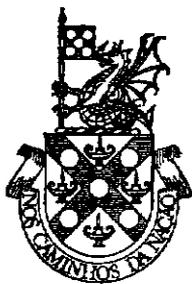


---

# NAÇÃO E DEFESA

---



*ANO XII — N.º 42 — ABRIL - JUNHO DE 1987*  
*(Publicação Trimestral)*

---

**INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL — PORTUGAL**

**DIRECTOR**

General PELÁGIO MANUEL DE ABREU CASTELO BRANCO  
Director do Instituto da Defesa Nacional

*Comissão de Redacção*

Professor Rocha Trindade, Capitão-de-mar-e-guerra Virgílio de Carvalho,  
Coronel Silva Carvalho (Presidente), Professor Marques Guedes,  
Dr. Marques dos Santos, Major Antunes de Sousa (Secretário).

*Propriedade, Redacção e Administração:*

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL  
Calçada das Necessidades, 5 — 1300 LISBOA

**Reedição limitada de 1996**

ISSN 0870-757 X

Depósito legal n.º 54801/92

EDITORIAL ... ..	5
EAST-WEST RELATIONS: A NATO PERSPECTIVE ... ..	11
<i>Lord Carrington</i>	
COMUNIDADES PORTUGUESAS: FACTOR HUMANO — EVO- LUÇÃO E PERSPECTIVAS ... ..	23
<i>Maria Manuela Aguiar</i>	
TOCQUEVILLE E O CONCEITO DE PODER EM DEMOCRACIA	51
<i>Victor Marques dos Santos</i>	
LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LA COOPERATION AVEC LES PAYS HORS DE LA COMMUNAUTÉ ... ..	83
<i>Paul Fierens</i>	
A EDUCAÇÃO E A DEFESA NACIONAL ... ..	107
<i>Maria Teresa Rio Carvalho</i>	
PENSAR A GUERRA: ARON E CLAUSEWITZ ... ..	115
<i>Raul François R. C. Martins</i>	
A DEFESA NO MUNDO ... ..	145



---

EDITORIAL

---



---

## EDITORIAL

---

A defesa da Pátria é dever e direito fundamental de todos os portugueses.

*É uma constante da nossa arquitectura social serem os homens necessários uns aos outros, tudo fazendo uns para os outros e uns pelos outros.*

*Na realidade, o homem é devedor de tudo a todos, mas, em primeiro lugar, à comunidade, ligado como está a ela por um destino histórico em construção permanente.*

*Neste quadro de vivência, quem se diga militante de uma ideia, de uma causa, de um projecto, inevitavelmente se compromete com um modo coerente de ser e de estar, em incessante hipoteca à promoção e defesa da razão por que milita.*

*Para um cidadão de corpo inteiro, a militância maior configurar-se-á, sempre, perante a sua Pátria e o País de nascimento, sendo patriota aquele que verdadeiramente os ama e cujos interesses propugna e faz preservar a todo o custo.*

*Patriotismo, entenda-se bem, enraizará em uma correcta postura na vida, distinta da que caracteriza o civismo, e na qual a lealdade para com o País se conjuga com uma atitude, ou um sentido, de consciência nacional.*

*De entre todos os possíveis estados de vida, em cidadania, sobressai um: o estado militar.*

*É o estado daquele que, para além de tudo, lutará orgulhosamente pelo País que lhe deu Pátria e, se preciso for, até à exigência suprema da vida.*

*É o militar, o militante por fé e, em última instância, armado.*

*O Homem cujo amor e dedicação à sua terra o impele a entregar-se totalmente ao serviço dos conterrâneos, na defesa da Nação.*

*Dá que o espírito militar, o do mais nacionalista entre todos, não difira do que orienta o missionário, cuja doação pela causa é consabido ser integral.*

*Numa perspectiva actual e actuante, a função militar terá portanto de reproduzir o «patriota acima de qualquer suspeita», o espelho simbólico da Nação.*

*Desta forma, o militar será sem dúvida o cidadão mais cónscio da honra nacional, porque seu último defensor, sem ambiguidades nem meios termos.*

*Obrigando-se ao serviço da comunidade humana, segundo a lei da solidariedade por um objectivo comum, devolver-lhe-á, inteligentemente e com generosidade, a humanidade qualificada e o lugar que lhe deve na História.*

*Assim, a função militar dará, ao cidadão, um sentido de disciplina, originado pela ordem e tendo por fim a adaptação de um ser colectivo a uma tarefa definida e sempre urgente.*

*Mas oferece-lhe, mais ainda, um sentido e um culto de uma honra da qual depende a coesão em torno daquela solidariedade: a honra militar.*

*Um sentido de honra diferente da do trabalho, que é a justiça, assim como a honestidade é para o comércio, a imparcialidade na magistratura, ou a integridade para a administração.*

*A devoção por uma honra que, como estas, tem um denominador comum, mas superior: a fidelidade à Pátria e à Nação.*

*É um tal cidadão, fiel militante da Pátria e nacionalista por excelência, quem dá corpo à Instituição Militar.*

*Assentando esta, primariamente, nos conceitos morais da sociedade ocidental e na sua ética judaico-cristã, bem como no respeito pelas normas constitucionais estabelecidas, nada lhe faltará, então, para que se transforme na força da própria Nação, uma vez formada por aqueles que acreditam nos seus compatriotas.*

*O serviço militar, nela prestado, haverá por conseguinte de constituir não só um dever e um direito político dos cidadãos,*

*mas, antes do mais, um privilégio para os escolhidos, por nem todos o poderem fazer ou a ele não serem chamados, se exce-dentários.*

*Serviço a Portugal que será um dever universal, social e cívico, de aptidão para a defesa da Pátria; de responsabilidade sentida e assumida, por uma doação à comunidade.*

*Mas será, igualmente, um direito de cidadania, embora sujeito a selecção ou escolha, propiciador de um melhor entendimento da importância e do destino histórico de Portugal e da tomada de consciência de valores nacionais quantas vezes ignorados ou socialmente censurados.*

*Será, afinal, o principal serviço à Nação cumprido pelos jovens, uma forma de utilidade recíproca em que os mancebos, dignificando-se, identificam entre si mútuas limitações e riquezas, racionalizando-as e compatibilizando-as.*

*Contudo, o serviço militar só cumprirá a sua função utilitária quando proporcionar aos jovens a noção adquirida de que a unidade nacional é útil para a Humanidade.*

*Em boa verdade, desenham-se-lhe contornos susceptíveis de o permitir, enquanto traduzem uma oportunidade única e talvez a última, de convivência ecuménica fortalecedora da coesão; quando projectam o quotidiano da vida portuguesa e sempre que facultam a participação activa do jovem na vida comunitária.*

*Como valência talvez mais significativa, o serviço proporcionará uma experiência aberta e pura das realidades, desfazendo ilusões e, quantas vezes, provocando desilusões, mas na qual se aprende a ser-se Homem na adversidade e camarada na disciplina do lado a lado, dos perigos e dos esforços em comum.*

*A rigidez disciplinada da vida militar gerará uma acrescida comunhão nacional dos servidores.*

*O seu dramatismo fortalecerá a solidariedade, reconhecida e transmitida para o futuro em termos de comportamentos grupais, e tornará o homem simultaneamente mais capaz de fazer, de criar e de realizar por si o importante.*

*Inferir-se-á, daqui, uma envolvente de vantagem em relação a uma parte, a disponível ou a melhor, do todo dos jovens, em*

*idade de cumprir o dever e o direito fundamental de defesa da Pátria.*

*Quanto maior o seu número, acrescentados os benefícios a receber pela Nação.*

*Só que a matriz a isso conducente haverá de ter, por motivo sensibilizador, um elemento racional, espiritualmente enriquecedor e construtivo, que empolgue e dinamize a juventude.*

*De outro modo, face ao permanente apelo emocional, hedonista e massificante, a que ela está sujeita, admita-se como seguro que aos custos adicionais não correspondam os proveitos positivos que se esperam.*

---

EAST-WEST RELATIONS: A NATO PERSPECTIVE

---

*Lord Carrington*



---

## EAST-WEST RELATIONS: A NATO PERSPECTIVE (\*)

---

I suppose that it is a convention for visiting speakers to express pleasure at being wherever they happen to be. On this occasion, I can say with total honesty that I am indeed delighted to be in Portugal. Perhaps that is due in part to the fact that Portugal is a founder nation of NATO and has remained one of its loyalest members; in part because, even though I come as a servant of a multi-national organization, I am still British by birth and background, and the closeness of the links between Britain and Portugal is one of the truisms of European politics; and in part because I have always found those Portuguese with whom I have had dealings to be thoroughly friendly, nice and co-operative people. Add to that the fact that you inhabit a part of Europe well-removed from the grey skies and ice of Brussels, and you will see why I can say with such honesty that I am very pleased to find myself in Lisbon today.

I believe it is the practice at this Institute for speakers to say what they have to say, and then answer questions from the audience. That is a practice of which I greatly approve, since I almost invariably find questions from the audience more interesting than what I have to say. I therefore propose to speak to you for perhaps 30 minutes, unless the Director of the Institute regards the proposal as unpardonably heretical, to sit down, and to answer any questions you have to put to me.

I suppose that it is appropriate for me to talk about the current state of East-West relations, and the prospects for the year ahead. It is also, I suspect, what you would expect the Secretary General of NATO to talk about.

Perhaps I should take as my starting point the meeting between President Reagan and General Secretary Gorbachev in Reykjavik last Autumn. Though that may now seem to be already part of history, the perspectives

---

(\*) Speech by the Secretary General of NATO, the Rt. Hon. the Lord Carrington to the Portuguese National Defence Institute 6th February 1987.

it opened were so large that it has affected all our thinking about the major security issues we confront. That meeting was expected to be a summit to prepare for a summit. Instead, the leaders of the two superpowers sat down and talked seriously about the zero-zero option in Europe and negotiations on the drastic reduction of intermediate-range missiles. They seem to have come close to agreeing to an outline agreement that 50% of strategic weapons should be got rid of in five years and to a United States proposal that, subject to certain conditions, there should be major reductions towards the abolition of ballistic missiles over ten years. The Russian side also raised the prospect also of the abolition of all nuclear weapons over a ten year period.

In the event, agreement was not reached, partly because of Soviet linkage with SDI, a subject to which I shall revert. But those issues really to make up a tremendous menu, and it is hardly suprising that there has been something of a pause for digestion, to think through the implications. Because whether or not any of these things is or possible or likely, the proposals are certainly very firmly in the minds of those in Western Europe and the United States who follow defence matters, and will affect their perception both of strategy and actions. In case you need reminding, work is being done on the ideas considered at Reykjavik. At the top end of the spectrum, the Nuclear and Space Talks between the two superpowers continue at Geneva. The US team, headed by Ambassador Kampelman, are engaged in to trying to translate some of the Reykjavik proposals into agreements. For its part, the Soviet Union have appointed a new chief negotiator, and we all await with interest to see what can be achieved.

My guess is that the most promising chances for agreement lie the negotiations to reduce substantially the number of ballistic missiles. After all, even a 50% reduction would still leave both sides with more than enough to serve as deterrence to any possible attack. The problems of verification, which are certainly complex and difficult, are probably not insuperable for this category of weapon. Then there is the question of whether agreement will be reached over the zero-zero option for intermediate range missiles. Very specific solutions were on the table, and indeed some were almost agreed on, in Reykjavik.

There is a need to ensure that any reductions in our nuclear forces are looked at within the framework of the overall strategic requirements of the Alliance. We must be sure that changes in one area do not increase

existing disparities in other areas. Let me be more specific. I believe that negotiations on the removal of INF capable of striking back at Soviet territory from Western Europe must take into account the imbalance of numbers of SRINF — the Short Range Tactical Missiles. There is another key consideration which makes the European members of the Alliance understandably nervous, and that is and the Warsaw Pact's superiority in conventional forces.

One digression at this point. If I were an American, and had watched the less than eager way in which the European partners had been willing to accept deployment of Pershing 2 and cruise missiles on their territory, I would find it ironic to see how that reluctance melted away, and indeed turned into enthusiasm once the prospect was raised that those missiles might be removed.

Reykjavik has had one other very specific result for us. We have been reminded of the need to look carefully at the relationship between the nuclear and the conventional components of our strategy. And in particular we have had our attention drawn to the worrying disparity between the strength of the Warsaw Pact and NATO conventional forces. What can we do about that disparity? Logically, there are two ways to correct this imbalance. And correct we must, for if we do not we shall be undermining one of the two pillars on which the Alliance stands. This audience, at the National Institute of Defence, will not need reminding that for twenty years, since our adoption of the strategy of flexible response, it has been a basic doctrine of the Alliance that we should ensure an adequate capability in both the nuclear and the conventional fields.

I was saying that there are two ways to redress the conventional imbalance. Either we can increase our own forces or we can negotiate reductions with the Warsaw Pact which will remove their superiority and lead to stability at lower levels of forces. One thing is clear: NATO is a defensive Alliance whose primary purpose is to prevent war, so we do not seek and do not need superiority. We do not have to match the Warsaw Pact tank for tank, gun for gun or man for man.

The first course is very difficult. NATO is a free alliance of democratic countries, and all our governments have to make hard decisions about what should take priority when it comes to drawing up their expenditure programmes. The requirements to pay for social security, health, education and all the rest have to be met, and spending on defence is not always much

of a vote winner. After the long years of freedom from war in Europe, a generation has grown up who find it difficult to believe that there really is a threat, and they question the need for their elected governments to spend on what may seem to them an unproductive item.

What the doubters forget is that defence is the most basic social service of all. If we fail to make clear that we are ready and able to deal with aggression, we risk losing our basic liberties. And that would be a terrible price to pay. Perhaps that is a point which is less necessary to make here in Portugal than in some other NATO countries. It is only thirteen years ago that you had a close-up glimpse of how vulnerable were the new liberties which you had recovered only the previous year, even though it did not take the form of an armed attack from outside. You therefore need no lecturing on the value of freedom.

If we cannot do much to increase our defence expenditure we can make sure that we get the best possible value for the money we do spend. We have been working hard on conventional defence improvements within the Alliance. Our aim is to concentrate on those areas where improvements are most needed in the widest interests of the Alliance. But there is still much to be done. I would be grossly over optimistic if I were to say that money in sufficient quantity was likely to be forthcoming to strengthen and modernize our conventional defences to the point where General Rogers, the Supreme Allied Commander in Europe, would be able to say that he was tolerably well satisfied.

One of the problems is that conventional forces are ever more expensive. Men cost money, and the price of the modern sophisticated conventional weapons we now use have increased out of all proportion to inflation. Of course, today's weapons are much more capable, but at a price. I was reading a book the other day in which I discovered that some 90 years ago when Great Britain was playing the role of a nineteenth century superpower with its ships and soldiers covering wide parts of the globe, the total defence budget was £32 million. Today, I don't suppose that would pay the annual costs of a battalion, much less buy a single major ship. In my own lifetime, I remember that during the Second World War, patriotic appeals were made to the wealthiest British citizens to contribute to buying a Spitfire fighter as their contribution to the national cause. If my memory serves me well, a single Spitfire cost £5000. I believe that Britain's front line fighter of today, the Tornado, costs more than £14 million.

The second course, I suggested, was to pursue negotiations with the Warsaw Pact to bring about agreed reductions in the level of conventional forces. It will not come as a surprise if I tell you that we are doing just that. Not that it is easy. The difficulties are formidable, much greater even than they are for nuclear disarmament. It is comparatively simple to equate numbers of missiles on both sides, or throw-weights or warheads. Here, the negotiations can compare what is broadly like with like.

The complications of conventional disarmament are of quite different order. I wonder how many of you remember being taught as children about the medieval schoolmen who passed their lives disputing the then crucial issue of how many angels could stand on the head of a pin? They were simply disarmament delegates born ahead of their time. The possibilities for argument are almost infinite. Think for a moment of the MBFR talks in Vienna. They are specifically limited in scope, limited to the Central Front and limited to reductions only in military manpower. Yet after nearly 14 years, and despite many eminently sensible Western proposals, the two sides have not been able to reach agreement on the basic data.

It would be easy to be pessimistic in the light of that experience. But we cannot afford to stop trying. The Warsaw Pact have claimed repeatedly that they want to talk seriously about achieving reductions. They have made suggestions which, even if they appear to be designed mainly for public relations, require a response. And we have responded. At last year's Halifax meeting of NATO foreign ministers, we decided to set up a High Level Task Force. That body, under the Chairmanship of NATO's Deputy Secretary General, reported back to the ministers in December, and the Brussels declaration was made, pointing the way forward. And the High Level Task Force held another meeting yesterday in Brussels. We hope that, in the not too distant future, there will be substantive negotiations to discuss specific measures to reduce force levels from the Atlantic to the Urals.

This is perhaps the right moment to look at the scale of conventional defence effort, or rather at what the European partners can do. I know only too well that comparisons of who does what in terms of percentage of GNP devoted to defence are a crude measure of productive effort; even so, those figures can tell us something. The Soviet Union spends about 15% of its GNP on defence; the United States is spending about

6½ % of its considerably greater GNP; and the West European members average nearly 3½ %.

Those figures have always been a source of concern to me, and my concern is the greater because I believe that the new United States Congress is likely to take another hard look at the way in which the burden of the alliance is being shared. And how can we talk about a stronger European defence identity—a phrase which enshrines an excellent concept but which seems to have little practical content—if the European effort is not better than that? It seems to me clear that it is more important to improve the collective performance of the European members than to argue over forms of words or to search for new institutions.

The majority of NATO governments have really tried very hard to meet the target of achieving a 3 % real growth in defence expenditure in recent years, to make up for the shortfalls of the past. But of course it is impossible for any government to continue to increase at this level without producing serious distortions in the balance of overall expenditures.

I should add one gloss to my headmasterly admonition about member states doing better. I recognize that for some of the less wealthy member states, making their contribution to the Alliance involves hard decisions, and I should pay particular tribute to those who, like Portugal, resolutely pay what price they can for our Alliance's objectives. It is essential that the wealthier member states should look very hard for ways to help the less wealthy to accomplish the tasks the latter have assumed for our collective security.

The other thing we must do is to improve our capacity to co-operate in arms production and procurement. I suspect that all round Europe there are people who would sympathize with you at this moment, recognising that you are about to be subjected to my usual sermon on what has become an obsession of mine. I make no apologies for the obsession.

How can it be sensible for different members of this Alliance to operate battlefield communications systems that cannot talk to each other; or to fly aircraft which cannot identify themselves as friendly to their own allies; or to pour resources into designing and developing four different basic I tanks? I will spare you more examples. I'm sure you can see my point. Given the importance of using available funds to the best effect, it must make sense for the allies to set aside narrow national interests and to co-operate more closely.

The Warsaw Pact does not have to face these problems, which are, I recognise, inevitable in a free alliance of equal partners. But it is probable that they too are concerned by the costs of military programmes. And that leads me on to say something about the impact of Mr. Gorbachev.

