in the consumer-brand online relationships, the literature review reveals three constructs as the most cited and studied: trust, behavioural intentions[6] and satisfaction. Trust is commonly identified in the literature as an important aspect in managing online brands. Therefore, trust appears by far as the main positive indicator for online brand loyalty and customer quality judgment (Collier & Bienstock, 2006). Actually, trust reduce perceived risk in online environment (Laroche *et al.*, 2004) and increase consumers purchase intentions (Benedicktus *et al.*, 2010). The presence or absence of brand name is also found to influence perceived risk, product quality and purchase intention and appears to be a strong driver to trust (Lwin & Williams, 2006).

Trust influences consumers when dealing with specific websites, such as brand communities (Hur, Ahn & Kim, 2011), or connecting with sellers (current or potential consumers-sellers' interactions). Indeed, a favourable evaluation of the websites, its design and features, the positive emotions of the consumers using the websites lead to consumer engagement to online product/brands (Brodie *et al.*, 2011); with some consumers becoming fans of certain brands (Sashi, 2012). Consumers engaged are more willingness to perceived benefits of purchasing online and trust on product/brand. On the other hand, an unfavourable evaluation of the websites may lead to negative emotions, perceived risk and eventual problems, insecurity and an overall negative evaluation of the products/brand and even the whole system (see figure 1).

6. *Behavioural Intentions*: comprises the willingness to purchase again the product (good/service) or purchase more frequently, the willingness to recommend the product to others (online and of line) (word-of-mouth) and even the willingness to pay premium price.

Figure 1. Conceptual framework: from stimuli to e-wom on online retail consumers



The second main construct that emerges from the literature review is behavioural intentions. This construct is conceptualized as the intention to buy more or buy again the same product/brand or even use the same website but could also include the willingness to pay more for the same product or the recommendation to others, using positive or negative electronic word-of-mouth (e-wom). As suggested by Otim and Grover (2006), repurchase intention can be used as a measure for consumer loyalty or actual behaviour. Therefore, we can find that behavioural intentions can be regard as a proxy of repurchase or actual behaviour (Hur *et al*., 2011) and that the emotional state of consumers and their trust in a brand influence their decision to purchase online (Rose *et al.*, 2012). Although companies must follow an integrated policy to approach and manage the relationship with their customers or potential customers, post-purchase services are the most important in the development of customer loyalty (Otim & Grover, 2006).

Past online experience and habit or the actual experience (see figure 1) also appear as constructs that influence consumers (Khalifa & Liu, 2007) and can be used as indicators of online consumers' retention. Brands that are able to develop different consumers experience strategies to respond to different online consumers profiles and shopping

habits can take advantage in repurchase intention (Novak, Hoffman & Yung, 2000).

Customer satisfaction influences transactions and the selection or the use of a product/brand in both online and offline context. However, customer satisfaction depends on privacy issues and security aspects (e.g. seeking information, use of social networks or online purchases). Moreover, literature proposes that customer satisfaction emerges from risk evaluation (perception of low risk using the website or service), trust and perceived quality. Privacy policy increases consumer trust and satisfaction (Pan & Zinkhan, 2006).

Customer satisfaction is also related with consumer engagement. As suggested by Sashi (2012), consumer engagement deals with the attraction, involvement and long-term relationship with the consumer. Consumer engagement represents an important role for generating higher corporate performance, including sales growth, superior competitive advantage and profitability. The justification underlying these assertions is that engaged consumers play a key role in viral marketing activity by providing borders and recommendations for specific goods, services or brands to others. With the proliferation of social networks these activities have become even more important, rapid and effective. As suggested by Fueller and Von Hippel (2009), online communities have the potential to create strong brands at low cost.