There is no doubt that things are stirring in the Soviet Union. Mr. Gorbachev is a new kind of leader. Unlike his predecessors, he did not participate at first hand either in the October revolution or in what the Russians describe as the Great Patriotic War. He appears to be set on a series of reforms of Soviet society, and for the present I do not intend to ask whether those reforms are intended to mark a radical new political direction or rather to modernize within defined limits and to reduce to exposure to easy criticism. So far, I incline to the latter view, but that is not the point. The point is that we now have a Soviet leader who is capable of making astonishing initiatives, as he did at Reykjavik and of acting to improve the Soviet Union's international reputation. We see, for example, the release of Sakharov, talk of elections for party officials (not new, incidentally, since it was first laid down by Lenin), and the unjamming of BBC broadcasts. In the specifically NATO context, we have seen several attempts by the Warsaw Pact to establish direct contacts.

How should the West react? It is not for me to attempt to prescribe policies to our sixteen member nations. But I may perhaps be allowed to comment insofar as all this does affect NATO. I take the view that we cannot afford to dismiss Mr. Gorbachev's actions as mere window-dressing, designed to strengthen public doubts in the West about the reality of the Soviet threat. Even if that interpretation were right, to do nothing would be a mistake, for it would add to the very doubts to which I refer. Nor, on the other hand, should we conclude too eagerly that the Soviet Union is embarking on a change so fundamental that it has abandoned its expansionist ambitions. In my lifetime there has been a certain continuity to Soviet action, from the invasion of Finland in 1939, to the invasion of Afghanistan seven years ago.

I believe that we should test out Soviet intentions, measuring them by deeds and not by words. Let us look at how seriously they are prepared to try to reach agreements on arms control, in Geneva, in Vienna or anywhere else. Let us look at how far they and their allies move to implement properly the freedoms to which they committed themselves at the Helsinki CSCE meeting. Let us see what they do about their remaining political

prisoners, about withdrawing from Afghanistan, and so on. If our experience shows that there is a new direction to Soviet policy and that serious advances towards balanced arms reductions can be achieved, well and good. If it does not, at least we would not have been wrong-footed in the eyes of our own electorates.

I hope that I have at least marked the fact that an approach to European security must be focussed on the politics of East-West relations as well as on defence. And I can assure you that none of the leaders of the NATO Alliance is likely to underestimate the importance of working politically to secure a more constructive relationship between East and West, and beyond that a more stable system of European security at much lower levels of arms and armed forces. What is more likely, and this concerns me as Secretary General of NATO, is that some of them may under-estimate the extent to which the chances of achieving that depend on a continuing determination to do what is necessary by way of defence. In other words, we are more likely to keep the peace if we keep up our guard.

I am reminded by the phrase «keeping up our guard» but I have mentioned the Strategic Defence Initiative, and I suppose that you will expect me to say something about that. SDI was conceived by President Reagan as a dramatic new way of providing *defence* against ballistic missile attack. It was his, and our, bad luck that, because a very popular film called «Star Wars» had caught public imagination, that epithet was applied to his programme, giving it a sinister aspect to those who choose to look for one and who choose to ignore the considerable work being done in the same area by the Soviet Union.

I am no scientist, and I cannot and not will make a judgement on what technological advances will be achieved, or when. But there is little doubt that Mr. Gorbachev has a very deep opposition to the SDI programme, so much so that he has sought to introduce a linkage between progress in the Geneva disarmament negotiations by insisting on putting a stop to SDI. Why? In the nature of things, we cannot know. My guess is that he has several motives. He may well fear that the enormous technological capabilities of the American economy will come up with new systems which could significantly alter today's strategic balance. He must also have anxieties about the spin-off in both the civilian and military fields which this kind of research always brings. And he must also be concerned that for the Soviet government to attempt to match the SDI programme would

mean an even greater allocation of resources to the military budget, with all that would imply for his plans to improve the civilian sector of the Soviet economy.

It seems to me fairly evident that Mr. Gorbachev would like to be the leader who brought the Soviet people out of the economic dreariness which has characterized their system, and lead them towards the levels of prosperity which exists in Western Europe. I saw last week that he was quoted as saying that democracy is not just a slogan. It seems too much to expect that he means the same thing by democracy as do you and I, but he clearly does want to bring about some changes.

And you will have read in your newspapers of the many other straws blowing in the wind, bringing with them the message that real changes are beginning to be made to the social and economic structures of the Soviet Union. Real changes, but of course still modest changes. Some commentators are taking the view that Mr. Gorbachev is initiating some sort of liberal revolution. I doubt that. I incline more to the view that he is first and last a *Soviet* leader, and that the changes he is promoting reflect a hard, pragmatic view of what is needed to keep his country strong.

It follows that Mr. Gorbachev must wish to see agreements on arms control for the same economic reasons: to hold military spending at current or even lower levels. Not of course at any price. And he certainly will not pay any higher price than he has to. That is why I have argued persistently that NATO governments should not take unilateral measures which weaken the Alliance. The Soviet Union will make no concessions so long as it believes that it can achieve its objectives without doing so.

Lastly, there is something I would like to say about this Alliance of ours. It is easy to be lulled into a state of anxiety when one is involved in the day to day business of NATO. Precisely because we are a free association of democratic countries, we seem to find it hard to agree some of the time on what has to be done, at least with any speed.

But if you stand back a bit and look at what we have achieved over the period, since this Alliance was established, I think you will agree that we have reasons to feel modestly satisfied. After all, we have done the one thing that really had to be done, which is to prevent a third world war; in a difficult situation where Europe remains divided and where the two seemingly irreconcilable systems that face each other have unprecedented

destructive power at their command. And we have not only kept the peace, but kept it with our freedom undiminished and with increasing prosperity. Second, I would like to say something about the role of the smaller member states, of which Portugal is one. I have said already that we are an Alliance of equals. Of course, it is perfectly obvious that we are not equal in terms of wealth, population, size or military capacity. But I believe passionately that we are partners, and that every member state has its own vital part to play.

Portugal is one of the poorest members of the Alliance, in economic terms. But you have been staunch and willing to play the fullest part which your resources permit, and NATO's senior commanders value your contribution. We are delighted that the long-running story of re-equipping your Navy has come to a successful conclusion, and that as Portugal's prosperity increases, as it surely will, you will continue to play your role.

I have taken enough of your time, and I have sung my song. May I leave you with one last thought. All of you will have been faced from time to time with the question, why should our country be in NATO? Or more simply, why NATO? I suggest that this is not a difficult question. Western societies have nothing to fear from peaceful competition with the Soviet Union. So the short answer to «why NATO?» is, to keep that competition peaceful; and to ensure that our generation, and our children's generation, can get on with living their lives free from the curse of war.

*Lord Carrington*

Secretário-Geral da Organização  
do Tratado do Atlântico Norte

---

COMUNIDADES PORTUGUESAS .  
FACTOR HUMANO --EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS

---

*Maria Manuela Aguiar*



---

## COMUNIDADES PORTUGUESAS FACTOR HUMANO — EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS (1)

---

Para se compreender bem a realidade que são as comunidades portuguesas no estrangeiro, o seu significado para o nosso País na sua totalidade, a importância do factor humano na sua história e na actualidade, e bem assim nas suas perspectivas futuras, não será demais, muito pelo contrário, procurar, no passado, as situações e linhas fundamentais que estiveram na sua génese e influenciaram o seu desenvolvimento.

Uma e outro estão indubitavelmente ligados ao fenómeno migratório, como já tive ocasião de salientar em anteriores exposições ao Curso de Defesa Nacional, embora na conjuntura actual — ainda basicamente integrada no quadro relativo à emigração, com as suas características próprias, que vêm da crise europeia e mesmo mundial, de 1974 — e no futuro se tenha de prestar a maior atenção a outros aspectos desta problemática, para além dos fluxos emigratórios e mesmo das políticas seguidas, considerados mais prováveis pelos especialistas, que, diga-se desde já, estão bastante longe da unanimidade nesta matéria.

Começarei assim por fazer algumas observações acerca da evolução da emigração portuguesa, baseando-me em trabalhos de Autores de diversas épocas, sobretudo desde o princípio da década de 1870, que a estudaram nas facetas que se lhes apresentavam como mais relevantes e mesmo mais polémicas, e tentarei salientar alguns tópicos que mais frequentemente recorrem no debate e o polarizam.

Tornou-se um lugar comum, mas nem por isso menos verdadeiro, dizer que a emigração, no sentido lato em que se pode usar a expressão, e no estrito, no sentido moderno, tem sido uma constante estrutural da nossa História.

---

(1) Exposição pela Secretária de Estado das Comunidades Portuguesas, Dra. Maria Manuella Aguiar, ao Curso de Defesa Nacional de 1987, no Instituto da Defesa Nacional, em 9 de Março de 1987.

De 1500 a 1580, Vitorino Magalhães Godinho avalia as saídas em 280 mil, numa média anual de 3500 — a população andaria então por 1 100 000 residentes — e, de 1580 a 1640, em 360 mil.

Para obstar a este movimento, publicaram-se, no decurso do séc. XVII, lembra Joel Serrão, «quatro sucessivas medidas legislativas emanadas do poder central e destinadas a restringir uma tendência emigratória que, de colonizadora, gradualmente assumia o carácter de fenómeno puramente emigratório». Tais medidas — aliás já as Ordenações Filipinas mostravam idêntica posição indo mesmo à proibição — põem em relevo o que será ao longo dos séculos uma das principais tendências da legislação portuguesa quanto à emigração, talvez a principal, até há relativamente pouco tempo, a de dar corpo a uma política essencialmente restritiva, salvo em alguns períodos, chegando por vezes praticamente à proibição.

Mas estas medidas e outras do mesmo tipo manifestam, também desde muito cedo, a pouca eficácia de disposições restritivas ou proibitivas meramente de ordem legislativa contra a realidade das pressões emigratórias, expressas noutra constante dos nossos movimentos emigratórios: a emigração clandestina. No preâmbulo da Lei de 20 de Março de 1720, por exemplo, se pode tal ver muito claramente: «não tendo sido bastantes as providências que até ao presente tenha dado nos decretos de 25 de Novembro de 1709 e de 19 de Fevereiro de 1711, para se proibir que deste Reino passe para as capitánias do Estado do Brasil a muita gente que tódos os anos se ausenta dele, principalmente da província do Minho, que, sendo a mais povoada, se acha hoje em estado que não há gente necessária para a cultura da terra nem para o serviço dos Povos ...» A falta de mão-de-obra para a agricultura, ligada aos desequilíbrios demográficos, será aliás um dos temas mais invocados para justificar as restrições à emigração e mais debatidos pelos estudiosos deste domínio, no século XIX e princípios do século XX.

As saídas para o Brasil, destino largamente preponderante da emigração portuguesa, até às primeiras décadas do século XX e predominante mesmo até ao final da década de 1950, continuarão, todavia, a suscitar o maior interesse para os portugueses que se decidem a emigrar. Carvalho Arroteia, em «A Emigração Portuguesa», calcula o número de emigrantes com esse destino, em 8 mil a 10 mil anualmente, nos dois primeiros terços do século XVIII, e, após uma queda ocasionada pelas invasões francesas, a transferência da corte para o Brasil e a independência, para 4 mil a 5 mil

saídas anuais; o movimento será, de modo geral, sempre crescente, voltando à média anual de 10 mil para o período de 1855 a 1859, subindo para 14 mil entre 1871 e 1875 e atingindo a média de 25 mil para os anos seguintes, até ao final do século XIX.

O mesmo Autor chama ainda a atenção para os casos de insucesso conduzindo ao repatriamento, por vezes bastante elevado: cerca de 7 mil portugueses por ano no início do último quartel do século passado, baseando-se em Oliveira Martins.

Na impossibilidade de citar aqui toda ou tão-somente a maior parte da legislação e regulamentação relativas à nossa emigração não quero deixar de dar relevo a alguns diplomas. Está neste caso a lei orgânica de 20 de Julho de 1855, que reforça as exigências no tocante a passaportes e procura reprimir a emigração clandestina. Afonso Costa acentuará nos seus «Estudos de Economia Nacional», I vol., «O Problema da Emigração», as suas disposições, e dos diplomas que a desenvolveram, de carácter restritivo.

Fernando Emygdio da Silva não deixará de referir as medidas de protecção aos emigrantes, que ela também contempla, e que constituem um elenco de muito interesse, bastante revelador, para nós, das preocupações do legislador neste campo, sobretudo no concernente à prevenção contra as fraudes no contrato de trabalho, à repressão dos excessos do engajamento, e melhoria das condições de transporte nos navios, incluindo a exigência dum médico a bordo. Simplesmente, como salienta o mesmo autor, tais medidas não chegaram a ser regulamentadas.

O desejo de um conhecimento imparcial, objectivo, da problemática da emigração e da defesa dos emigrantes manifesta-se com muita nitidez no «Inquérito Parlamentar» levado a efeito em 1872 e cujo resumo publicado no ano seguinte constitui uma síntese, de muito interesse e valor, dos principais pólos do debate sobre a matéria em causa.

Os primeiros parágrafos do «Inquérito», versando a sua origem e escopo, são, desde logo, muito esclarecedoras:

«Levantou-se no reino clamor uniforme contra a emigração.

O facto não era novo, era porém nova a forma que a emigração tomara, e avultado o número de operários rurais emigrados nos últimos tempos.

Exigia-se dos poderes públicos providências que acudissem a dois males que a emigração produz: um a saída dos braços válidos para o trabalho;

outro a condição servil em que se dizia serem mantidos pela fraude, pela violência e pela legislação estrangeira, parte dos emigrantes que contratam locação de serviços, em alguns pontos da América Meridional.»

Para se desempenhar do seu encargo, estuda a Comissão «com minucioso cuidado» as condições de vida da população portuguesa, em especial nas regiões onde a emigração é mais sensível; informa-se das vantagens e desvantagens que os emigrantes vão encontrar nas regiões de destino; das garantias dadas pela legislação do país de destino; socorre-se dos documentos diplomáticos solicitados ao ministro respectivo e bem assim de estudos estrangeiros, procurando habilitar o Parlamento a cuidar da mudança das condições económicas do reino, «nos casos em que a legislação torna difícil a vida das classes laboriosas», e ao mesmo tempo o povo «a conhecer os perigos que o podem esperar e a acautelar-se nos contratos que fizer.»

Na ordem dos objectivos, acrescenta ainda o relatório da Comissão: «precisamos neste trabalho separar o verdadeiro do falso e desiludir aqueles que, porque a falta de braços eleva o preço dos salários, pensam se pode restringir a liberdade de sair do reino aos trabalhadores e que a emigração é um mal. Esta ideia falsa, que podia desculpar-se entre nós, existe agora mesmo nas queixas dos proprietários da Itália e da Alemanha».

A Comissão — tendo sempre em mente a liberdade consignada na Lei Constitucional vigente na época (título VII, art. 145.º, 5.º), como o direito dos cidadãos portugueses de se conservarem, saírem e voltarem ao País — irá distinguir entre emigração livre e emigração contratada, «não vendo nada que repreender na emigração livre», julgando «extremamente nociva a emigração contratada» e esperando que fossem adoptadas medidas apropriadas «para evitar a ruína dos emigrantes que contratam locação de serviços especialmente para o império do Brasil».

Traça, em seguida, a Comissão o quadro das vantagens da emigração portuguesa livre para o Brasil, para os emigrantes «activos, inteligentes e honrados», os quais poderão alcançar fortuna, a que, com habilitações iguais, não poderiam aspirar no reino, e também para as suas famílias com quem dividem as suas economias, para o comércio português, a quem eles oferecem extenso mercado, e mesmo para a agricultura nacional, à qual os repatriados têm dado «em todo o reino, principalmente na província do Minho, auxílio importante, pelos capitais que têm importado».

Nem todos, porém, têm êxito, reconhece o Inquérito, e fala do grupo dos que, não contando com familiares, amigos ou qualquer protecção, e sem robustez física ou capacidade para os misteres a que se dedicam, se vêem reduzidos ao sofrimento e à miséria. Baseando-se em dados da Sociedade Portuguesa de Beneficência do Rio de Janeiro, da Caixa de Socorros de D. Pedro V, e noutros documentos, considerando ainda o número de emigrantes para o Brasil, no período de 1864 a 1871 — 49 610 —, de repatriados pela beneficência ou voluntariamente, em más condições, e a mortalidade verificada, julga a Comissão que 3 em cada 10 emigrados se perderam no total da emigração para esse país. Chama ainda, o relatório, a atenção para a situação dos menores de 14 anos, 30 por cento da emigração segundo o consulado do Rio de Janeiro, «crianças abandonadas... (a que não resta) senão a miséria, o crime e a morte, ou sofrimentos cruéis na mão dos fazendeiros...»

«...Na emigração contratada — continua o «Inquérito» — parece-nos que existe, e somente existe perda total» para a Nação e «para os emigrantes na ruína certa a que são levados por aliciadores sem consciência.»

A Comissão distingue, em seu critério, a emigração por contrato clandestino da emigração clandestina, calculando esta última em 20 por cento do total, e partindo principalmente das Ilhas. Quanto aos regressos de emigrantes, estima, sublinhando a falta de dados oficiais, em «2500 o número de emigrantes que anualmente vêm do Brasil ao reino, alguns para ficar, outros para voltarem às suas ocupações».

É curioso que, nas causas gerais da emigração, o «Inquérito» adopta a opinião de que, no tocante à efectivada dos velhos países europeus para os do Novo Mundo, elas são basicamente as mesmas em toda a Europa: os salários elevados por um lado e a esperança de capitalizar economias por outro. O que é necessário é que a emigração seja livre, e ainda bem informar os emigrantes, fiscalizar as condições da viagem e as que encontram nas regiões de destino, como acontecia já em legislações estrangeiras, nomeadamente a inglesa.

Um comentário da Comissão tem um interesse *sui generis*: «para os Estados Unidos do Norte não vê a Comissão motivo algum para se inquietar acerca do destino que ali possam ter os emigrados. Os imigrantes daqueles Estados voltam sempre com certa ilustração e os salários são muito elevados».

Quanto às «providências a tomar», divide-as o Relatório em duas ordens: as indirectas, menos violentas e recaindo mais apropriadamente sobre as causas, e as directas, ou seja os actos directos dependentes do «poder supremo», e que são meio único de evitar abusos e crimes.

No capítulo das providências indirectas, e no que concerne às pessoas, a Comissão atribui muitos dos males dos emigrantes à carência de instrução, recomendando que se torne «possível e efectivo o ensino primário elementar obrigatório, já decretado na nossa legislação» e insistindo nessa necessidade para o sexo feminino, cuja emigração é particularmente focada, por Autores do séc. XIX e primeiras décadas do séc. XX, devido a várias razões, neste caso os perigos da prostituição e da micéria.

Recomenda ainda alterações que aperfeiçoem a lei do recrutamento para o serviço militar, a qual exigindo fiança aos que saem do País com a idade de 14 anos, e sendo a substituição nesse serviço bastante cara, constitui um incentivo à emigração antes dessa idade.

Em relação à propriedade, as recomendações apresentadas pela Comissão são bastante genéricas, enumerando-se as questões debatidas e sublinhando que «o fim da legislação moderna é auxiliar a circulação da terra...». Já no concernente à cultura das terras, «assunto em que mais se concentraram os debates no seio da Comissão», e ao acesso ao capital necessário para «tirar a indústria agrícola do livro de aventuras e a colocar sob a égide da ciência», bem como na reforma de pautas, com o objectivo de «abrir mercados aos nossos géneros e receber em troca todos os que nos são necessários», as propostas são mais concretas, chamando-se ainda a atenção para a reforma necessária dos impostos locais.

No tocante às providências directas, apresentou o relator três projectos de lei, mas a Comissão, acolhendo-os no Relatório, julgou que seria exceder as suas funções tomar tal iniciativa. O primeiro visava a fiscalização da emigração de menores de um e outro sexo, que não saíssem em companhia dos pais; o segundo sujeitava os recrutadores de emigração a justificarem a sua capacidade, e a fiança ou depósito como garantia da volta dos emigrantes contratados, até se conhecer o seu destino por certificado consular; o terceiro proibia os contratos de locação para o Brasil, enquanto não fossem concedidos aos colonos portugueses os mesmos direitos civis dos cidadãos brasileiros.

Algumas considerações do Relatório são discutidas por Augusto de Carvalho, em «O Brasil — Colonização e Emigração» de 1876, sobretudo as

relativas a más condições dos portugueses emigrados, em especial os saídos com contratos de emigração, acerca dos quais transcreve as disposições do Governo brasileiro de protecção aos emigrantes recrutados, sem negar que existem de facto recrutadores de má fé e que se verificam abusos, como ocorrem com os próprios trabalhadores brasileiros, mas que não se pode fazer, de modo algum, uma generalização. Insurge-se também contra o que acha ser igualmente uma generalização exagerada de factos particulares: a caracterização da situação dos menores de 14 anos.

Só uma Lei, de 28 de Março de 1877, se inspirará, e mesmo assim apenas em parte, no «Inquérito Parlamentar». Procura sobretudo canalizar a emigração para as colónias portuguesas de África, oferecendo auxílios aos emigrantes com este destino.

Pela mesma época do «Inquérito Parlamentar», entre 1873 e 1875, Alexandre Herculano abordava também, em onze cartas de resposta a outro inquérito, destinado a base de debate na Associação Agrícola de Lisboa, a problemática de emigração, sobretudo na perspectiva da agricultura, rejeitando que aquela fosse a causa dos males desta, e atribuindo-os antes ao errado caminho seguido pelo desenvolvimento agrícola em Portugal. O escritor e lavrador insurge-se contra as medidas repressivas da emigração, escrevendo na carta IX: «Consinta-me..., v. ex.<sup>a</sup>, que, antes de prosseguir, recorde e resuma aqui... o estado da questão... é uma razão de ordem. Trata-se da emigração para a América. Na minha opinião, salvo certos actos vulgares de protecção e polícia, rigorosamente contidos dentro dos limites constitucionais, nada há a fazer sobre este assunto, que seja fecundo e legítimo, senão proceder de modo que a miséria, causa eficaz da emigração, e quanto a mim a mais eficaz de todas, cesse de impelir os nossos trabalhadores rurais para além do Atlântico. As demais causas da emigração ligam-se com a liberdade e responsabilidade individuais e num país livre nada ou muito pouco seria lícito aos poderes públicos tentar para as remover.»

É de recordar aqui que Herculano distingue entre emigração espontânea, a que nada tem a opor, e a forçada pela miséria, que lamenta, mas que entende — em coerência com os seus princípios liberais, mais crente, como se afirma, no livre arbítrio e na iniciativa individual do que na intervenção do Estado — não se deve combater com medidas restritivas, as quais na prática se mostrariam, de resto, inoperantes. E na sequência da citação que há pouco fiz, escreve: «Parece-me também que o grande e, talvez,

único meio de combater vigorosamente essa miséria consistiria em associar ao trabalho rústico a propriedade territorial, de maneira que mutuamente se associassem para melhorar a condição do obreiro. A enfiteuse — acrescenta — na simplicidade a que a reduziu o código civil... e que a lei pode tornar ainda mais fácil... afigura-se-me um instrumento completamente adequado à realização desse grande intuito.»

Herculano, todavia, não se limita à necessidade do acesso à propriedade dos trabalhadores rurais, graças ao revigoreamento de enfiteuse. Reconhece as dificuldades estruturais motivadoras da emigração; tem em conta as perdas de grande quantidade de divisas; destaca a necessidade de reformas económicas para melhorar a vida dos trabalhadores agrícolas; defende contra os agricultores, o não abaixamento dos salários e a tese de que a emigração não seria a causa destes se terem elevado; critica a falta de formação técnica de muitos agricultores, que não permitiria a modernização da agricultura, e em consequência o necessário aumento da população, e salienta as condições não favoráveis à instrução de filhos de trabalhadores (2).

As cartas de Herculano suscitam e inserem-se a partir de determinada altura — a primeira resposta do escritor ao seu adversário começa com a carta VI — numa polémica com Paulo de Moraes, que critica diversas posições suas, como a grande importância dada à miséria como causa da emigração, nega a insuficiência dos salários rurais e que considera, segundo o Autor das cartas, que o operário rural «caminha em movimento ascendente para o bem-estar, enquanto a grande e mediana propriedade vão em temporária decadência», e propõe medidas de severidade para com os empregadores.

É de observar que a questão das relações entre a emigração e a agricultura, das restrições àquela para bem desta, da insuficiência ou não dos salários agrícolas, dos modos de fixar os possíveis emigrantes no País, em particular nas zonas rurais, são temas debatidos praticamente por todos os estudiosos do nosso fenómeno emigratório e da nossa agricultura, frequentemente com carácter polémico, até ao fim do século XIX e mesmo no século XX, registando-se, por exemplo em 1930, uma resposta de Pequeto

(2) Cf. «Opúsculos», II vol., ed. Presença, 1983, com organização, introdução e notas de Jorge Custódio e José Manuel Garcia. Para o esquema temático cit. neste parágrafo, v. em especial «Introdução às Cartas», pág. 65.

Rebelo às teses de Ezequiel de Campos. Outra questão também sempre presente nos trabalhos sobre emigração é o da importância que tomam, a partir da década de 1870, as remessas dos emigrantes, durante largos anos principalmente do Brasil, depois igualmente de outros países de imigração, e dos capitais que trazem consigo os retornados, ou repatriados, que regressem em boas condições económicas.

Alexandre Herculano adopta a estimativa de «pessoas competentes», de que «o valor médio anual» trazido «pelo refluxo da emigração portuguesa na América» é superior a 3000 contos de réis. Em 1891, Oliveira Martins calcula os envios dos emigrantes em mais de 12 000 contos; Afonso Costa (1911) avalia-os em mais de 20 000 contos; Bento Carqueja (1916) em 20 000 contos; Emygdio da Silva (1917) entre 20 000 e 24 000 contos.

Mesmo lamentando alguns Autores o fenómeno da emigração da miséria e da dependência económica, de grande parte do País e da economia e situação financeira deste, dos envios dos emigrantes — por ex. Emygdio da Silva que escreve: «...é da emigração da miséria que a Pátira tira depois o ouro com que salda a conta da sua desorientação económica e dos seus desperdícios financeiros» —, a verdade é que praticamente todos os estudiosos, comissões de inquérito e legisladores dos fins do século XIX, princípios do século XX, e até mais tarde, têm em grande conta o peso das remessas na economia nacional.

Segundo Miriam Halpern Pereira, tal peso, enquadrado num conjunto de diversos factores económicos e sociais, explicará a «ambiguidade» ou «aparente contradição», das políticas de emigração portuguesas nas épocas a que me tenho referido: uma tradição continuada de repressão ou restrição da emigração, em maior ou menor grau, mas acompanhada de alguma tolerância para com ela, da qual a clandestina seria um índice<sup>(3)</sup>.

Explicará também, acrescento, parte do combate contra a emigração de mulheres e menores de 14 anos, ainda quando se trate de famílias inteiras, pois, para além da invocação de razões humanitárias, do perigo de fixação permanente e de desnacionalização, está ainda em jogo o não envio de remessas bem como a entrada de capitais por ocasião do retorno. Di-lo, muito claramente, Afonso Costa, em «Estudos da Economia Nacional» — vol. I, «O Problema da Emigração», livro que já citámos e de que

---

(3) Cf. Miriam Halpern Pereira «A Política Portuguesa de Emigração 1850-1930», Ed. A Regra do Jogo, 1981, *passim*.

nos ocuparemos mais adiante: «Combatamos esta depreciação do fenómeno migratório (a emigração de mulheres, mais de 28 por cento da total, e de menores de 16 anos, quase 20 por cento), que o é ao mesmo tempo do país por traduzir a expatriação de famílias inteiras, e logo o algarismo das remessas, que atrás calculámos em mais de 20 000 contos, aumentará numa forte e rápida proporção... é quando a família do emigrante fica na pátria que ele envia mais regularmente as suas economias.»

Tal conceito das vantagens da dispersão familiar não pode deixar de parecer algo estranho à mentalidade actual e ao elenco vigente de direitos dos emigrantes, em que o reagrupamento familiar ocupa lugar de relevo e não tem sido posto em causa, mesmo depois da crise de 1974, embora por vezes regulamentado.

Continuemos, porém, com a referência à legislação e seus projectos mais significativos do ponto de vista das políticas seguidas ou consideradas desejáveis até fins do século XIX e primeira década do século XX.

Afonso Costa e Emygdio da Silva estão de acordo em que, quanto a legislação decretada, muito pouco há a assinalar entre 1877 e 1896, com a Lei de 23 de Abril deste ano. Entretanto fora decretado um segundo inquérito parlamentar em 1855, que formulou um questionário sobre indústria agrícola, outras indústrias, assuntos diversos, emigração, capítulo este em que se destacam a emigração clandestina, a possível mudança das correntes emigratórias e as causas do fenómeno emigratório.

No projecto de Lei de 27 de Abril de 1887, Oliveira Martins apresenta a sua célebre proposta de desenvolvimento sistemático do fomento rural, como melhor meio de sustentar o caudal da emigração, mas nada se legislou.

A Lei de 23 de Abril de 1896 e o seu regulamento de 3 de Julho «foram ainda — escreve Afonso Costa — exclusivamente destinados a reprimir com ferocidade a emigração clandestina, estabelecendo penas maiores para a sua punição...», «tendo-se chegado ao absurdo de instituir uma dispendiosa polícia especial de emigração clandestina». Emygdio da Silva assinala que a mesma Lei torna gratuitos os passaportes dos emigrantes para as colónias, e que o seu regulamento «estabelece disposições rigorosas contra os engajadores», mas que a dificuldade de operar em Espanha, por onde segue a emigração clandestina, levou a poucos resultados práticos.

Até à Lei de 25 de Abril de 1907, vigente em matéria de passaportes nas datas da publicação dos estudos dos dois Autores citados, alguns diplomas se ocupam sobretudo desta matéria, que muito interessava os Governos,

mesmo como fonte de réditos fiscais. O art.º 1.º da Lei de 1907 isenta todos os viajantes de passaporte excepto os colonos e emigrantes, definidos estes como sendo os passageiros da última classe dos navios que se dirigem para os portos estrangeiros do Ultramar. O preço do passaporte passa de 2\$000 réis para 7\$000 réis, o que é julgado geralmente na época como muito elevado. São dispensados de passaporte os nacionais que se destinem às possessões portuguesas do Ultramar e os nacionais que se dirijam para o estrangeiro, mas não nas condições da definição de emigrante. A lei contém ainda disposições sobre serviço militar.

Emygdio da Silva, que se confessa insatisfeito com esta Lei, considerando-a muito aquém das exigências doutrinárias contemporâneas e da legislação italiana, critica muito severamente as suas omissões: falta de protecção e de informação ao emigrante antes da viagem, bem como de protecção durante o trajecto da ida e no local de destino, onde deveria poder contar com outras instituições de defesa além dos cônsules. Refere-se ainda, entre as omissões, à necessidade de criar uma junta nacional de emigração, de uma fiscalização rigorosa contra os abusos e o funcionamento normal das leis neste campo e de procurar remover progressivamente as causas da emigração, o que ninguém, diz, excepto Oliveira Martins, tentara remediar, apresentando de uma só vez um conjunto de providências.

A Constituição da República de 1910 não insere expressamente a norma da liberdade de emigrar e regressar, mas na opinião do Autor da «Emigração Portuguesa» que acabámos de citar, ela é indubitável. As instruções de 25 de Novembro de 1912 acerca da interpretação a dar à Lei de 1907 não aboliram a exigência de passaporte para os emigrantes, viajando em 3.ª classe para portos estrangeiros do Ultramar — apesar do combate de Afonso Costa pela abolição de passaportes — tornando-a extensiva aos nacionais embarcados em 3.ª classe para os portos da Europa, e aos que mesmo viajando noutras classes tivessem intenção de estabelecer residência fixa em países estrangeiros do Ultramar.

Um decreto de 2 de Março de 1911 e a Lei de 30 de Junho de 1914, e respectivos regulamentos, modificam disposições de diplomas anteriores em relação ao serviço militar e às restrições dele decorrentes para a emigração, modificando algumas delas e estabelecendo novas taxas a pagar pelos candidatos a emigrantes.

Detenhamo-nos um pouco sobre o diversas vezes citado estudo de Afonso Costa, pois ele marca, além de mais, uma fase de reflexão e de

propostas relativas aos problemas da emigração, compartilhadas por outros doutrinários dos séculos XIX e XX, nos inícios da República. O que impressiona mais desagradavelmente na emigração o político e o economista político, diz ele, não é «o seu (da emigração) algarismo muito elevado, visto que os excessos de nascimento sobre os óbitos podem bem com essa derivação nacional», apesar da falta de números sobre emigração clandestina, que julga compensada pela imigração (retorno). «Mais nos inquietamos — prossegue — com a proporção crescente de menores e de mulheres, com a forte percentagem de analfabetos e com a ausência de qualquer preparação no pessoal emigrante». O aumento de mulheres e menores emigrados, que se processava desde 1889, dava-lhe a impressão «de que se ausentam agora do País famílias inteiras na maior parte dispostas a desnacionalizar-se, ficando por lá». A emigração está passando de temporária» (no sentido do que hoje consideramos permanente com a intenção, a opção do regresso) «a permanente e de individual a familiar».

Numa das muito poucas frequentes referências às comunidades, às colónias, na linguagem do tempo, de portugueses no estrangeiro, nos estudos do século XIX e primeiras décadas do século XX, Afonso Costa, depois de dissertar sobre a emigração para o Brasil e «as desgraçadas condições em que os portugueses (ali) se apresentam», fala da emigração para os Estados Unidos da América do Norte (cf. p. 90), que atingira em 1907 a elevada cifra de 8488 indivíduos, descendo em 1908 para 3105 e subindo, em 1909, para 6017. E observa que, «além disso formaram-se colónias portuguesas em S. Francisco, Oackland e outros pontos da Califórnia, em New Bedford e Providence, e ainda em Boston e Brooklin», tendo como principal fonte de emigração os Açores. «Por desgraça — lamenta — os açorianos emigram em massa, fazendo-se acompanhar de suas famílias e com o propósito de lá fixar residência.»

Acrescenta: «Portugal aparece quase no fim do rol (em número de imigrantes nos EUA). Apesar disto, as colónias portuguesas resistem, têm individualidade, mantêm o nome, a língua e os usos portugueses, e os mesmos emigrantes que se oferecem para fazer os trabalhos mais rudes são apreciados como forças úteis por aqueles que os empregam, graças às excelentes condições da nossa raça.» O que importa é preparar para a luta os emigrantes, tornando a emigração útil «para os emigrantes e para a pátria, perdendo o carácter de abandono da pátria».

Afonso Costa ocupa-se, com certo desenvolvimento, das legislações estrangeiras sobre o fenómeno migratório, observando que «debalde se inscreverão providências sábias nas leis dos países de proveniência, se forem chocar-se com as das nações de destino» e concluindo que a tendência para repelir os maus imigrantes há-de acrescentar-se, tornando-se países como o Brasil e a Argentina cada vez mais exigentes, no tocante sobretudo a mais instrução, insiste o Autor na urgência de dar instrução ao povo português, «se não queremos caminhar para uma crise, que não teria nenhum remédio».

Não são fáceis de sintetizar as conclusões do trabalho de Afonso Costa que vêm desde o fim do § 5B — relativo às tentativas de derivação das correntes emigratórias para a África portuguesa, o que o Autor considera uma utopia — até ao final do livro. Destaquemos, no entanto, as suas ideias básicas: «a liberdade de emigrar (com algumas restrições, nomeadamente, como vimos, em relação às mulheres e aos menores); a protecção efectiva e constante do emigrante e de sua família; o melhoramento sistemático das condições da nossa vida interior e a educação e instrução do povo», e bem assim a modificação do regime de propriedade e a abolição dos passaportes. Quanto à emigração para o Brasil, exorta a que «empreguemos todos os esforços para melhorar a nossa emigração, mas não cometamos o crime de lesa-pátria de a embarçar para o Brasil, ou de nos deixar ali definitivamente vencer por qualquer outro povo emigrante».

Mais difíceis ainda de sintetizar serão as posições e conclusões de Fernando Emygdio da Silva no seu vasto estudo, a que nos temos referido, e por tais referências algo se terá dado a conhecer já sobre as suas teses neste domínio. Com efeito, o esquema de conclusões e correctivos apresentado no final do livro é demasiado sóbrio e pouco esclarecedor, só por si, de tais teses e do seu desenvolvimento.

Para este Autor, representante da outra fase dos trabalhos sobre emigração, menos apaixonada pelas doutrinas dos inícios da República, mas afastando-se delas apenas em alguns aspectos, a causa decisiva do fenómeno emigratório está nas condições económicas, combinando-se principalmente com os factores intelectuais e políticos.

Haverá a considerar com especial atenção, entre as condições económicas, o industrialismo — observação não frequente nos nossos estudiosos nesta matéria, do século XIX, e até do século XX —, o qual pode agir

como correctivo anulador por vezes de todos os factores contrários, e as variações sobretudo bruscas do estado económico. Por exemplo, a crise brasileira de 1914, a seguir ao surto de «emigração delirante» em 1912-13, reduziu sensivelmente o contingente emigratório, e a metade ou 2/3, quando muito, as remessas, assim se mostrando como era precário o equilíbrio, porventura alguma vez conseguido, da nossa balança económica, em que a emigração tem uma alta importância, apesar de julgar a emigração portuguesa como «confirmadamente patológica».