Customer satisfaction can be influenced by both cognitive (comparison between expectations and perceived performance) and affective (emotions) antecedents (e.g. Jones, Reynolds & Arnold, 2006; Loureiro, Miranda & Breazeale, 2014). The customized and differentiated strategies (adaptive strategies) have been employed by brands to adapt to the market and the environment. Literature supports that website design, functionality, visual appeal, information content and other features can affect purchase probabilities and that 'one size fits all' may not be the most effective strategy (see figure 1). Actually, targeted messages can build empathy and increase sales (Urban, Hauser, Liberali, Braun, & Sultan, 2009).

The conceptual framework proposed in the current chapter and shown in figure 1 represents an extension of S-O-R framework and intends to organize constructs in a flow from stimuli to e-wom on online retail context. The framework is based on literature but, as far as we know, not yet fully empirically tested and analysed.

In S-O-R framework stimuli are represented by a set of attributes that affect the consumers' perceptions (Arora, 1982; Buckley, 1991). These attributes are: actual and past experience using the online platforms; the website quality (e.g., website design and visual appeal, information content, interactive features) (Loureiro, 2015); and usability and adaptability (ease of use and ability to improve and adapt to the system). Stimuli are cues that enter in consumers' mind and arouse or initiate the process that leads to behaviour.

Between the stimuli and the outcome, a whole internal process occurs in which consumers transform the stimuli into meaningful information that help them to make judgments and decisions. The process causes a change in the emotional state of consumers (PAD: pleasure[7], arousal[8] and dominance[9]) and we propose that emotions contribute to create memories and help consumers to be involved with the process that could create online engagement. Positive emotions can create a positive halo effect in the formation of attitudes (e.g. Bagozzi, 1996; Eroglu *et al.*, 2003) and it is likely to result in positive memories (Dolcos & Cabeza, 2002). Thus, positive emotions and memories will help in the process of online engagement due to the deeper involvement with the process.

Organism contains pleasure (emotion that means the degree to which a person feels good, joyful, happy, or satisfied), arousal (the extent to which a person feels stimulated, active, or excited) and dominance. The last one refers the extent a consumer feels powerful vis-à-vis the environment that surrounds him/her (Eroglu *et al.*, 2003; Menon & Kahn, 2002). When a consumer feels that is able to influence or control over the situation, then he/she is more willing to create positive memories and become more engaged in using the online platform.

The final outcome is response and represents the final reaction of the consumers. Depending on emotions and memories created, consumers may be more approached to the website, product/brand or avoid it. This chapter suggests that positive emotions not only create positive memories, but also engage the consumers into the process

7. *Pleasure*: emotion that means the degree to which a person feels good, joyful, happy, or satisfied.
8. *Arousal*: the extent to which a person feels stimulated, active, or excited.
9. *Dominance*: the extent a consumer feels powerful vis-à-vis the environment that surrounds him/her.

of use the online platform, resulting in a positive approach behaviour. This means that consumers will purchase more products/brand with higher frequency, will post positive online reviews and will recommend to other (positive e-wom). By contrast, if the stimuli generate negative (at least less positive) emotions and create negative memories (or do not create memories at all), the engagement process may be compromised, and consumers will tend to avoid purchase again and will say negative things about.

This process that flow from stimuli to outcomes may be affected by variables that could intensify or reduce the strength of the relationships, such as: age, gender, education literacy. Thus, these variables may act as moderators. Depending on the degree of interest on the product/brand, gender may act as moderator. For instance, car industry may be a sector that motivated more male than female, but eventually clothing industry may be more appealing for female. Elder consumers may have less ability to navigate in online platforms than younger consumers. Education and culture may also active the internal process in a different way. The interpretation and the experience of use an online platform may create different emotions and feelings and lead to different reaction and e-wom.

3.2. Online Retailer Recommendations

The current study allows us to point out five major recommendations:

1. Consumers need to be sure that online transactions are safe, therefore retailers should develop trust with their consumers through brand familiarity, fulfil promises, and provide trustful information (do not create high expectations that cannot be achieved).