Quanto à emigração por famílias, dá como provadas as suas desvantagens demográficas e económicas, e afirma do aumento da média de saída de mulheres casadas, de 127 por cento, de 1907 a 1913, em relação a 1901-1906, que se trata de uma «constatação tremenda».

Uma afirmação de bastante interesse e reveladora do pensamento do Autor: «A emigração como toda a demografia é dominada pela lei de Canderlier. A população é limitada pela satisfação das necessidades de vida.» A divisão da propriedade actua desfavoravelmente quanto a estabilização demográfica, e na falta de instrução geral e de instrução técnica se baseia «o desaproveitamento das nossas riquezas, que poderiam determinar quando convenientemente valorizadas e utilizadas, a fixação satisfatória da população do continente». «Não é também um facto de somemos importância, acrescenta, a falta de Governos dignos desse nome... que... seguindo por uma vez uma política com princípio, meio e fim, resolvam e executem os trabalhos preparatórios que condicionam o aproveitamento da riqueza pública...»

Após um exame da nossa emigração para o Brasil, em relação à qual se mostra menos entusiasta do que outros estudiosos, o Autor dá balanço às vantagens económicas, políticas e morais, que não nega, mas pensa que «mais valeria para a nossa balança económica uma exploração comercial metodizada dos mercados do Brasil» e que as vantagens são «singularmente atenuadas pela consideração da desnacionalização da nossa gente e da assimilação dos seus ganhos à fortuna brasileira».

É de notar aqui que o Autor salienta, seguindo um relatório de Ernesto de Vasconcelos, «o sentimento associativo geral entre os colonos portugueses no Brasil» e apresenta uma relação circunstanciada das suas associações mais importantes, o que é relativamente raro nos trabalhos sobre emigração, dos períodos que estamos analisando.

Quando à emigração para os EUA, «dá-se para nós em pura perda» pois, baseando-se numa nota de 1913 do nosso ministro em Washington, a colónia portuguesa não concorre para aumentar o consumo de produtos portugueses; é muito restrito o número de regressos; as remessas andarão, quanto muito, por 600 contos, e dá-se uma rápida desnacionalização, impossível de evitar.

Considerando a actual vitalidade dessas comunidades, o seu amor pelas tradições portuguesas, e o seu desejo de reforço de laços com Portugal, temos aqui um bom exemplo de falibilidade das previsões nos domínios da emigração.

Relativamente aos destinos dos emigrantes, conclui Emygdio da Silva que a emigração para o Brasil deve ser acolhida com restrições comprometedoras dos «seus benefícios aparentes» e que para todos os outros países «é de uma inutilidade tão manifesta que o problema das suas vantagens nem mesmo é quase digno de ser posto em equação».

Tudo isto, observe-se, é considerado na perspectiva das desvantagens, aliás muito controvertidas, para Portugal — o espectro da desnacionalização, os resultados pouco visíveis para o comércio externo, o equilíbrio demográfico desejável, a fixação da população no Continente, graças ao desenvolvimento agrícola necessário, e contribuindo para ele, bem como, secundariamente a fixação nas colónias de África, ou em certas zonas destas — tudo isto sem ter em conta a melhoria das condições de vida de grande parte, pelo menos, dos emigrantes e suas famílias e os benefícios decorrentes para as suas regiões de origem.

É justo recordar porém que Emygdio da Silva é dos estudiosos que mais se preocupam com a assistência ao emigrante antes da viagem, nesta e no local de destino, e que reprova qualquer intervenção estatal de carácter violento ou forçado, só dando a sua aprovação a «meros estímulos directos ou indirectos a quaisquer desvios nas correntes emigratórias», acrescentando: «é na mera obediência aos moldes liberais da regulamentação da emigração e da colonização fortemente protegida que o problema pode apenas ser resolvido entre nós».

Creio que o que disse até aqui, dá já uma ideia bastante clara acerca da política seguida pelo Estado Português, sobretudo na segunda metade do séc. XIX e primeiras décadas do actual, relativamente à emigração, tal como se exprime na legislação; das críticas a esta e das propostas de a

modificar, resultantes de estudos competentes e actualizados, no sentido de a liberalizar ou tornar mais repressiva, ou no de conceder uma assistência mais completa e eficaz ao emigrante, ou ainda de ir ao encontro das suas causas, em especial pondo em prática uma política de desenvolvimento económico, social e também cultural.

Permitam-me que acrescente às críticas referidas até aqui, esta muito sintética de Bento Carqueja (*in* «O Povo Português», 1916), «a legislação sobre a emigração em Portugal não tem carácter propriamente definido: demonstra, todavia, maior tendência para a contrariar do que para a favorecer. Não é, pois, uma legislação apoiada em critério cientificamente moderno».

Trata-se com efeito de uma política fundamentalmente restritiva, em grau maior ou menor, com aspectos repressivos bastante severos por vezes, em que surgem algumas preocupações quanto à assistência aos emigrantes, em particular durante a viagem e quanto à defesa dos seus interesses, sobretudo no concernente aos contratos. Todavia, as disposições legais inspiradas nessas preocupações, ou nem chegaram a ser regulamentadas, ou mostraram-se pouco eficazes. E no ponto de destino, a assistência e a defesa dos emigrantes pelo Estado apenas ficavam entregues às representações diplomáticas e consulares, geralmente em casos de grave situação de penúria ou doença, impondo-se quase sempre a repatriação, paga por elas e muitas vezes pelas associações de beneficência.

Nos inícios do regime implantado em 1926, mantém-se a mesma linha básica na política de emigração. Com o tempo virá a afirmar-se uma política de disciplina e defesa algo paternalista, da emigração legal, mas restritiva e rigorosa quanto às saídas. Só em 1947, com a Junta Nacional de Emigração será assumida de forma mais cabal uma «política de trajecto de ida» (segundo a designação de Maria Beatriz Rocha-Trindade), que vinha da Monarquia e da República de 1910, limitando-se o interesse do Estado, pela assistência no regresso de modo geral a repatriação nos termos referidos. Note-se que, a partir de então, se verificam mais exemplos de interesse pela assistência ao emigrantê, nos locais de destino.

É de salientar que nem as políticas restritivas ou as de desvio dos fluxos emigratórios para as colónias do séc. XIX, nem as da República ou do Estado Novo conseguiram impedir o aumento da emigração, com eventuais abaixamentos, devido a guerras, crises e restrições dos países de imigração, destacando-se a crise brasileira de 1929, que fez descer o quantitativo de

emigrantes, durante anos, verificando-se todavia um extraordinário surto de emigração com início nos anos 50, com diversificação de destinos, mas com predominância ainda para o Brasil até 1959, e a partir daí fundamentalmente para os países mais industrializados da Europa, só tendo chegado o seu termo com a crise económica de 1974. As políticas simplesmente restritivas tanto dos países de emigração como de imigração, insisto, acabam, regra geral, por ceder às pressões migratórias, quando estas são suficientemente fortes e os países de emprego tenham carências no mercado de trabalho.

Nos fins da década de 1960, começará uma transição para uma nova política a que tenho designado por «apoio evolutivo ao projecto migratório», que não chega a sistematizar-se e aplicar-se com a amplitude desejável, e possivelmente pretendida. O conceito de apoio, não tão complexo, nem considerado como objectivo fundamental da política relativa à emigração, aparece pela primeira vez, num diploma legal, com o Secretariado Nacional da Emigração. A realidade do projecto migratório e a importância que nele assume o regresso vão-se impondo a nível governamental exigindo ao Estado que acompanhe a vida dos seus cidadãos emigrados.

Em 1972, criam-se as primeiras delegações no estrangeiro. O início do desenvolvimento do conceito de apoio, nos seus moldes actuais, verifica-se, quanto a mim, com o VI Governo provisório e a criação, em 1976, da «Estrutura de Apoio à Comunidade Portuguesa na Alemanha» e um projecto, que não chegou a efectivar-se, de revisão da lei orgânica da Secretaria de Estado da Emigração. Em 1976, são instituídas as contas de poupança-crédito, em que é patente o reconhecimento da necessidade de apoio aos emigrantes que regressam.

A definição e sistematização de uma política de apoio em todas as fases do projecto migratório, da preparação da saída até ao eventual regresso e reinserção no nosso país, isto é, o assumir plenamente uma «política de ciclo completo», é marcada pela criação do Instituto de Apoio à Emigração e às Comunidades Portuguesas.

Começa assim, como tenho salientado várias vezes, uma nova fase do apoio estatal aos emigrantes, caracterizada pela defesa activa dos seus direitos e, talvez o aspecto mais original desta fase pelo reconhecimento de que os portugueses residentes no estrangeiro fazem parte de comunidades e que tal defesa se deve concretizar, não esquecendo nunca esta realidade.

Ao mesmo tempo se irá desenvolver pela primeira vez, suponho, uma política estatal para as comunidades portuguesas, tendo em conta as suas necessidades específicas e o seu papel no todo da vida nacional. Até agora, a esse nível, praticamente só haveria a mencionar desde 1977 a comemoração anual do Dia das Comunidades Portuguesas associada à de Portugal e de Camões, e no plano societal, os Congressos das Comunidades Portuguesas, na década de 60, sob a égide da Sociedade de Geografia.

Actualmente, essa política conta com órgãos específicos que habilitam a Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas a defini-la e implementá-la: o IAACP, o Conselho das Comunidades Portuguesas, porta-voz destas através das suas estruturas organizacionais, nomeadamente os seus movimentos associativos e meios de comunicação social, e a Comissão Interministerial para a Emigração e Comunidades Portuguesas, criada pelo Decreto-Lei n.º 14/87, de 9 de Janeiro, e cujo regimento interno foi aprovado pela Portaria do Ministro dos Negócios Estrangeiros, n.º 105/87 de 14 de Fevereiro («Diário da República» de 14/2/87).

Antes de nos referirmos, de modo necessariamente sucinto, à situação actual das comunidades e às suas perspectivas no futuro, vejamos porém alguns dados quantitativos sobre a evolução da emigração, a base do factor humano na sua constituição e desenvolvimento.

Diga-se, desde já, que os dados existentes conflituam, e são difíceis de comparar pelas mudanças de definição de emigrante, a notação estatística da emigração legal muito influenciada pelas exigências concernentes a passaportes, a ignorância quanto à emigração clandestina, estimada em quantitativos muitos diferentes por vários estudiosos da matéria.

Seguiremos assim as estatísticas oficiais, recorrendo algumas vezes à obra já citada de Jorge Carvalho Arroiteia<sup>(4)</sup>, que tem em muita atenção a recolha de dados úteis para a análise da evolução das comunidades.

Vimos já as médias de saídas estimadas para os períodos de 1855-59, 1871-75 e no último quartel do século XIX, bem como o de repatriamentos, nos inícios do mesmo período. Para a média indicada de 25 000 saídas, por ano, muito concorreram os anos de 1888 (ano da abolição da escravatura no Brasil, e o conseqüente aumento da necessidade de mão-de-obra) com 23 981 saídas, de 1889 com 29 421, de 1883 com 30 383, de 1894 com 26 911, de 1895 com 44 746, de 1896 com 27 680. Em 1889, o número é de

(4) Jorge Carvalho Arroiteia «A Emigração Portuguesa — Suas Origens e Distribuição», Biblioteca Breve, Instituto de Língua e Cultura Portuguesa, 1983.

17 774, mas em 1900 será de 21 235 e atingirá 28 304 em 1904, para subir até 41 950 em 1907, descendo um pouco nos anos seguintes, mas mantendo-se em cerca de 40 mil ou muito próximo até subir significativamente, chegando aos quantitativos extraordinários de 1912 — 88 929 e de 1913 — 77 645 (a «emigração delirante» de Emygdio da Silva).

O movimento emigratório descerá bastante nos anos seguintes, registando-se, todavia, mesmo no período da quebra devida à I Guerra Mundial, 1914-1918, uma média anual à volta de 19 mil. Durante a década de 1920, os quantitativos são um tanto irregulares, numa linha descontínua com variações significativas de ano para ano, tendo o seu máximo em 1920 — 64 783 e o mínimo em 1925 — 22 884. De 1931 — 6035 a 1935 — 9140, os números são bastante baixos. Na época da II Guerra Mundial, 1939-45 a média anual será de 8450 saídas, registando-se em 1943 apenas 893. A partir da 1946 — 8275 saídas, vai verificar-se uma subida, que com variações por vezes sensíveis atingirá em 1952 — 47 018, em 1964 — 55 646, em 1965 — 89 056, e em 1966 tem o seu máximo — 120 239; em 1967 — 92 502 e após uma baixa gradual que irá até 1971 — 50 400, subindo em 1973 a 79 517.

Após 1974, em que ainda saíram 43 397 emigrantes, o quadro assumirá devido às restrições fundamentalmente dos principais países europeus de acolhimento, na sequência da crise energética de 1973, características muito diferentes, calculando-se para 1986, número ainda provisório, 6271 saídas. Neste período, adquire especial relevo o reagrupamento familiar, incluído nestes números, e a partir de 1977 a emigração temporária, nomeadamente para a França, Suíça e Luxemburgo, não englobada nos valores referidos. A emigração temporária foi (no total), em 1977 de 2328, sendo em 1986 já de 7434.

Os quantitativos indicados são os da emigração oficial, não se contando a clandestina, que se poderá estimar em perto de 50 000 por ano de 1966 a 1975.

Vejamos agora, em particular e em traços muito gerais, a evolução da emigração para algumas comunidades das quais importantes, começando pelas transoceânicas, e como é natural pelo Brasil, para depois nos ocuparmos da Europa.

Em relação ao Brasil, lembramos que das 218 782 saídas legais entre 1891 e 1900, 93,1 por cento se lhe destinaram; de 1900 a 1913, registam-se 448 097 saídas com o mesmo destino, ou seja 78,1 por cento das totais;

de 1919 a 1930 contam-se 266 717, ou seja 62,5 por cento; em 1928, apesar da diversificação de destinos se fazer sentir desde há alguns anos, em especial para os EUA e a Argentina, atinge-se o valor máximo do período de 1900 a 1930, 90,8 por cento do total desse ano. A média anual de 1931 a 1950 ainda é de 7435 saídas, ou seja 75,5 por cento da totalidade da emigração. Em 1952 registam-se 41 152, mas a partir daí vai descer significativamente, apesar de no período de 1950-1962 se registar o total de 265 623, 61 por cento do valor global. Em 1963 — 11 281 —, o Brasil será superado pela França — 15 223 — como país de destino.

Abrangendo todo o território nacional, na nossa emigração em sentido estrito, para o Brasil predominarão o Norte e Centro de Portugal, sendo a proveniente dos Açores e da Madeira bastante baixa.

Para os EUA, o movimento de emigrantes que já se faz sentir nas últimas décadas do século XIX (recordemos como o «Inquérito Parlamentar» de 1873 se lhe refere) irá ter bastante incremento desde o início deste século. Dele até à guerra de 1914, Carvalho Arroteia calcula em 100 073 o número de emigrantes, ou seja 16,7 por cento do total; entre 1915 e 1930, houve 70 734 saídas, ou seja 14,2 por cento do total, tendo aliás em 1916 sido a percentagem de 46,3 por cento e em 1920 de 37,3 por cento. Mas nos anos seguintes a emigração manter-se-á bastante baixa, com uma subida em 1959 — 4569 e 1960 — 5679. Em 1966 ascenderá a 13 357, e a média anual, deste ano até 1969, será de 12 206; entre 1970 e 1974 é de 8768, descendo para 7 mil até 1980. Nesta emigração têm predominado os açorianos.

Para a Venezuela, as saídas oficiais só a partir de 1950 ultrapassam 3000, sendo em 1955 de 5718. Do continente e da Madeira saíram, de 1955 a 1974, 75 211 emigrantes. É de observar que neste caso, como no da Argentina, a presença portuguesa é mais antiga embora em número reduzido a registada, e que a emigração clandestina e a reemigração do Brasil têm aqui muita importância.

Para a Argentina, aliás há dados oficiais a partir de 1914 com 254 saídas, tendo atingido o quantitativo máximo em 1929 — 3871. Desde este ano, o movimento foi muito irregular, com grandes oscilações e, a partir de 1966 — 225, tornou-se praticamente irrelevante.

A emigração para o Canadá apenas em 1950 deixa de ser registada na secção «outros países». Também aqui a reemigração a partir de outros destinos teve um papel a desempenhar. Entre 1955 e 1959, o número oficial

é já de 12 497. De 1960 a 1973, a média anual terá sido de 6813. De 1956 a 1974, terão saído 101 112 emigrantes, sendo 1/3 do continente e os restantes dos Açores, e em número relativamente muito pequeno da Madeira.

Para a África do Sul, os números oficialmente registados são baixos até 1974, só tendo um extraordinário aumento com os movimentos das ex-colónias, tendo-se verificado, por exemplo, de 1965 a 1969 um total de 11 114 saídas, descendo para 2126 no período de 1970-1974. Assim, a dimensão actual da comunidade portuguesa só pode explicar-se a partir de movimentos espontâneos e não contabilizados a partir sobretudo de Angola e Moçambique, com particular significado desde o início deste século.

Em 1986, calculava-se o número de portugueses residentes nesse país em perto de 600 000 (5).

Só em 1921, a emigração para a França deixa de ser inscrita pelas autoridades francesas no capítulo «outras nacionalidades», aparecendo no recenseamento francês a população portuguesa residente estimada em 11 000 indivíduos. O movimento emigratório era todavia relativamente antigo. Segundo Joel Serrão, a nossa população ali residente seria de 1200 em 1876 e de 1300 em 1886.

Essa população irá aumentar desde o fim da I Guerra Mundial. Em 1926 era de 29 000; em 1931 de 49 000, mas em 1936 tinha diminuído para 28 000. Em 1946 era de 22 261 e de cerca de 50 000 em 1962. De 1960 a 1974, saíram legalmente 410 095 indivíduos.

A população portuguesa em França era em 1976 de 882 541, portugueses residentes, incluindo as regularizações feitas pelas autoridades francesas, o quantitativo máximo registado. Hoje calcula-se em 765 000.

No movimento emigratório para França é bem sabido o extraordinário relevo que teve a emigração clandestina, a qual desde 1960 até 1986 atingiu o total de 644 162, segundo o Ministério do Interior francês (6).

Para a RFA emigraram oficialmente entre 1964 e 1974, 131 053 indivíduos, de todas as regiões do nosso país, embora algumas se destaquem.

---

(5) Salvato Trigo e Da Rosa in «Portugueses e Moçambicanos no Apartheid», publicado na «Série Migrações» da SECP, calcula esse número em 500 000.

(6) O desfazamento de números entre departamentos internos franceses — responsável pela estatística e o Ministério do Interior — chegou a atingir 200 000 numa comunidade inferior a um milhão, o que bem exemplifica as dificuldades de dispor de dados rigorosos, sempre que haja movimentações espontâneas, legais ou clandestinas...

Tem-se verificado, todavia, uma grande quantidade de regressos, desse país. Assim, em 1974 a nossa população aí residente era de 121 500; em 1986, últimos dados oficiais, é de 77 100.

As saídas para a Europa irão sempre em aumento desde 1955, chegando ao ponto máximo em 1965 — 80,3 por cento da emigração global e conservando-se num nível elevado até 1974 — 40,5 por cento do total. Claro que só a emigração clandestina para França junto à legal aumenta estas percentagens.

Não se devem esquecer ainda as saídas para outros países industrializados do Norte da Europa, e para a Espanha onde temos já uma comunidade importante e em crescimento.

O total de portugueses no estrangeiro registado é de 3 327 577, mas tendo em vista a dificuldade de calcular com rigor o número dos nossos concidadãos residentes em muitas áreas consulares, julga-se que o quantitativo real atingirá cerca de 4 milhões (\*).

Tem estado a SECP a proceder à caracterização, que se deseja manter sempre o mais actualizada possível, das comunidades por países, de preferência especificada por áreas consulares, segundo estas rubricas: total de portugueses residentes; naturalizações; sexo masculino; sexo feminino; actividades profissionais; grupos etários; principais cidades e observações. Existem ainda muitas omissões; muitas carências de informação, por países e por áreas destes, o que bem se entende, dada a insuficiência de meios adequados para levar a efeito estudos estatísticos completos e com o rigor desejável, além de dificuldades inerentes ao domínio da emigração.

Já se possui contudo um número significativo de dados, e, dentro de não muito tempo, espero que seja possível fazer uma análise que nos dê ideias mais concretas acerca das comunidades e do seu conjunto.

É assim bastante difícil levar a efeito por enquanto um estudo suficientemente rigoroso do factor humano nas comunidades de hoje ou da sua evolução, basicamente a da emigração nos períodos a que nos referimos.

No que disse até agora, há já diversos dados sem dúvidas úteis para se ter uma ideia acerca das capacidades e das deficiências, sobretudo de

(\*) Considerado apenas o caso do Brasil, se quiséssemos calcular o número de luso-descendentes, só no século XX, obteríamos uma soma de milhões, vários milhões, contra uma estatística oficial de um milhão e duzentos mil. Efectivamente, autores como Moreira Telles («O Brasil e a Emigração», 1913) apontavam então para dois milhões. A esse substracto comunitário acresceram sucessivas vagas humanas até aos anos 50-60. Números que não só se devem somar, mas multiplicar em gerações...

instrução e de formação profissional, dos emigrantes em diferentes épocas — em especial as correspondentes aos principais surtos emigratórios — desde que se tenham em mente as características económicas, sociais e culturais, mesmo políticas, delas.

Ideia, aliás, insuficiente para bem se determinarem as diferenças básicas entre os indivíduos nos períodos que mais marcaram a evolução da emigração. Neste aspecto, creio que não existe uma análise aprofundada e completa, mesmo quanto aos dados dispersos nos documentos e nos estudos dos diversos Autores, de resto escassos em relação ao objectivo. Parece-me até que nesta perspectiva sobressaem mais, de certo modo, as constantes, as semelhanças básicas no tocante à maioria dos emigrantes, nas várias fases dessa evolução, do que as diferenças.

Foi principalmente nas deficiências de instrução e formação dos emigrantes e muito em especial na elevada taxa de analfabetismo destes, que insistiram diversos estudiosos do fenómeno emigratório do século XIX e muitos Autores do nosso século. Assim, além de outros, lembremos, entre os já citados, por exemplo o «Inquérito Parlamentar» de 1873, os trabalhos de Afonso Costa (1911) e Emygdio da Silva (1917).

Quanto ao surto emigratório dos pós-II Guerra Mundial, dispõe-se de alguns dados oficiais, a partir de 1950. Nesta década, as taxas relativas aos analfabetos emigrados legalmente variam entre 10,9 por cento em 1950 (7,7 por cento em 1951, a mínima registada neste período), e 14,3 por cento (a máxima) em 1956. Em 1961, a taxa é de 13,1 por cento (a mínima), e de 20,2 por cento em 1967 (a máxima). Nas décadas de 1970 e 1980, estas taxas baixam consideravelmente, a partir de 1972.

Há sem dúvida grande diferença entre as taxas referidas e as do século XIX e das primeiras décadas do século XX. É de notar que estas percentagens não incluem os elementos concernentes à emigração clandestina e que, relativamente aos padrões socioeconómicos e culturais de cada época, os emigrantes continuam a provir, na grande maioria, dos mesmos estratos sociais, como se pode ver, por exemplo, pelas profissões que exerciam no nosso país.

Como é sabido, o meio rural, pequenos agricultores e trabalhadores agrícolas, deu sempre uma elevada percentagem, por vezes elevadíssima, dos emigrantes que referiam actividade económica, porque, ao longo dos tempos, é muito saliente a elevada taxa dos «sem actividade económica».

Por exemplo, em 1959 esta era de 47,4 por cento; em 1968, de 64,9 por cento, e, em 1976, de 88 por cento.

Bento Carqueja escrevia, em 1916, no livro já citado, a este propósito: «As profissões que mais interessam pelo número são os agricultores e os artífices. A proporção para alguns grupos, em 1911-1913, é a seguinte: agricultores, 14,60 por cento; carpinteiros, 3,07 por cento; pedreiros, 3,02 por cento; operários agrícolas, 23,88 por cento; indústrias caseiras, 3,71 por cento.» Destacam-se ainda os comerciantes com 7,48 por cento e os «industriais» com 10,77 por cento: os de profissões liberais não passavam de 0,27 por cento.

Na década de 1960, a taxa média dos provenientes do sector primário era de 27 por cento; do secundário, 20,3 por cento; do terciário, 6,6 por cento; a taxa média dos sem «actividade económica» foi de 46,1 por cento.

Quanto às actividades nos países de destino, Bento Carqueja diz: «é facto averiguado por informações oficiais que os nossos colonos se destinam, geralmente, a trabalhos inferiores».

Hoje a gama de actividades exercida nos países de acolhimento é bastante ampla, variando muito entre grupos de países e até entre regiões do mesmo país.

De modo geral, pode afirmar-se que nas comunidades da Europa predominam os trabalhadores por conta de outrem, enquanto, nas transoceânicas, há percentagens significativas de trabalhadores por conta própria, a vários níveis.

Os membros actuais das comunidades, os emigrantes das últimas décadas pela maior parte, ainda quando a sua instrução e formação iniciais fossem deficientes, tiveram, todavia, maiores possibilidades de melhorar o seu nível cultural, devido não só ao maior grau de desenvolvimento da maioria dos países de acolhimento como ao impacto e alcance dos meios de comunicação social. Beneficiarão ainda, para além dos salários bastante mais elevados do que poderiam ter em Portugal, o que já acontecia nas gerações anteriores, de condições sociais mais favoráveis, com outros padrões relativamente à segurança social, subsídio familiar e de desemprego e ainda de maiores possibilidades no tocante à educação dos filhos, quer no país de acolhimento, quer no de origem.

Tudo isto se reflecte na sua maneira de estar no mundo. São mais abertos, têm, na maioria, uma mentalidade mais do tempo em que vivem, e uma consciência maior dos seus direitos — aliás reconhecidos pelos Go-

vernos dos países onde residem e trabalham, sobretudo os mais desenvolvidos —, com amplitude ousaria dizer incomparavelmente maior, e mais possibilidades de os defender, do que os emigrantes de épocas passadas. Mas, por outro lado, não se deve subestimar a capacidade, destes últimos, de adaptação a outras terras e outras gentes.

As capacidades dos emigrantes terão, de certo modo, sido subavaliadas, como vimos, por alguns estudiosos, ao longo dos tempos, devido às suas carências de formação profissional e cultural, insistindo-se muitíssimo no elevado número de analfabetos, em épocas, aliás, em que a percentagem destes na população em geral era também muito alta, e fazendo apenas algumas referências ocasionais às suas virtudes, ou às virtudes ráticas, à sua capacidade de trabalho, à sua honestidade e espírito de economia. Como acreditar, sem empolamentos retóricos, que não foram subestimadas as suas capacidades de adaptação, de aprendizagem na vida prática, de solidariedade e até de autodidatismo, quando se vêem o êxito que tantos obtiveram, e as associações exemplares que fundaram e constantemente aperfeiçoaram, as comunidades a que deram vida?

O futuro das comunidades depende muitíssimo daqueles que as constituem, das mulheres, dos homens, dos jovens, das suas qualidades e quantitativos, mas depende também de outros factores, nomeadamente as condições económicas, sociais, culturais, políticas mesmo, em que estão já vivendo e as que irão encontrar no futuro.

As suas perspectivas futuras dariam, só por si, uma longa exposição, e esta já vai longa. Limitar-me-ei, assim, à enumeração extremamente concisa de alguns tópicos, que se me afiguram mais importantes nesta perspectiva, deixando a sua análise, sem prejuízo evidentemente da vossa escolha de outros temas, para a troca de ideias que se vai seguir.

Tais tópicos relativos ao futuro das comunidades são os que indicarei a seguir.

- As comunidades e o futuro da emigração portuguesa: lugar da emigração portuguesa no quadro prevalectente, mas alvo de bastante controvérsia, na conferência «L'Avenir des Migrations» da OCDE, em 1986, relativo às previsões de tendências dos grandes movimentos migracionais até ao ano 2000 e nos inícios do século XXI (importantes presões migratórias resultantes da situação demográfica nos países de emigração, sobretudo do Sul da bacia mediterrânica, com taxas de

natalidade muito baixas nos países mais desenvolvidos da Europa, com consequentes carências de mão-de-obra).

- Consequências da adesão à CEE. A livre circulação.
- Propostas do Conselho das Comunidades Portuguesas — pedido de novo inquérito parlamentar; retomada da emigração para o Brasil e incremento desta para os novos países de língua portuguesa.
- A emigração e o desenvolvimento do nosso país — Educação e Formação Profissional. (Mais do que condições naturais adversas terá sido a falta de formação de mão-de-obra o entrave ao desenvolvimento e a razão de emigrar para milhões de homens ao longo de séculos).
- As comunidades portuguesas e a integração nos países de acolhimento.
  - As sociedades multiétnicas e multiculturais.
  - A dupla nacionalidade. Deveres duplos. Carácter liberal e avançado da nossa legislação.
  - As comunidades portuguesas e o reforço dos laços culturais, políticos, sociais e económicos para o nosso país.
- Os jovens e o futuro das comunidades portuguesas: seu conhecimento e interesse pela língua, pela cultura, pela realidade portuguesas, seu sentimento de pertença.

*Maria Manuela Aguiar*

Secretária de Estado  
das Comunidades Portuguesas

---

TOCQUEVILLE E O CONCEITO DE PODER  
EM DEMOCRACIA

---

*Victor Marques dos Santos*



---

## TOCQUEVILLE E O CONCEITO DE PODER EM DEMOCRACIA

---

### 1. INTRODUÇÃO

Ao abordarmos o tema do Poder em Democracia, através da análise da obra «De La Démocratie en Amérique», de Alexis de Tocqueville, tomamos o Estado, no seu sentido formal, como a concepção do Poder e, situando a problemática decorrente como o conteúdo próprio do objecto fundamental da Ciência Política, procuramos evitar a perspectiva reflexiva ligada ao sentido da existência, concentrando-nos numa perspectiva empírica, baseada na análise das realidades concretas observadas pelo autor, no campo experimental de uma sociedade real e da sua vivência quotidiana.

Resultante do encontro entre a Ciência Política e a Filosofia Política, a questão do Estado será, pois, analisada no seu aspecto formal, através do conceito de Poder, do conjunto dos fenómenos derivados e da efectividade do funcionamento dos seus mecanismos, numa sociedade democrática em que a realização concreta da liberdade constitui o próprio objectivo do Estado, na sua definição ideal de conteúdo.

«De la Démocratie en Amérique», foi escrito na sequência da viagem que o autor efectuou aos Estados Unidos da América em 1831. O primeiro volume da obra foi publicado em 1835 e o segundo, cinco anos mais tarde, em 1840.

Alexis de Tocqueville, jurista francês, de ascendência aristocrática, nascido em 1805, situa-se, no panorama político da França da primeira metade do século XIX, numa posição definida pelo próprio, como exterior à estrutura partidária da época e equidistante de qualquer tendência, em nome de um único objectivo: a defesa da liberdade e da dignidade humana.

A dado passo da sua correspondência, Tocqueville reconhece que, apesar de quererem fazer dele «um homem de partido», atribuindo-lhe «alternadamente pressupostos democráticos e aristocráticos», o facto de o seu nascimento ter ocorrido no fim de uma revolução que destruiu a ordem social anterior, aristocrática, mas num momento em que a democracia não

se havia ainda definido como realidade, provocou no autor uma natural indiferença, uma instintiva ausência de atracção pelo passado ou pelo presente, resultando num equilíbrio ideal ao observador isento que, tomando o futuro democrático da humanidade como um dado adquirido, não rejeita, por outro lado, a sua origem aristocrática (1).

A par desta independência política que distancia Tocqueville das correntes ideológicas da época, o autor exprime o seu conceito de governo como servidor da liberdade: «atribuem-me paixões mas tenho apenas opiniões; ou melhor, tenho só uma paixão, o amor da liberdade e da dignidade humana. Todas as formas governamentais são, a meu ver, meios mais ou menos perfeitos de satisfazer esta santa e legítima paixão do homem» (2).

Tocqueville mantém presentes na sua linha de pensamento, sinais evidentes de um liberalismo cujas origens se prendem aos pressupostos que a sua ascendência naturalmente suscita. Mas isso não interfere na argumentação esclarecida, derivada de uma experiência efectiva de contacto directo com a sociedade democrática e de uma aceitação plena da revolução.

Considerando que ao longo de toda a História dos homens se verificou sempre uma tendência constante para a igualdade, sucedendo mesmo que as acções humanas opostas ao seu progresso acabaram por ser ultrapassadas sem a prejudicarem, Tocqueville conclui ser a igualdade a própria vontade de Deus, sobre a qual o homem não pode influir, e a cuja acção, continuamente, escapa. «O desenvolvimento gradual da igualdade de condições é um facto providencial (...) Não é necessário que Deus nos dirija a palavra para reconhecermos os sinais certos da sua vontade; basta examinar a marcha habitual da natureza e a tendência constante dos acontecimentos» (3).

Sendo assim, a Revolução não veio destruir o movimento dominante dessa longa duração. E essa igualdade de condições, que tanto impressionou o autor na sociedade americana e que constitui para ele «o ponto central», o «princípio geral susceptível de explicar cada facto particular» (4),

(1) J. J. Chevallier, «Les Grandes Oeuvres Politiques de Machiavel à nos Jours», Paris, 1970, p. 173.

(2) Citado por J. J. Chevallier, ob. cit., p. 174.

(3) Tocqueville, «A Democracia na América», Lisboa, 1972, pp. 11 e 12.

(4) Idem, *Ibidem*, p. 7.

é a manifestação mais completa desse providencialismo, exprimindo nos seus resultados «uma grandeza (que) (...) impede que se preveja o que se pode ainda fazer»<sup>(5)</sup>.

Num mundo novo, ao qual se torna necessária uma «nova ciência política» que os homens ainda não pensaram, o problema que se lhes põe não é o de escolher entre o antigo regime ou os resultados da revolução democrática. A irreversibilidade da revolução social coloca ao homem novos problemas e também novas limitações. Entre os primeiros, salienta-se, prioritariamente, o de, uma vez aceite a revolução nas suas consequências naturais, compreendê-las e torná-las úteis e vantajosas aos homens.

Este é o objectivo da obra de Tocqueville. Mas admitindo a revolução como um facto consumado, Tocqueville adverte imediatamente para as limitações, para os defeitos e para os custos da democracia que, não fossem objecto da esclarecida vontade divina, o autor estaria prestes a considerar como sinais de decadência. «Haverá certamente menos brilho que no seio de uma aristocracia, mas também haverá menos miséria; os prazeres serão mais temperados e o bem-estar mais generalizado; a ciência menos engrandecida e a ignorância mais rara; os sentimentos menos violentos e os costumes mais suaves, existirão mais defeitos mas menos crimes»<sup>(6)</sup>. «Passeio o meu olhar por esta multidão imensa, composta de seres semelhantes, em que ninguém sobressai nem se rebaixa. O espectáculo desta uniformidade universal entristece-me, enregela-me e quase chego a lamentar o desaparecimento da antiga sociedade (...) É natural que se acredite que o que mais pode agradar a este Criador e administrador dos homens, não é a prosperidade extraordinária de alguns deles mas o maior bem-estar de todos: o que me parece uma decadência é, portanto, a seus olhos, um progresso (...) A igualdade é talvez menos elevada mas mais justa»<sup>(7)</sup>.

A viagem de Tocqueville à América, em 1831, proporcionava ao autor não apenas o contacto com uma sociedade democrática radicalmente diferente da sociedade francesa, como lhe facultava uma rara experiência social e política, da qual decorreu a comparação dos sistemas democráticos americano e europeu, nomeadamente o francês.

<sup>(5)</sup> Idem, *Ibidem*, p. 12.

<sup>(6)</sup> Tocqueville, *ob. cit.*, p. 15.

<sup>(7)</sup> Idem, *Ibidem*, p. 443.

Sem pretender fazer a apologia do sistema democrático americano, apesar do elevado grau da igualdade de condições, Tocqueville procura, antes, destacar as causas do êxito da democracia na América, para, depois de uma análise comparativa, teorizar sobre a própria Democracia, de modo a que ela possa servir as sociedades que a adoptaram, advertindo-as contra os perigos de despotismo democrático que as ameaça, enriquecendo, assim, uma nova ciência política, ainda incipiente, que procura, através da experiência democrática, determinar o conteúdo real do conceito de Poder em democracia, nos seus limites de compromisso entre a Igualdade e a Liberdade.

No final da sua Introdução, Tocqueville tem ainda a preocupação de se situar em relação aos partidos, revelando, ao mesmo tempo, perspectivas de pensamento bem mais vastas do que as de solução dos problemas imediatos da sociedade: «Este livro não aparece na senda das ideias de ninguém; ao escrevê-lo não quis servir nem combater nenhum partido; tentei ver, não de maneira diferente, mas mais longe do que os partidos; e enquanto eles se ocupam do amanhã, eu procurei vislumbrar o futuro»<sup>(8)</sup>.

## 2. O PRINCÍPIO DA SOBERANIA DO POVO. SEU SIGNIFICADO

O conceito subjacente a uma *praxis* política democrática é o da soberania do povo. Este poder popular, estabelecido gradualmente em França desde 1789, evidenciava problemáticas sociopolíticas específicas que as nações europeias estavam ainda longe de solucionar eficazmente. O poder democrático, baseando-se na igualdade de condições e na liberdade de expressão política, pressupunha uma coexistência dialéctica entre estas duas componentes fundamentais. A igualdade, indispensável a um nivelamento social que promovesse o cidadão facultando-lhe o acesso ao governo da sociedade, deveria ser estabelecida de modo a não se sobrepor a esse direito inalienável, em nome do qual a Revolução é legítima, a liberdade de cujo exercício depende a concretização da igualdade, bem como a sua manutenção dentro de limites largos, mas firmemente definidos, garantes da própria liberdade.