2. Online communities, crowdsourcing platforms and other online interactive platforms are mechanisms to be more in contact with consumers, as well as other stakeholders. This could be a good way to involve and engage consumers and co-create with them new products. Yet, do not try to eliminate negative e-wom or create false positive reviews or false positive e-wom, because consumers will know, and rather than eliminate problems, it could become the problem itself.

3. Online retailers should segment and customize the attributes and characterizes of websites in order to be more accurate to stimulate the internal process that leads to positive emotions and customer favourable behaviours: «One size fits all» may not be the most effective advertising strategy. Targeted messages can build empathy and increase sales.

4. The sense of control and empowerment of online consumers seems to be an important variable to leverage the online experience. Online retailers should provide the possibility of multiple interactions in order to improve the experience: consumer-company and consumer-consumer interactions.

5. Reduce perceived risk, continuously improve the experience and the website quality and usability, be honest and keep the relationship with customers and other stakeholders are keywords for the success of online retailers.

3.3. Future Research Directions

This paper presents a systematic literature review and proposes a framework congregating constructs studied and relationships that emerge from literature but not yet properly analysed. In this vein, the chapter open several avenues for further research:

1. Future research can examine the mix of social media, other digital media, and non-digital media appropriate for each stage of the customer engagement process. How to start the engagement process and how it evolves.

2. Analyse what stimuli are more (less) important in order to create positive emotions (negative emotions) (figure 1).

3. Memories may act as a mediator between emotions and online engagement: Positive memories could be more effective in achieving online engagement than negative memories on weaken online engagement? Or the strength of the relationships is independent of being positives or negatives?

4. Develop or at least adapt the Consumer Brand Engagement scale proposed by Hollebeek, Glynn, and Brodie (2014) to the online retailers' context.

5. Explore the effectiveness of online reviews for products that vary in terms of «credence» and «performance risk» (Schiffman & Kanuk 2007), that is, analyse the effective negative impact of negative online reviews on online brand retailers.

Conclusion

The convenience to purchase everything in everywhere at the most appropriate price constitutes an advantage for which much has contributed the online retail. Nevertheless, create and maintain an online retail brand it is not an easy task. Consumers quickly can compare and shift to other online retail brand. In order to avoid waivers and retain customers, online brands should be credible and trustful, because provide good products (goods, services) is not enough. All kind of security systems are very welcome and online reviews should be honest. Interactive platforms are also a good bet to keep in touch with customers. Yet, this interaction must be effective, that is, online managers must be quick answering questions and improving the service and experience provided.

Both, the online reviews and the nature of product being reviewed influence online retailer performance (sales elasticities). As Floyd *et al.* (2014) point out online reviews valence (positive and negative e-wom and posts) is more important than volume (the number of posts, comments) to exert influence on sales.

Online retailers should encourage consumers who have a good product (service/good) experience to recommend the product to others (e-wom) and be engaged to the online brand. Actually, more studies on online engagement are demanding. Although Hollebeek *et al.* (2014) have developed a valuable scale to measure consumer brand engagement in social media, more adapted scales are needed, particularly to deal with online retail context.

The role of emotions and memory in changing behaviour has been recognized in psychology and neuroscience (Dolcos & Cabeza, 2002). However, this issue is still and open door needing more research in online context.

Finally, the framework proposed in the current chapter should be empirically tested and analysed. This process could be conducted in cross-cultural studies in order to get insights from different ways of life and countries.

References

Ahuvia, A.C. (2005). "Beyond the Extended Self: Loved Objects and Consumers' Identity Narratives". *Journal of Consumer Research*, vol. 32, nº 1, pp. 171-184.

Alden, D.L.; Steenkamp, J.B.E.M. & Batra, R. (2006). "Consumer Attitudes Toward Marketplace Globalization: Structure, Antecedents and Consequences". *International Journal of Research in Marketing*, vol. 23, nº 3, pp. 227-239.