Mas este difícil objectivo só poderá ser alcançado se o princípio da soberania do povo, presente nas instituições, não se confinar a elas e

(8) Tocqueville, ob. cit., p. 20.

não ficar limitado ao enunciado teórico, devendo tornar-se numa prática política constante, pressupondo uma participação quotidiana, esclarecida, das populações, a todos os níveis de decisão que afectem os destinos da comunidade.

É este o princípio da soberania do povo, de carácter actuante, não apenas nos seus aspectos jurídico-institucionais mas enraizado nos próprios costumes nacionais, que Tocqueville encontraria na América, onde a igualdade de condições, emergente do poder democrático, parecia estar presente na origem de todas as instituições e práticas sociais alargando-se progressivamente e contrastando fortemente com a esterilidade do processo democrático francês. É nos Estados Unidos que Tocqueville verifica a realidade do princípio da soberania do povo levado às últimas consequências imagináveis. O corpo social detém o poder e actua directamente em conjunto ou através dos seus representantes eleitos.

É a sociedade que exerce o poder efectivo e total não alienando qualquer parcela desse poder a entidades supranacionais ou extracomunitárias. A administração, fraca e restringida pelas suas próprias origens populares, limita-se a obedecer ao poder do povo. Ele é a verdadeira e única fonte do poder político americano, «é a causa e o fim de todas as coisas; tudo sai dele e tudo a ele volta»<sup>(9)</sup>.

Cada indivíduo possui uma parte da soberania, igualmente dividida entre todos. A sua obediência ao poder popular deve-se à consciencialização das vantagens decorrentes da união entre os seus iguais e da necessidade de existência de um poder regulador dessa unidade, e não de uma hierarquização de poderes.

Deste modo, o indivíduo enquanto cidadão, tem, não apenas direitos quanto à condução política da sociedade, mas também deveres de obediência para com esta. Mas enquanto indivíduo, a sua liberdade é um direito inalienável e só poderá ser chamado a responder perante Deus. A sociedade só lhe poderá pedir contas se se sentir prejudicada pela acção ou omissão individual, ou quando necessitar do auxílio directo do indivíduo.

Sendo a comuna um conjunto de indivíduos, perante o governo central a liberdade comunal identifica-se com a liberdade individual alargada ao grupo em consequência do princípio da soberania do povo. E deste facto decorre o essencial das relações entre as duas instâncias. Não foram as

(9) Tocqueville, ob. cit., p. 50.

comunas que receberam o poder vindo do governo central, mas, pelo contrário, foram elas que, de livre vontade, cederam ao Estado uma parte do seu poder conservando, no entanto, para si, o poder exclusivo da resolução dos seus problemas sociais próprios e a plena posse dos direitos de liberdade individual.

Mas é o espírito comunitário dos americanos que sustenta e dinamiza as acções das instituições comunais. A interacção da autonomia e do poder desenvolve-se dentro de um círculo limitado, para além do qual não se verifica mas dentro do qual é totalmente livre. Obtém-se assim uma «pulverização» do poder, da qual resulta uma participação efectiva e interessada das populações na gestão da coisa pública, na resolução dos problemas do quotidiano, no cumprimento dos deveres e no exercício dos direitos comuns.

Os seus erros possíveis são rapidamente detectados e ultrapassados porque o governo pertence aos próprios governados, dentro da esfera onde se desenvolve a vida comunal escrita. E é através desta experiência da acção colectiva de exercício da liberdade, que o espírito de comuna se forma adquirindo um elevado sentido da ordem, uma esclarecida compreensão da interacção positiva dos poderes, uma perspectiva correcta da natureza dos deveres e da amplitude dos direitos individuais. Actuando no seio restrito da sua comunidade, animado por esse espírito de comuna que o enraíza à vida colectiva, o cidadão torna-se progressivamente mais apto a dirigir a sociedade que integra.

Esta aprendizagem é, no entanto, demorada, sujeita aos excessos da democracia, aos entraves à liberdade, aos padrões de educação, ligados à moral, à religião e à consolidação dos costumes. A passagem consequente do ideal democrático a uma *praxis* sociopolítica de resultados positivos, pressupõe um elevado grau de civilização, uma sociedade culta.

A ideia democrática, na sua aparente simplicidade, apareceu, efectivamente, no estágio mais avançado da civilização. Mas a experiência revela as suas dificuldades.

O povo americano possuía, desde as suas origens, um forte ideal religioso e moral, uma visão da sociedade que rejeitava qualquer forma de hierarquização baseada na fortuna ou no nascimento, mas que respeitava a superioridade moral e intelectual. Os seus costumes, as suas tradições, fomentados a partir desses princípios, estavam, pois, na base dessa democracia exemplar (não enquanto ideal, mas porque possível apesar de sujeita aos erros naturais dos homens) que Tocqueville analisa, comparando-a às

nações europeias e procurando extrair dela as características que permitiriam a sua viabilidade em termos de progresso social.

### 3. O PODER DA MAIORIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO

#### 3.1 *A Tendência Centralizadora e os Seus Efeitos*

Os inconvenientes da centralização são considerados como dos mais graves para uma democracia. Distinguindo cuidadosamente centralização governamental e centralização administrativa, Tocqueville traça o esquema dialéctico entre ambas, descrevendo os perigos que poderão resultar de uma centralização total.

A centralização governamental é essencial à soberania do Estado, pela uniformização regulamentar, garante da coesão indispensável a uma identidade nacional, pelas necessidades de defesa contra agressões exteriores, pelas vicissitudes do quotidiano que por vezes opõem indivíduos quanto ao cumprimento das leis por todos aceites mas nem sempre respeitadas. Mas se, por um lado, o poder central consegue evitar sequelas e resolver problemas limitando as eventualidades em que estes poderão surgir, por outro lado — e por muito competente e esclarecido que ele seja — a sua acção como força actuante está necessariamente limitada perante os inúmeros problemas específicos da vida quotidiana de um povo vasto e diversificado.

A centralização governamental, associada a uma forte centralização administrativa, submeteria os homens à condição de meros executores de tarefas ínfimas e incompreensíveis de um grande plano nacional que desconheceriam, e que seria dirigido, no seu conjunto, pela máquina do Estado. Isto significaria, na prática, a alienação da liberdade do cidadão, do livre arbítrio, retirando a responsabilidade individual à acção humana.

As nações democráticas são as que estão mais directamente ameaçadas pelos efeitos perniciosos da centralização administrativa. As dificuldades de ascensão social introduzidas pelo nivelamento dos indivíduos nas épocas igualitárias, as barreiras levantadas pela concorrência em condições de igualdade, provocam um crescente sentimento individualista e de desconfiança no próximo, uma maior necessidade de luta para alcançar objectivos postos ao alcance de todos pela democracia. Torna-se, portanto, muito difícil fazer participar os cidadãos — entregues à realização dos seus interesses particulares — na vida pública, para a resolução dos problemas e defesa dos interesses comuns.

A tendência geral dos indivíduos é, pois, a de alienarem gradualmente os seus direitos a favor de um poder central e único, representante e defensor dos interesses colectivos.

Esse próprio poder central, por sua vez assoberbado pela multiplicidade de questões que é chamado a resolver, fomenta esta igualdade que lhe facilita a acção, promove a uniformização das regras que lhe permitem solucionar, pelo mesmo modo, todos os problemas.

Esta identidade de conveniências entre os indivíduos integrados numa sociedade e os seus próprios governantes, que eles próprios elegeram e que os dirigem, torna-se, paradoxalmente, uma restrição progressiva da liberdade individual através do estabelecimento de um igualitarismo de pendor despótico: os cidadãos de uma democracia, rejeitando os privilégios e as diferenças sociais, odeiam, por vezes, os detentores do poder central, que consideram seus iguais, mas nunca põem em causa esse poder enquanto tal.

A ausência da noção de poder intermédio afecta particularmente as democracias originadas por revoluções igualitárias. O vazio súbito criado pela desorganização sociopolítica na sequência da acção revolucionária, nomeadamente na área intermédia dos poderes, remete para o Estado o papel decisivo de direcção em todos os sectores, de máquina centralizadora de todos os poderes. «Máscara neutra e moderna da servidão»<sup>(10)</sup> que põe em grave risco a manutenção da liberdade, sujeitando paradoxalmente os revolucionários — que ainda ontem se deixavam matar pela liberdade ao derrubarem um rei — a uma nova obediência, sem resistência à vontade arbitrária do governante eleito.

Um despotismo diferente, mais de tutores do que de tiranos, ameaça as nações democráticas, impondo aos povos um poder de carácter paternalista, mas que, em vez de os emancipar, os degrada na sua vontade política própria, conservando-os, sempre que possível, submissos e felizes por verem os seus problemas resolvidos com o mínimo de intervenção no delinear dos seus próprios objectivos, no futuro dos seus próprios destinos.

Considerando haver dois princípios para diminuir o poder da autoridade dos povos, Tocqueville verificou nos Estados Unidos que, mantendo-se o princípio fundamental da soberania popular, se aplicou simultaneamente o princípio da descentralização administrativa, como meio de dividir o uso

<sup>(10)</sup> Citado por J. J. Chevallier, ob. cit., p. 181.

da força por múltiplas instâncias de poder, tornando-a menos perigosa, sem, no entanto, lhe reduzir a eficácia. A autoridade não ficou diminuída mas a multiplicidade dos funcionários que nela foram investidos atenua a potencialidade individual do seu exercício, conseguindo-se uma direcção competente numa sociedade livre.

O poder real parece não se manifestar e é através do mandato judicial que o poder administrativo regulamentador geralmente actua, revestindo-se formalmente da força que a lei lhe confere.

A poderosa centralização governamental exercida a par de uma descentralização administrativa coerente, onde a hierarquização apenas deixou vestígios, resulta da força dos povos através do exercício do poder nas comunas, em cujas instituições vive e frutifica o espírito da liberdade — condição indispensável a uma nação verdadeiramente livre.

Não basta a existência de uma representação nacional livremente eleita para solucionar as questões de ordem geral e os grandes problemas do país. É fundamental estabelecer e dinamizar, em cada parcela do território, uma vida política activa, própria, que, na vivência quotidiana das populações, faça sentir aos cidadãos a necessidade da sua intervenção no conjunto dos problemas públicos pela consciencialização individual do interesse de cada um na causa comum, facto que contribuirá para atenuar as tendências individualistas criadas pelo igualitarismo excessivo.

Se a democracia não for temperada por uma descentralização administrativa participada, os povos submeter-se-ão à autoridade de um poder único e irresistível mas, por outro lado, atacam a lei logo que esse poder enfraquecer. Desinteressar-se-ão do seu próprio destino como povo e do seu futuro comum como nação e serão constantemente ameaçados pela anarquia degradando-se pela servidão ou pelo abuso. A liberdade individual desapparece progressivamente a favor de uma igualitarização da sociedade subjugada. «Quando as nações chegam a este ponto, ou modificam as suas leis e os costumes, ou morrem(...) existem ainda súbditos, mas já não há cidadãos»<sup>(1)</sup>.

### 3.2 *A Alienação da Liberdade Individual. O Igualitarismo*

A distribuição do poder por um grande número de pessoas vem aumentar, no conjunto social, as oportunidades de abuso do poder e, portanto,

<sup>(1)</sup> Tocqueville, ob. cit., p. 72.

de redução das liberdades da maioria. Por outro lado, as dificuldades de ascensão social numa democracia que caminha para a total igualdade de condições, leva à prática do «espírito de cortesão» por parte de um muito maior número de pessoas que numa monarquia. A adulação dos que detêm o poder, o compadrio e a corrupção, que também existiam no anterior regime, encontram-se agora mais disseminados. A revolução, feita para destruir a desigualdade entre os homens, para conseguir uma distribuição mais equilibrada da riqueza, cria uma vasta multidão de posses intermédias que, por não ser suficientemente abastada e por estar ainda próxima da pobreza anterior, adquire um «amor pela propriedade» que torna os homens conservadores. O espírito revolucionário é, assim, substituído por um espírito de defesa tenaz da pequena propriedade individual. Uma revolução poderia agora ser fatal à sua conservação e não poderia trazer qualquer benefício.

O estabelecimento progressivo da igualdade de condições coloca à disposição de cada cidadão um certo número de recursos básicos e de oportunidades, mas, por outro lado, limita cada vez mais o nível desses recursos ao mesmo tempo que torna mais difícil a concretização das ambições que — elas também — só podem existir dentro de certos limites.

Estas limitações, que outrora eram naturalmente impostas por uma hierarquização da sociedade, são agora determinadas pela concorrência decorrente da situação igualitária dos indivíduos na sociedade democrática.

A dureza das condições de promoção social, e o pequeno número de oportunidades acessíveis à multidão, concentra a atenção dos homens nos seus problemas pessoais, resultando numa redução das qualidades humanas e na alienação da liberdade individual a favor do poder do Estado, cujos cidadãos não têm tempo para se ocupar de assuntos políticos, absorvidos como estão pela satisfação dos seus interesses individuais.

Tocqueville diz rezear «...muito menos, nas sociedades democráticas, a audácia do que a mediocridade das ambições; o que me parece mais de rezear é que, no meio das constantes pequenas ocupações da vida privada, a ambição perca o impulso e a grandeza; que o entusiasmo dos homens amoleça e afrouxe, de maneira que, dia após dia, o dinamismo do corpo social se enfraqueça e reduza»<sup>(12)</sup>.

Este novo estado social, resultante do novo relacionamento entre os homens e do poder que cada um possui, foi atingido através da revolução.

(12) Tocqueville, ob. cit., pp. 403 e 404.

Mas a igualdade fomentada por esta, põe ao alcance dos homens oportunidades e objectivos, interesses e preferências, cuja realização depende, não já da revolução que os igualizou, mas da estabilidade consequente que o igualitarismo pressupõe. A realização gradual desses objectivos e a perspectiva de futuro engrandecimento, mesmo vagaroso, vão anular, pouco a pouco, o espírito revolucionário que presidiu ao movimento inicial e a sociedade torna-se conservadora, resignada a um destino previamente conhecido, perdendo a vontade política de o melhorar. A movimentação das sociedades democráticas processar-se-á, então, dentro de limites que ninguém quererá ultrapassar, receando os efeitos das novas ideias.

A igualdade, instituída pela democracia, deu aos homens o gosto pelas instituições livres. Mas enquanto os resultados práticos alcançados pela igualdade são de verificação imediata, a liberdade política, apesar de estendida a todos, apenas confere esporadicamente os seus favores e, por outro lado, poucos são os seus contemplados.

Mas essa liberdade, tão cara a Tocqueville, não se identifica exclusivamente com um regime social determinado. Logo, nas épocas de democracia o objectivo dos homens é a conservação da igualdade e não da liberdade. Pela igualdade, um povo sofrerá todos os males menos a aristocracia. Se a igualdade não puder ser conseguida em liberdade sê-lo-á na servidão, mas constituirá sempre o objectivo de fundo da democracia, mesmo que esse igualitarismo se torne excessivo e se traduza na alienação da liberdade individual.

«O amor pela igualdade cresce sem cessar com a própria igualdade»<sup>(13)</sup> e são os próprios indivíduos que se encarregam de a proteger em todas as acções do quotidiano de modo que a manutenção do nivelamento impedirá o desenvolvimento individual diferenciado, chocante e inconveniente para as massas, limitando não apenas a liberdade de acção individual mas a própria independência de pensamentos e a inteligência, que serão contidas dentro de círculos limitados.

A semelhança que a igualdade instituiu entre os homens, retirará a confiança mútua entre os indivíduos e aumentará a confiança ilimitada de todos em relação à opinião pública, cuja influência decorre da própria igualdade e não de quaisquer instituições. A autoridade intelectual continuará a existir mas agora com aspectos diferentes. Será maior, imposta

(13) J. J. Chevallier, ob. cit., p. 176.

pela opinião pública sobre cada indivíduo, encerrando o seu poder intelectual e a sua liberdade de pensamento dentro de apertados limites que condicionam o desenvolvimento futuro da própria espécie humana.

Se, por um lado, a igualdade liberta o espírito para novos horizontes de pensamento, tende, por outro lado, a impedir o desenvolvimento das ideias através dos limites impostos à liberdade intelectual que a democracia social poderá levar ao extremo de identificar exclusivamente com a vontade despótica da maioria. Estaríamos então perante a violência do discurso absoluto do poder político, legitimado pela ideologia igualitária.

Tocqueville adverte os homens contra esta tirania intelectual da maioria, a favor da liberdade de pensamento que não deverá ser restringida em nome de nenhuma forma de poder político: «Nunca será demais dizê-lo: isto deve fazer reflectir profundamente todos os que consideram a liberdade da inteligência como algo de santo, e não odeiam apenas o déspota mas o próprio despotismo. Para mim, quando a mão do poder pesa demasiado, pouco me importa saber quem me oprime e não estou disposto a suportar o jugo, apenas por me ser imposto por um milhão de braços» (14).

A igualdade fomenta a independência individual colocando à disposição de cada homem o poder do livre arbítrio nas suas acções privadas, determinadas exclusivamente pela própria vontade. Estabelece-se, assim, um amor natural pela independência da acção individual. Mas em épocas de democracia os excessos de igualdade provocam duas tendências decorrentes dessa livre iniciativa, conduzindo rapidamente os povos aos piores efeitos de uma anarquia através da independência, directa ou lenta, mas contínua e seguramente, a um estado de servidão. Para Tocqueville, os perigos da anarquia são facilmente identificáveis pelos povos que lhes resistem, evitando-os. O processo lento e quase imperceptível que os leva à servidão insuspeitada constitui, esse sim, o verdadeiro perigo que ameaça as sociedades democráticas. A igualdade predispõe os indivíduos à aceitação de um poder único, centralizado, condutor dos cidadãos, condicionador das suas vontades, limitador das suas exigências, da sua liberdade, através de uma legislação uniforme, a troco de uma providencial segurança, conforto e garantia de manutenção das necessidades do quotidiano.

---

(14) Tocqueville, ob. cit., p. 26.

A revolução, feita contra o despotismo do poder aristocrático e em nome da liberdade, estabeleceu uma igualdade mas, afinal, trabalhou para o próprio poder.

A igualdade que providenciou o nivelamento social de todos os homens quebrou os laços que os uniam nas classes de uma sociedade hierarquizada. A coesão de classe, os laços de família, degradaram-se perante o novo estatuto igualitário de todos os indivíduos. A igualdade que os aproxima nos seus interesses comuns, isola-os na acção. O indivíduo pensa apenas em si próprio. A indiferença que sente pelos outros, porque iguais, centra-o num individualismo que o poder da maioria fomenta cuidadosamente através de uma acção paternalista, tornando o indivíduo cada vez mais dependente do Estado e mais isolado e independente em relação aos seus iguais, como a melhor garantia de enfraquecimento da vontade colectiva e do poder democrático.

Esta é a verdadeira ameaça que pesa sobre as sociedades democráticas, conduzindo a um poder que, embora de natureza diferente daquele que a revolução derrubou, mantém a característica despótica, agora agravada pela aceitação e avalizada por actos eleitorais. Agora, não é já um rei ou uma classe quem exerce o poder; é uma maioria que o detém, através de representantes eleitos entre os homens que a revolução tornou iguais numa sociedade democrática mas que, preocupados com a preservação desse novo estatuto social, alienaram a sua liberdade individual entregando-a a um homem ou grupo de homens que, em nome da própria sociedade que os elegeu e que eles representam, reduzem gradualmente o poder individual, o livre arbítrio dos cidadãos, tudo isto em nome da democracia e dos princípios democráticos levados às últimas consequências, reduzindo a sociedade a um igualitarismo extremo, a uma servidão degradante, insuspeitada, a caminho de uma despotismo democrático legitimado, em liberdade, pela maioria anónima dos seus iguais.

Esta ameaça à liberdade individual e colectiva é o perigo que Tocqueville analisa denunciando-a aos seus contemporâneos.

### 3.3 *Maioria e Tendência Despótica*

Os princípios igualitários da sujeição à vontade da maioria levantaram — desde a Revolução Francesa — problemas de aplicação prática. A aceitação da vontade maioritária por parte das minorias seria resolvida por supressão física? Por coacção? Ou aceitando uma oposição enquadrada num

sistema democrático em que a revolução é repudiada e substituída por instituições representativas, actuantes, que, democraticamente, possibilitem a alternância política no exercício do Poder?

Tocqueville verificou que o poder da maioria é legitimado pelo tempo e que a permanência dos seus representantes nos postos do exercício efectivo da autoridade — dificilmente aceite pelas minorias e ferindo profundamente a inteligência e o orgulho dos indivíduos — apenas pode ser respeitada por coacção. A obediência dos cidadãos é conseguida com o tempo, à força da aplicação das leis, baseadas na força da moral dos princípios de prioridade dos interesses da maioria.

Estes factos têm consequências graves para o futuro das sociedades democráticas. Se, por um lado, a origem do poder deve concentrar-se na expressão livre da vontade da maioria, é, no entanto, destestável e perigoso que essa maioria passe a deter, no governo, a totalidade dos direitos de um povo e a possuir o poder exclusivo de traçar os seus destinos. É em nome da justiça e do seu carácter universal que Tocqueville procura ultrapassar esta aparente contradição: «Existe uma lei geral que foi feita, ou pelo menos adoptada, não pela maioria deste ou daquele povo, mas pela maioria de todos os homens. Esta lei é a justiça. A justiça estabelece, pois, um limite para o direito de cada povo... Quando me recuso a obedecer a uma lei injusta, não contesto à maioria o direito de governar: recorro apenas da soberania desse povo para a soberania do género humano»<sup>(15)</sup>.

Reconhecendo a necessidade da existência de um poder social superior a todos os outros, Tocqueville considera que a liberdade ficará ameaçada se esse poder não tiver que enfrentar obstáculos, livremente criados pelos cidadãos, dentro da própria sociedade, que moderem a sua marcha, que atenuem a consequência das suas acções de mecanismo regulador, como instituições estabelecidas no exercício da liberdade que o despotismo democrático põe em perigo, em nome da preservação da igualdade. «O poder absoluto é uma coisa má e perigosa (...) Quando vejo, portanto, que se concede o direito de exercer todos os poderes a uma força qualquer, quer se lhe chame povo ou rei, democracia ou aristocracia, quer isso se passe numa monarquia quer numa república, denuncio-o como uma semente de tirania e procuro ir viver sob outras leis»<sup>(16)</sup>.

<sup>(15)</sup> Tocqueville, ob. cit., p. 169.

<sup>(16)</sup> Idem, Ibidem, p. 170.

Também a liberdade de pensamento pode, como vimos, ser vítima do poder da maioria. A experiência demonstrou que as ideias não podem ser suprimidas. Os soberanos mais absolutos apenas possuem força material para fazer calar as ideias contrárias à sua autoridade. Mas nem mesmo assim o conseguem. Suprimem os seus autores mas as ideias ficam. A situação, numa sociedade democrática, é diferente e mais perigosa. A maioria possui simultaneamente o poder material e o poder moral. Tocqueville constatou que na América o pensamento é encerrado pela maioria num «círculo de ferro» dentro do qual a sua acção é livre mas fora do qual o seu autor é repudiado pela sociedade e mesmo os seus amigos e partidários se afastam para não sofrer igual destino. E ele próprio tem de se declarar vencido, de voltar ao silêncio, como que arrependido de ter defendido uma verdade diferente daquela da maioria. «...nas repúblicas democráticas (...) o poder já não diz: pensarás como eu ou morrerás; mas sim: és livre e podes não pensar como eu; a tua vida, os teus bens, tudo o que te pertence continuará a ser teu mas, a partir deste momento, serás considerado como um estrangeiro por todos nós. Guardarás os teus privilégios de cidadão mas ser-te-ão inúteis, porque se quiseres candidatar-te a dirigir os teus concidadãos eles recusar-te-ão a sua confiança e se solicitares a sua estima fingirão ignorar-te. Continuarás entre os homens mas perderás os direitos à humanidade. Quando te aproximares dos teus semelhantes eles fugirão de ti como de um ser impuro; e mesmo os que acreditam na tua inocência te abandonarão pois sabem que seriam abandonados por sua vez. Vai em paz, deixamos-te a vida, mas uma vida pior do que a morte»<sup>(17)</sup>.

A maioria não pode ser contestada, e os intelectuais, para sobreviverem, têm que lhe prestar culto. Talvez por isso sejam raros os homens notáveis que ascendem ao plano político.

Se, por um lado, o próprio «instinto natural da democracia» leva as populações a desconfiarem dos seus iguais afastando do poder os que se distinguem pelas suas qualidades, estes, por sua vez, desinteressam-se da política que os obrigaria a perder a sua coerência pessoal.

Seja, pois, qual for o estatuto social e político de um povo, os defeitos do homem estarão sempre presentes. O servilismo colocar-se-á sempre ao serviço da força e elogiará sempre o poder. Para Tocqueville, o único

<sup>(17)</sup> Tocqueville, ob. cit., p. 173.

processo de evitar a degradação humana é impedir que o poder absoluto seja entregue àqueles que constituem um perigo para o povo e que serão capazes de o envilecer.

Apesar de, em democracia, as acções do governo serem sempre deficientes e criticadas pela maioria, os homens esperam que ele lhes resolva todos os problemas. Perante a unidade, ubiquidade e onnipotência do poder social e a uniformidade das suas leis, os homens encontram os seus pontos de identidade comuns. As suas discussões centram-se nas pessoas a quem a soberania deve ser entregue mas o seu acordo é tácito quanto aos direitos e deveres inerentes a essa soberania. Na ausência de poderes intermédios, a noção do governo, assim constituído, aparece perante os eleitores, o povo, como um poder centralizado, único, onnipotente, providencial.

Mas porque os seus governantes foram eleitos por uma maioria e são, pois, seus representantes, o despotismo democrático difere muito das tiranias antigas: será um despotismo consentido.

#### 4. A DEMOCRACIA LIBERAL ENTRE A ANARQUIA E O DESPOTISMO DEMOCRÁTICO

##### 4.1 *Instituições, Associação Livre e Liberdade de Imprensa*

Se quisermos definir numa só palavra a solução que os homens possuem, em democracia, contra os perigos dos excessos de igualitarismo, ela seria, para Tocqueville, a Liberdade. É unicamente através do seu exercício consequente que o homem pode conter a tendência das sociedades democráticas para o despotismo. «Quanto a mim, longe de censurar a igualdade pela rebeldia que ela inspira, louvo-a principalmente por essa razão. Admiro-a quando a vejo construir no fundo do espírito e do coração de cada homem uma inclinação instintiva para a independência política, e preparar, por essa forma, um remédio para os males que é forçado a originar»<sup>(18)</sup>.

Mas a participação activa dos homens em todos os momentos da vida política numa democracia é, como ficou exposto, extremamente problemática pelas solicitações constantes das estruturas e processos de relacionamento da nova sociedade igualitária.

(18) Tocqueville, ob. cit., p. 426.

Tocqueville salienta a importância das instituições democráticas resultantes, não apenas das estruturas política e administrativa, mas também da livre iniciativa, como mecanismos reguladores que permitem a contenção das tendências negativas dos regimes democráticos.

A descentralização administrativa pressupõe a existência de agentes do governo central encarregados da execução das suas directivas. Por outro lado, o localismo instituído nos corpos municipais e nas administrações regionais pulverizam o efeito das ordens e da legislação geral. Agentes e instituições contribuem, assim, para atenuar — através das instâncias comunais — o poder da maioria, respeitando os interesses locais que só os próprios interessados conhecem e compreendem, no modo como as ordens se executam e as leis se cumprem. É através da resolução prática dos pequenos problemas do quotidiano que o indivíduo adquire experiência e gosto pelo exercício da liberdade que lhe permitirá resolver, eficazmente, os grandes problemas de fundo da democracia.

As liberdades locais concretizadas nos corpos administrativos regionais e municipais que asseguram a descentralização constituem, para Tocqueville, as instituições livres por excelência. «É na comuna que reside a força dos povos livres. As instituições comunais estão para a liberdade como as escolas primárias estão para a ciência; colocam-na ao alcance do povo, fazem-lhe saborear a sua utilização pacífica e habituam-no a servir-se dela. Sem instituições comunais, uma nação pode constituir um governo livre, mas não possui o espírito da liberdade» (18).

A instituição do júri nos tribunais ultrapassa os aspectos estritamente judiciários, devendo ser considerado na realidade como uma instituição eminentemente política. Independentemente da classe a que pertencem os jurados, subsiste sempre o carácter republicano que confere a um grupo de governados o poder real sobre a sociedade. O Direito substitui-se à força como instrumento dominador da sociedade, colocado nas mãos do povo que, através do júri, ocupa o lugar do juiz. Tal como o voto universal, o sistema de júri deverá ser uma consequência directa do dogma da soberania popular levada ao extremo. O primeiro elege parte da nação — as câmaras — que elabora as leis, enquanto o segundo constitui a parte da nação que as faz cumprir. As leis baseadas assim, nos costumes do povo,

---

(18) Tocqueville, citado por J. J. Chevallier, ob. cit., p. 183.

adquirem a força e a firmeza que dão estabilidade, resistência e durabilidade ao corpo social.

Mas a instituição do júri tem ainda uma função prática de educação do povo. Colocados no lugar do juiz, os cidadãos adquirem hábitos mentais e, usando do bom senso, tornam-se mais aptos a praticar activamente a liberdade, a manterem-se firmes nos seus actos e a tomarem as responsabilidades inerentes. Criam assim um «estado de espírito viril», condição fundamental da existência de virtude política, desenvolvendo a capacidade de julgamento e de «inteligência natural do povo», combatendo o «egoísmo individual, que é uma espécie de ferrugem das sociedades»<sup>(20)</sup>.

Este individualismo, suscitado pelo igualitarismo nas sociedades democráticas, isola o homem perante a autoridade social que aceita, mas da qual desconfia, vendo-se obrigado a contar apenas consigo próprio para resolver os seus problemas e lutar contra os perigos e dificuldades.

A necessidade de resolução desses problemas que, sendo individuais, são também comuns a muitos indivíduos, encontra resposta efectiva e concreta na organização dos cidadãos em associações livres cuja instituição constitui para Tocqueville a forma mais consequente, depois das liberdades locais, e por razões idênticas, de defender os interesses dos cidadãos.

Tocqueville verificou nos Estados Unidos que esta era a forma mais comum de criação de hábitos populares de participação activa dos indivíduos na vida das comunidades. A multiplicidade de associações, com os mais diversos fins, constituía uma rede eficaz de pequenas resistências ao primado da maioria representada pelo governo central. Associações de carácter intelectual, moral, profissional e político, segundo a definição do autor, baseiam-se na «adesão pública dada a determinadas doutrinas por um certo número de indivíduos que se comprometem a contribuir de determinada maneira para que essas doutrinas prevaleçam»<sup>(21)</sup>.

Através delas conseguem-se reunir, conseqüentemente, os esforços de muitos indivíduos que, mantendo as suas ideias pessoais e divergentes, possuem um objectivo comum e bem definido.

O direito de associação é ainda mais forte que a liberdade de expressão do pensamento, pois as opiniões emitidas por uma associação representam a força de todos os seus componentes. A liberdade de associação apli-

<sup>(20)</sup> Tocqueville, ob. cit., p. 182.

<sup>(21)</sup> Tocqueville, ob. cit., p. 132.

cada à política e utilizando o sistema representativo dentro de um partido constitui, nos países democráticos, «uma garantia indispensável contra o despotismo da maioria» (22).

A liberdade de associação política tem, no entanto, os seus inconvenientes quando é ilimitada, tornando-se de difícil utilização popular. Mas mesmo a par desse perigo, existem vantagens: não há sociedades secretas, não há conspiradores.

Do progresso da ciência da associação, que Tocqueville considera a «ciência mãe» nos países democráticos, está dependente o progresso de todas as outras, criando nos homens hábitos de ajuda mútua, voluntária. «Para que os homens continuem a ser civilizados, ou para que venham a sê-lo, é necessário que a arte de se associarem se desenvolva e se aperfeiçoe, na mesma medida em que se desenvolve a igualdade de condições» (23).

Mas o êxito das associações e da sua acção social consequente no exercício da liberdade democrática baseia-se na comunicação entre os homens. A imprensa constitui o meio privilegiado de comunicação rápida, simultânea, uniforme, das ideias de um grupo de indivíduos a uma região inteira ou mesmo a um país, tornando-se o mais poderoso meio de influenciar e formar a opinião pública. Confessando amar a liberdade de imprensa pelos «males que ela evita, bem mais do que pelos benefícios que ela proporciona» (24), Tocqueville considera-a, no entanto, uma «ideia correlativa» à de soberania popular, não fazendo sentido a coexistência de censura e de sufrágio universal.

O poder da imprensa é de tal modo forte, que nos Estados Unidos a sua neutralização se consegue apenas pela multiplicidade do número de jornais, desagregando a sua força. Mas sendo a imprensa que consubstancializa os grupos de interesses e as associações em torno de programas partidários e de princípios formulados em doutrina, a união gradual de vários jornais, apostados em alcançar um objectivo comum, torna a acção da imprensa irresistível na formação consequente de uma opinião pública que, em democracia, significa a opinião do poder do povo.

O poder das associações no seio das democracias depende do número de cidadãos que as compõem. Mas as distâncias que os separam dificultam

(22) Idem, *Ibidem*, p. 134.

(23) Idem, *Ibidem*, p. 331.

(24) Tocqueville, *ob. cit.*, p. 125.

os seus contactos, a discussão das questões de interesse comum. O jornal desempenha aí o papel fundamental de elo de ligação simultânea entre todos os membros: «O jornal significa associação». O alargamento da igualdade de condições, que enfraquece individualmente os cidadãos, requer que a dificuldade de sustentação da opinião pessoal isolada seja ultrapassada pela força do jornal que faz chegar a todos a opinião de cada um, deixando que cada um decida qual a opinião pessoal que se tornará pública pela identidade e generalidade da aceitação.

«A influência dos jornais crescerá, portanto, à medida que se desenvolver a igualdade entre os homens» (25). Os jornais constituem, no parecer do autor, e a seguir à soberania do povo, o poder mais forte dentro de uma democracia. «Pensar que eles não servem senão para defender a liberdade, seria diminuir muito a sua importância; eles ajudam a preservar a civilização» (26).

A fraqueza do indivíduo, naturalmente isolado pelo igualitarismo democrático, só pode ser defendida se ele tiver meios para se dirigir à nação inteira procurando o seu apoio. Apenas a imprensa lhe proporciona os meios necessários. «A liberdade de imprensa é, por isso, infinitamente mais preciosa nas nações democráticas do que em quaisquer outras; só ela pode curar a maior parte dos males originados pela igualdade... A imprensa é, por excelência, o instrumento democrático da liberdade» (27).

#### 4.2 *Religião e Moral, Costumes e Leis*

Tal como revelaria mais tarde, em 1843, um dos grandes sonhos de Tocqueville, ao entrar na vida política, era procurar a conciliação entre o espírito liberal e o espírito religioso.

Nos Estados Unidos, o autor verificara que ambos haviam ultrapassado o plano conciliatório, encontrando-se intimamente unidos desde o início, tendo presidido aos princípios da fundação do primeiro Estado, a Nova Inglaterra, pelos puritanos com o seu novo cristianismo impregnado de democracia e republicanismo. Contrariamente ao que se passava na Europa,

(25) Idem, *Ibidem*, p. 333.

(26) Idem, *Ibidem*, p. 331.

(27) Tocqueville, *ob. cit.*, p. 439.

onde a religião e a liberdade se opunham tradicionalmente, a liberdade na América encontrava na religião «a companheira das suas lutas e dos seus triunfos, o berço da sua infância» (28).

Com o desenvolvimento prático dos ideais da democracia, a religião nunca deixou de exercer uma grande influência na vida americana. Identificando-se com a corrente política, pela tendência do espírito do homem de simplificar as ideias associando e ordenando a sociedade política harmonizada com a «coisa divina», desde o início da colonização inglesa na América.

A sua influência não se exerce nas leis, ou especificamente na opinião pública. É no seio da família que a sua acção se faz sentir como suporte da moralidade e garante dos costumes, sem os quais a liberdade se perde. Contribui, assim, para a solidez da estrutura do Estado e para a manutenção das instituições políticas, tornando-se um abstracto social indispensável, uma base de suporte ao difícil funcionamento das democracias através do exercício do direito à liberdade.

Os efeitos moderadores da religião exercem-se igualmente sobre a estrutura do Estado e sobre a coerência moral dos indivíduos. A tendência para o abuso da liberdade numa sociedade democrática é contida pelo respeito público que os maiores revolucionários têm pela moral e pela igualdade de condições defendidas pelo cristianismo, não lhes sendo fácil violar as leis. Se estas, por um lado, confirmam aos indivíduos o direito à liberdade, a religião opõe-se aos projectos capazes de a ameaçarem.

Assim, a religião, que o despotismo pode rejeitar, torna-se indispensável à manutenção da liberdade. E se esta é permitida na própria política, isso deve-se à coesão moral conseguida pela fé.