Arora, R. (1982). "Validation of an S-O-R Model for Situation Enduring, and Response Components of Involvement". *Journal of Marketing Research*, vol. 19, nº 4, pp. 505-516.

Bagozzi, R.P. (1996). "The Role of Arousal in the Creation and Control of the Halo Effect in Attitude Models". *Psychology & Marketing*, vol. 13, nº 3, pp. 235-264.

Baker, J.; Grewal, D. & Parasuraman, A. (1994). "The Influence of Store Environment on Quality Inferences and Store Image". *Journal of Academy of Marketing Science*, vol. 22, nº 4, pp. 328-339.

Batra, R.; Ahuvia, A. & Bagozzi, R.P. (2012). "Brand Love". *Journal of Marketing*, vol. 76, nº 2, pp. 1-16.

Benedicktus, R.L.; Brady, M.K.; Darke, P.R. & Voorhees, C. (2010). "Conveying Trustworthiness to Online Consumers: Reactions to Consensus, Physical Store Presence, Brand Familiarity and Generalized Suspicion". *Journal of Retailing*, vol. 86, nº 4, pp. 322-335.

Bergstrom, A. (2000). "Cyberbranding: Leveraging Your Brand on the Internet". *Strategy and Leadership, vol. 28, nº* 4, pp. 10-15.

Berry, L.L. (1983). "Relationship Marketing". In: L.L. Berry, G.L. Shostack & G. Upah (eds.), *Emerging Perspectives on Services Marketing*. Chicago: AMA, pp. 25-28.

Bresciani, S. & Eppler, M.J. (2010). "Brand New Ventures? Insights on Start-up's Branding Practices". *The Journal of Product and Brand Management*, vol. 19, nº 5, pp. 356-366.

Brodie, R.J.; Hollebeek, L.D.; Juric, B. & Ilic, A. (2011). "Customer Engagement: Conceptual Domain, Fundamental Propositions & Implications for Research". *Journal of Service Research*, vol. 14, nº 3, pp. 252-271.

Buckley, P.G. (1991). "An S-O-R Model of the Purchase of an Item Store". *Advances in Consumer Research*, vol. 18, nº 1, pp. 491-500.

Chabowski, B.R.; Samiee, S. & Hult, G.T.M. (2013). "A Bibliometric Analysis of the Global Branding Literature and a Research Agenda". *Journal of International Business Studies*, vol. 44, nº 6, pp. 622-634.

Collier, J.E. & Bienstock, C.C. (2006). "How do Customers Judge Quality in a E-tailer?". *MIT Sloan Management Review*, vol. 48, nº 1, pp. 34-40.

Constantinides, E. (2004). "Strategies for Surviving the Internet Meltdown". *Management Decision*, vol. 42, nº 1, pp. 89-107.

Constantinides, E. & Fountain, S.J. (2007). "Web 2.0: Conceptual Foundations and Marketing Issues". *Journal of Direct, Data and Digital Marketing Practice*, vol. 9, nº 3, pp. 231-244.

Da Silva, R.V. & Alwi, S.F.S. (2008). "Online Brand Attributes and Online Corporate Brand Images". *European Journal of Marketing*, vol. 42, nº 9/10, pp. 1039-1058.

Dailey, L. (2004). "Navigational Web Atmospherics Explaining the Influence of Restrictive Navigation Cues". *Journal of Business Research*, vol. 57, nº 7, pp. 795-803.

De Chernatony, L. & Christodoulides, G. (2004). "Taking the Brand Promise Online: Challenges and Opportunities". *Interactive Marketing*, vol. 5, nº 3, pp. 238-251.

Delgado-Ballester, E. & Hernández-Espallardo, M. (2008). "Building Online Brands Through Brand Alliances in Internet". *European Journal of Marketing*, vol. 42, nº 9/10, pp. 954-976.

Dolcos, F. & Cabeza, R. (2002). "Event-Related Potentials of Emotional Memory: Encoding Pleasant, Unpleasant, and Neutral Pictures". *Cognitive, Affective, & Behavioral Neuroscience*, vol. 2, nº 2, pp. 252-263.

Donovan, R.J. & Rossiter, J.R. (1982). "Store Atmosphere: An Environmental Psychology Approach". *Journal of Retailing*, vol. 58, nº 1, pp. 34-58.

Erdem, T.; Swait, J. & Valenzuela, A. (2006). "Brands as Signals: A Cross-Country Validation Study". *Journal of Marketing*, vol. 70, nº 1, pp. 34-49.

Eroglu, S.A.; Machleit, K.A. & Davis, L.M. (2003). "Empirical Testing of a Model of Online Store Atmospherics and Shopper Responses". *Psychology & Marketing*, vol. 20, nº 2, pp. 139-150.

Eurostat (2016a), *Newsrelease-Internet Access and Use in 2013*. Online: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/4-18122013-BP/EN/4-18122013-BP-EN.PDF> (referência de 04-04-2019).

Eurostat (2016b), *Newsrelease-Internet Access and Use in 2015*. Online: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7103356/4-11122015-AP-EN.pdf/276b6a7c-69a6-45ce-b6bf-488e975a8f5d> (referência de 04-04-2019).

Fischer, M.; Völckner, F. & Sattler, H. (2010). "How Important Are Brands? A Cross-Category, Cross-Country Study". *Journal of Marketing Research*, vol. 47, nº 5, pp. 823-839.

Floyd, K.; Freling, R.; Alhoqail, S.; Cho, H.Y. & Freling, T. (2014). "How Online Product Reviews Affect Retail Sales: A Meta-analysis". *Journal of Retailing*, vol. 90, n 2, pp. 217-232.

Fournier, S. (1998). "Consumers and Their Brands: Developing Relationship Theory in Consumer Research". *Journal of Consumer Research*, vol. 24, nº 4, pp. 343-373.

Fueller, J. & Von Hippel, E. (2009). "Do-It-Yourself Brand Creation". *MIT Sloan Management Review*, vol. 50, nº 3, pp. 17-20.

Garrigos-Simon, F.J.; Alcamí, R.L. & Ribera, T.B. (2012). "Social Networks and Web 3.0: Their Impact on the Management and Marketing of Organizations". *Management Decision*, vol. 50, nº 10, pp. 1880-1890.

Grönroos, C. (1997). "Value-driven Relational Marketing: From Products to Resources and Competencies". *Journal of Marketing Management*, vol. 13, nº 4, pp. 407-419.

Gummesson, E. (1999). *Total Relationship Marketing: Rethinking Marketing Management: From 4Ps to 30Rs*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

Hollebeek, L.D.; Glynn, M.S. & Brodie, R.J. (2014). "Consumer Brand Engagement in Social Media: Conceptualization, Scale Development and Validation". *Journal of Interactive Marketing*, vol. 28, nº 2, pp. 149-165.

Hur, W.M.; Ahn, K.H. & Kim, M. (2011). "Building brand loyalty through managing brand community commitment". *Management Decision*, vol. 49, nº 7, pp. 1194-1213.

Jones, M.A.; Reynolds, K.E. & Arnold, M.J. (2006). "Hedonic and Utilitarian Shopping Value: Investigating Differential Effects on Retail Outcomes". *Journal of Business Research*, vol. 59, nº 9, pp. 974-981.

Khalifa, M. & Liu, V. (2007). "Online Consumer Retention: Contingent Effects of Online Shopping Habit and Online Shopping Experience". *European Journal of Information Systems*, vol. 16, nº 6, pp. 780-792.

Laroche, M.; McDougall, G.H.G.; Bergeron, J. & Yang, Z. (2004). "Exploring How Intangibility Affects Perceived Risk". *Journal of Service Research*, vol. 6, nº 4, pp. 373-389.

Leone, R.P.; Rao, V.R.; Keller, K.L.; Luo, A.M.; McAlister, L. & Srivastava, R. (2006). "Linking Brand Equity to Customer Equity". *Journal of Service Research*, vol. 9, nº 2, pp. 125-138.

Loureiro, S.M.C. (2015). "The Role of Website Quality on PAD, Attitude and Intentions to Visit and Recommend Island Destination". *International Journal of Tourism Research*, vol. 17, nº 6, pp. 545–554.

Loureiro, S.M.C.; Miranda, F.J. & Breazeale, M. (2014). "Who Needs Delight? The Greater Impact of Value, Trust and Satisfaction in Utilitarian, Frequent-Use Retail". *Journal of Service Management*, vol. 25, nº 1, pp. 101-124.

Lwin, M.O. & Williams, J.D. (2006). "Promises, Promises: How Consumers Respond to Warranties in Internet Retailing". *The Journal of Consumer Affairs*, vol. 42, nº 2, pp. 236-260.

McAndrew, F.T. & Jeong, H.S. (2012). "Who Does What on Facebook? Age, Sex, and Relationship Status as Predictors of Facebook Use". *Computers in Human Behaviour*, vol. 28, nº 6, pp. 2359-2365.

McKinney, L.N. (2004). "Creating a Satisfactory Internet Shopping Experience Via Atmospheric Variables". *International Journal of Consumer Studies*, vol. 28, nº 3, pp. 268-283.

Menon, S. & Kahn, B.E. (2002). "Cross-Category Effects of Induced Arousal and Pleasure on the Internet Shopping Experience". *Journal of Retailing*, vol. 78, nº 1, pp. 31-40.

Merrilees, B. & Fry, M.L. (2002). "Corporate Branding: A Framework for E-Retailers". *Corporate Reputation Review*, vol. 5, nº 2/3, pp. 213-225.

Morgan, R.M. & Hunt, S.D. (1994). "The Commitment-Trust Theory of Relationship Marketing". *Journal of Marketing*, vol. 58, nº 3, pp. 20-38.

Novak, T.P.; Hoffman, D.L. & Yung, Y.F. (2000). "Measuring the Customer Experience in Online Environments: A Structural Modelling Approach". *Marketing Science*, vol. 19, nº 1, pp. 22-42.

Otim, S. & Grover, V. (2006). "An Empirical Study on Web-Based Services and Customer Loyalty". *European Journal of Information Systems*, vol. 15, nº 6, pp. 527-541.

Pan, Y. & Zinkhan, G.M. (2006). "Exploring the Impact of Online Privacy Disclosures on Consumer Trust". *Journal of Retailing*, vol. 82, nº 4, pp. 331-338.

Park, C.W.; Eisingerich, A.B. & Park, J.W. (2013). "Attachment–Aversion (AA) Model of Customer–Brand Relationships". *Journal of Consumer Psychology*, vol. 23, nº 2, pp. 229-248.

Rose, S.; Clark, M.; Samouel, P. & Hair, N. (2012). "Online Customer Experience in E-Retailing: An Empirical Model of Antecedents and Outcomes". *Journal of Retailing*, vol. 88, nº 2, pp. 308-322.

Ruparelia, N.; White, L. & Hughes, K. (2010). "Drivers of Brand Trust in Internet Retailing". *Journal of Product and Brand Management*, vol. 19, nº 4, pp 250-260.

Rusbult, C.E. (1980). "Commitment and Satisfaction in Romantic Associations: A Test of the Investment Model". *Journal of Experimental Social Psychology*, vol. 16, nº 2, pp. 172-186.

Sashi, C.M. (2012). "Customer Engagement, Buyer-Seller Relationships, and Social Media". *Management Decision*, vol. 50, nº 2, pp. 253-272.

Schiffman, L.G. & Kanuk, L.L. (2007). *Consumer Behavior*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Schouten, J.W. & McAlexander, J.H. (1995). "Subcultures of Consumption: An Ethnography of the New Bikers". *Journal of Consumer Research*, vol. 22 nº 1, pp. 43-61.

Seth, J.N. & Parvatiyar, A. (2000), *Handbook of Relationship Marketing*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Sherman, E.; Mathur, A. & Smith, R.B. (1997). "Store Environment and Consumer Purchase Behavior: Mediating Role of Emotions". *Psychology & Marketing*, vol. 14, nº 4, pp. 361-378.

Sherman, E. & Smith, R.B. (1987). "Mood States of Shoppers and Store Image: Promising Interactions and Possible Behavioral Effects". In: M. Wallendorf & P. Anderson (eds.), *Advances in Consumer Research*. Vol. 14. Provo: Association for Consumer Research, pp. 251-254.

Sultan, F. & Rohm, A. (2005). "The Coming Era of «Brand in the Hand» Marketing". *MIT Sloan Management Review*, vol. 47, nº 1, pp. 82-90.

Thomson, M. (2006). "Human Brands: Investigating Antecedents to Consumers' Strong Attachments to Celebrities". *Journal of Marketing*, vol. 70, nº 3, pp. 104-119.

Urban, G.L.; Hauser, J.R.; Liberali, G.; Braun, M. & Sultan, F. (2009). "Morph the Web to Build Empathy, Trust and Sales". *MIT Sloan Management Review*, vol. 50, nº 4, pp. 52-61.

Weill, P. & Woerner, S.L. (2013). "Optimizing Your Digital Business Model". *MIT Sloan Management Review*, vol. 54, nº 3, pp. 70-78.

White, T.B.; Zahay, D.L.,; Thorbjørnsen, H. & Shavitt, S. (2008). "Getting Too Personal: Reactance to Highly Personalized Email Solicitations". *Marketing Letters*, vol. 19, nº 1, pp. 39-50.

William, K.; Chatterjee, S. & Rossi, M. (2008). "Design of Emerging Digital Services: A Taxonomy". *European Journal of Information Systems*, vol. 17, nº 5, pp. 505-517.

Wu, C.S.; Cheng, F.F. & Yen, D.C. (2008). "The Atmospheric Factors of Online Storefront Environment Design: An Empirical Experiment in Taiwan". *Information & Management*, vol. 45, nº 6, pp. 493-498.

Additional Reading Section

Alba, J.W. & Lutz, R.J. (2013). "Broadening (and Narrowing) the Scope of Brand Relationships". *Journal of Consumer Psychology*, vol. 23, nº 2, pp. 269-274.

Braun-LaTour, K.A.; LaTour, M.S. & Zinkhan, G.M. (2007). "Using Childhood Memories to Gain Insight into Brand Meaning". *Journal of Marketing*, vol. 71, nº 2, pp. 45-60.

Fournier, S. & Avery, J. (2011). "Putting the «Relationship» Back Into CRM". *MIT Sloan Management Review*, vol. 52, nº 3, pp. 63-72.

Grisaffe, D.B. & Nguyen, H.P. (2011). "Antecedents of Emotional Attachment to Brands*". Journal of Business Research*, vol. 64, nº 10, pp. 1052-1059.

Odekerken-Schröder, G.; Hennig-Thurau, T. & Knaevelsrud, A.B. (2010). "Exploring the Post-Termination Stage of Consumer-Brand Relationships: An Empirical Investigation of the Premium Car Market". *Journal of Retailing*, vol. 86, nº 4, pp. 372-385.

Park, C.W.; Eisingerich, A.B. & Park, J.W. (2013). "From Brand Aversion or Indifference to Brand Attachment: Authors' Response to Commentaries to Park, Eisingerich, and Park's Brand Attachment–Aversion Model". *Journal of Consumer Psychology*, vol. 23, nº 2, pp. 269-274.