A religião, simbolizando a permanência e a estabilidade do mundo moral, compensa a dialéctica contínua, a agitação constante do mundo político que caracteriza a democracia. Mas, apesar disso, o clero americano procura conservar-se afastado desse mundo político poupando assim a própria religião aos ódios que os governantes sempre suscitam, pela acção política que exercem sobre a sociedade. E é apenas através desse afastamento estrito que a religião presta esses preciosos serviços ao Estado. É assim que, tal como a instrução, a religião se torna um «elemento poderoso para a defesa

(28) J. J. Chevallier, *ob. cit.*, p. 185.

da república democrática»<sup>(29)</sup>. O respeito pela religião, facilitando o exercício da liberdade, faz com que os católicos americanos sejam simultaneamente cidadãos independentes e fiéis a Deus. Mas a religião serve ainda a liberdade na medida em que, a nível individual, evita as perniciosas tendências do espírito que, nos Estados democráticos, degradam os povos: o individualismo, que enfraquece o homem e o torna um instrumento nas mãos do poder, é atenuado pela existência estimulante do espiritualismo, da doutrina da imortalidade da alma, do gosto pelos pensamentos elevados, a par do desejo pelos bens e pelos prazeres materiais.

E é por estarem intrinsecamente ligados ao espírito da liberdade e fundados na tradição de um forte espírito religioso — salvaguarda da moral — que os costumes tornam o povo dos Estados Unidos o único capaz de viver em democracia.

A importância que Tocqueville atribui aos costumes na edificação da democracia através da preservação da liberdade é de tal modo grande que se constitui num dos próprios objectivos da obra, tal como ele próprio o afirma: «se não consegui fazer sentir ao leitor, ao longo deste trabalho, a importância que atribuo à experiência prática dos americanos, aos seus hábitos, às suas opiniões, numa palavra, aos seus costumes, para explicar a estabilidade das suas leis, falhei no meu objectivo principal (...) Se for verdade que as leis e os costumes não bastam para preservar as instituições democráticas, que destino podem ter as nações além do despotismo?»<sup>(30)</sup>.

O poder social, no mundo político em transformação, deverá ser contido dentro de limites largos mas claramente definidos, fixados, permitindo e garantindo aos indivíduos o usufruto dos seus direitos, conservando-lhe a já reduzida independência, personalidade e originalidade, elevando-o em simultâneo com a sociedade e apoiando-o perante a força do poder social. Estes são, considera o autor, os objectivos fundamentais do legislador democrático. Só assim se poderão conseguir resultados positivos para os homens nas épocas de democracia, porque das leis e dos costumes está dependente a própria sobrevivência da democracia: «O meu objectivo foi o de mostrar, servindo-me do exemplo da América, que as leis, e principalmente os costu-

<sup>(29)</sup> Tocqueville, *ob. cit.*, p. 196.

<sup>(30)</sup> *Idem*, *Ibidem*, pp. 199 e 200.

mes de um povo democrático, podem permitir-lhe que continue livre (...) penso que, se não conseguirmos introduzir pouco a pouco entre nós e fundar, enfim, verdadeiras instituições democráticas, se renunciarmos a dar a todos os cidadãos ideais e sentimentos que nos preparem primeiro para a liberdade e os tornem em seguida capazes de utilizá-la, não haverá independência para ninguém (...) apenas uma tirania igual para todos. Se não conseguirmos com o tempo estabelecer entre nós um governo pacífico da maioria, cairemos, cedo ou tarde, sob o poder ilimitado de um único indivíduo» (31).

### 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Revolução Francesa veio conferir autonomia à esfera política substituindo, na divisa do pacto social — «Liberdade, Igualdade, Fraternidade» — a ligação do político às esferas religiosa e ética. A irreconciliação ético-político-religiosa representava, na ausência de um compromisso de poder ou de pacto instituinte implícito e fundamental, um perigo de novos absolutismos.

Esta é a ameaça para a qual Tocqueville tenta alertar, defendendo a liberdade individual, como forma única de manutenção do poder democrático pelo conjunto da sociedade e não apenas pelos que ela elegeu para a dirigir. Essa era a ameaça que a França enfrentava e que a sociedade americana parecia saber superar pela igualdade de condição social e pelo exercício consequente das liberdades individuais.

Depois da Revolução Francesa, e na impossibilidade de uma hierarquização estabelecida entre o ético, o político e o religioso, verificou-se um relacionamento indirecto entre as respectivas esferas, de cuja mediação decorria — em termos de *praxis* social — a inoperância dos princípios democráticos liberalizantes.

Tocqueville observa que o êxito da democracia na América se deve ao facto de, nessa sociedade, que não atingiu a democracia pela revolução, os costumes constituírem a base da liberdade de expressão do pensamento político individual, e a religião, conservando-se separada do Estado, logo do Poder, ser um factor de coesão social que actua paralelamente ao político e não — como em França acontecia — em sentido oposto.

(31) Tocqueville, ob. cit., pp. 202 e 203.

A evidência desta relação positiva de esferas complementares como chave da distribuição equitativa do poder, da manutenção do exercício das liberdades individuais e da progressiva efectividade da igualdade de condições numa sociedade democrática, levariam Tocqueville — tal como referimos — a considerar a demonstração destas realidades, o objectivo fundamental da sua obra.

Através de uma obra notável, de características fundamentalmente analíticas, Tocqueville começa por descrever a *praxis* democrática da sociedade americana comparando-a posteriormente com as sociedades europeias, principalmente a francesa. Dessa comparação dinâmica entre duas realidades sociológicas asaz diferentes que, partindo de momentos históricos distintos e percorrendo caminhos próprios, se arrogam de um ideal democrático comum, o autor parte para uma teoria da democracia *in abstractum*, baseada não apenas nos princípios que a caracterizam enquanto ideal político — do qual decorre um projecto consequente de sociedade — mas também nos conhecimentos de uma experiência própria compartilhada entre dois fenómenos de realização social nitidamente diferentes.

Este contacto directo com o processo empírico de construção social da democracia não limita, no entanto, o autor ao nível da análise pontual. Pelo contrário, longe de o reduzir, pela observação factológica da vivência quotidiana, a interpretações circunstanciais da conjuntura, é a própria experiência vivida que lhe permite enriquecer a análise teórica que faz da democracia.

Tomadas em consideração as componentes socioculturais e geo-históricas determinantes das características específicas de cada grupo humano, as quais lhes conferem a unidade de um povo e lhes permitem identificarem-se como nação, perante o reconhecimento dos interesses comuns e a necessidade de representação colectiva, Tocqueville estabeleceu as premissas subjacentes à problemática do discurso política em democracia.

Definindo inequivocamente as bases estruturais do sistema democrático, o autor faz depender a viabilidade, e a própria sobrevivência da Democracia social, de uma dialéctica permanente cuja síntese se traduz pela conciliação dinâmica entre a Igualdade, que a Revolução permitiu alcançar, e a Liberdade, em nome da qual, a Revolução se realizou.

A tendência constante para o excesso de igualitarismo social deve ser prevenida em cada momento pelo exercício consequente e activo da liber-

dade, através da acção participativa directa da sociedade que conquistou a igualdade, a qual parece agora ameaçá-la levando-a a reduzir a liberdade ao uso esporádico e limitado do direito de voto.

É no difícil equilíbrio da existência entre a igualdade e a liberdade que Tocqueville centra toda a problemática do poder em democracia.

O desequilíbrio a favor da igualdade constitui, no entanto, o verdadeiro perigo para a liberdade, visto que os excessos libertários, conducentes à anarquia, são facilmente identificáveis e contidos pela sociedade que ascendeu à democracia. Mas esses perigos, que agora ameaçam a liberdade nas sociedades democráticas igualitárias, são diferentes daqueles que a coarcavam nas sociedades aristocráticas hierarquizadas. Eles são agora mais difíceis de identificar por decorrem, de certo modo, da própria igualdade, da vontade soberana de um povo livre que, no uso democrático dessa liberdade, a aliena progressivamente a favor de uma igualdade total mas submetida ao despotismo tirânico do Poder sem limites dos seus eleitos e do aparelho de Estado.

«Nas épocas de igualdade, os homens, por um lado, concebem realmente a ideia de um grande poder central, e aceitam-na com facilidade, mas, por outro, não há dúvida de que os seus hábitos e sentimentos se opõem a um tal poder e impedem-nos de o apoiar. (Mas) (...) a sua tendência natural é a de abandonar a solução (...) (dos problemas) ao Estado, que é o único representante visível e permanente dos interesses colectivos»<sup>(32)</sup>.

Ao retomar, assim, nos últimos capítulos da sua obra, as noções expostas no decurso da análise, Tocqueville refere-se a essas predisposições naturais do corpo social ao definir o seu objectivo: «Não serei eu quem afirmará que estas tendências são invencíveis, pois o meu principal objectivo ao escrever este livro foi precisamente combatê-las. Afirmo simplesmente que, na nossa época, uma força oculta se empenha em fazer com que essas tendências se desenvolvam no coração de cada homem, e basta que nada se faça contra elas para que os homens deixem de dar qualquer atenção à vida política»<sup>(33)</sup>.

Numa simbiose de esperança na ideia democrática e de simultânea angústia, ao compreender a sua realização comprometida pelas limitações e tendências naturais dos homens, o autor não pede deixar de perspectivar um

<sup>(32)</sup> Tocqueville, ob. cit., p. 429.

<sup>(33)</sup> Idem, *Ibidem*, p. 429.

futuro preocupante para a humanidade: «Quando penso na pequenez dos interesses que caracterizam os homens do nosso tempo, na fragilidade dos seus costumes, na extensão da sua cultura, na pureza da sua religião, na doçura da sua moral, nos seus hábitos de trabalho e de ordem, no comediamento de que dão provas tanto no vício como na virtude, não é em tiranos que eu vejo transformarem-se os seus chefes, mas mais exactamente em tutores» (34).

É procurando caracterizar esse novo poder tutelar que ameaça estabelecer-se sobre uma sociedade democrática que o igualitarismo excessivo tornou abúlica, o autor continua: «Penso, portanto, que o género de opressão que ameaça os povos democráticos, não se assemelhará nada às que a precederam no mundo (...) As palavras antigas de despotismo e tirania não são nada adequadas (...) Procuo imaginar com que novos aspectos o despotismo poderá reaparecer no mundo: vejo uma multidão imensa, de homens parecidos e de igual condição, que giram sem descanso à volta de si próprios em busca de prazeres insignificantes e vulgares com que enchem a alma; cada um retirado no seu canto, ignora o destino de todos os outros (...) ainda têm família, mas a pátria já não existe para eles. Acima desta vasta multidão, ergue-se um poder imenso e tutelar que se encarrega, sem a ajuda de ninguém, de organizar os divertimentos e os prazeres de todos, e de velar pelo seu destino. É um poder absoluto, pormenorizado, ordenado, previdente e doce. Seria semelhante ao poder paternal se, como este, tivesse como objectivo preparar os homens para a idade adulta; mas, pelo contrário, o seu objectivo é mantê-los irrevogavelmente na infância» (35).

Os homens são assim gradualmente despojados do poder do livre arbítrio. O igualitarismo extremo predispõe-nos à abdicação progressiva do exercício da vontade própria substituindo-a pelo poder de decisão do Estado que os habituou a considerá-lo vantajoso. É deste modo que, divididos entre a necessidade de chefia e o simultâneo desejo de liberdade, os homens aceitam voluntariamente esse poder totalitário da tutela dos eleitos, sob a justificação de que foram eles os eleitores dos seus próprios tutores.

Pensando defender a liberdade individual através de um «compromisso entre o despotismo administrativo e a soberania do povo» (36), os homens

(34) Idem, *Ibidem*, p. 431.

(35) Tocqueville, *ob. cit.*, p. 432.

(36) Idem, *Ibidem*, p. 434.

acabam por depositá-la nas mãos do poder nacional quando, em última análise, «A natureza da soberania tem menos importância do que a obrigação de lhe obedecer» (37).

E criticando directamente a estrutura desse poder democrático, Tocqueville caracteriza os extremos a que a democracia conduz os homens, confundidos quanto à própria natureza da problemática do poder nos regimes democráticos: «os povos democráticos fazem dos cidadãos, alternadamente, os joguetes da soberania e os seus donos, umas vezes superiores a reis e outras vezes menos que homens. Depois de terem esgotado todos os sistemas de eleição possíveis sem encontrarem um que lhes convenha, confessam-se admirados e continuam a procurar sem compreenderem que o mal que querem debelar não se encontra no corpo eleitoral mas na própria estrutura do poder» (38).

Considerando sempre a democracia como um destino inevitável das sociedades, Tocqueville ultrapassa o problema da escolha do regime ou mesmo da manutenção de certos vestígios institucionais aristocráticos na nova ordem social. Os novos objectivos da humanidade deverão ser, não já a conservação dos privilégios que a desigualdade proporcionava, mas sim a preservação dos novos bens postos à disposição dos homens pela igualdade que a Revolução estabeleceu.

E o autor termina com uma palavra de esperança que é, simultaneamente, uma firme advertência aos obstáculos que o futuro opõe à humanidade em termos da defesa da liberdade dos homens, cuja manutenção é a condição indispensável na qual se baseia o seu conceito de Poder em Democracia: «vejo grandes perigos que é possível ultrapassar, grandes males que se podem evitar ou restringir, e continuo a acreditar firmemente que às nações democráticas, para serem honestas, basta que o queiram (...) Na nossa época já não depende das nações que as condições sociais deixem de ser iguais no seio de cada uma; mas depende delas que a igualdade as conduza à escravatura ou à liberdade, à cultura ou à barbárie, à prosperidade ou à miséria» (39).

Mas a firmeza e a lucidez com que Tocqueville traça o diagnóstico da sociedade democrática parecem superar a esperança que deposita na eficácia das soluções possíveis que propõe.

(37) Idem, *Ibidem*, p. 434.

(38) Idem, *Ibidem*, p. 435.

(39) Tocqueville, *ob. cit.*, pp. 444 e 445.

Os perigos derivados dos excessos de igualdade continuam a depender da acção do homem, no sentido da preservação da liberdade. Essa liberdade, em nome da qual se pôs termo às desigualdades de uma sociedade hierarquizada, deve continuar a existir pela própria vontade do povo que ascendeu à igualdade, como único meio de conter o igualitarismo excessivo.

Paradoxalmente, a identidade de objectivos consolidada pela igualdade opõe-se, na sua realização prática, ao desenvolvimento do espírito da liberdade que, pelo contrário, tende a atenuar-se pelas novas condições sociais.

Condicionada na sua potencialidade pelas próprias consignas que a produziram, mas também pelas causas subjacentes que a motivaram, a Revolução não conseguiu emancipar-se totalmente do legado tradicional, centralizador, legitimista, absolutista, com o qual procurou romper. É assim que, no vazio subsequente que, de forma inevitável, acompanha a Revolução — e que se caracteriza pelas primeiras tentativas de passagem à prática de um ideário que ultrapassa, apenas no campo teórico, o momento revolucionário da acção, assumindo-se pela forma de uma declaração de intenções idealistas, mais do que pelo conteúdo de um programa político realiticamente estruturado — o nivelamento social produzido predispõe ao aparecimento de tentativas de estabelecimento de um novo despotismo sancionado agora pela vontade dos novos homens livres e iguais em direitos, por um povo detentor do poder soberano, mas composto de indivíduos isolados pela quebra dos laços hierárquicos tradicionais, e pela desconfiança mútua entre os iguais que os cercam e que, em nome da igualdade, tendem, pela necessidade de orientação comum, a alienarem essa liberdade, tão duramente alcançada, na entrega voluntária ao novo chefe eleito pelo povo, de um poder que não conhece limites.

O Estado existe como comunidade histórica, pelas tradições culturais e costumes, pelo espírito de um povo que o diferencia das outras comunidades. Definido formalmente enquanto Poder, nas suas diversas instâncias, o Estado deve ultrapassar, através do funcionamento e na manutenção dos próprios mecanismos do poder, o sentido estrito da definição formal e preencher o próprio objecto de uma filosofia política que, em sentido lato, se constitui na realização social da Liberdade. Para Tocqueville, a Liberdade, enquanto elemento catalizador do processo democrático e obstáculo ao poder de uma maioria que o igualitarismo excessivo tornou despótica, deve ultrapassar, por sua vez, o plano do exercício do livre arbítrio.

A liberdade tomada como livre arbítrio reduz-se ao poder de escolha. A liberdade, para Tocqueville, aparece como o próprio conteúdo da escolha efectuada. É não só através do poder de escolha, mas também e principalmente para além dela, que a liberdade se realiza. Mas se a realização concreta da liberdade constitui, em última análise, o objecto ideal do Estado, então o próprio Estado, enquanto Poder, deve resultar da união das vontades dos homens, cuja liberdade de expressão deve ser garantida individualmente e em todos os momentos, como o primado do Poder democrático.

A moralidade formal do poder consiste na realização da liberdade e das tradições culturais da humanidade, isto é, do espírito do povo. Mas essa realidade espiritual não deriva da acção empírica concreta. Ela é antes o conteúdo de um conceito de realidade ética dentro do político, o qual a deve, por sua vez, conciliar-se com a realidade social através da organização empírica e concreta da comunidade, e pela análise concreta e sistemática do Estado e dos mecanismos do Poder, cujo fim último se consubstancializa na realização concreta da liberdade.

O espírito da democracia social constitui, para Tocqueville, a base de todas as realizações concretas desta liberdade. E é através da diversidade do discurso político democrático que a liberdade impedirá o igualitarismo de atingir os extremos próprios da violência do discurso político único, absoluto, que seria a negação da própria democracia, pelo poder despótico de um Estado totalitário.

*Victor Marques dos Santos*



---

LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE  
ET LA COOPÉRATION AVEC LES PAYS HORS  
DE LA COMMUNAUTÉ

---

*Paul Fierens*



---

LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE  
ET LA COOPÉRATION AVEC LES PAYS HORS  
DE LA COMMUNAUTÉ (\*)

---

1. INTRODUCTION

L'exposé qui va suivre est consacré à la coopération entre la Communauté Européenne et un groupe de pays du Tiers-Monde constitué par les soixante six États associés d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Après avoir défini la culture et le développement, deux concepts clefs de ma conférence, je commencerai par souligner, d'une part, la complémentarité naturelle et affective de la Communauté Européenne et de l'Afrique et, d'autre part, l'intérêt qui pousse ces deux partenaires à s'engager avec détermination dans une politique commune de coopération au développement.

Je retracerai ensuite l'historique de cette coopération qui remonte au traité de Rome et qui se poursuit actuellement selon les prescriptions de la troisième Convention de Lomé.

Je poursuivrai en commentant la répartition sectorielle des financements libérés par la Communauté Européenne en faveur du développement des pays associés, de manière à décrire leur utilisation.

J'enchaînerai en évaluant l'efficacité de cette coopération au développement et en faisant la critique de son esprit et de sa mise en oeuvre.

Enfin je terminerai en indiquant le rôle important que peuvent jouer les intellectuels et les universités de la Communauté Européenne et des pays associés d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Ils sont en mesure d'expérimenter avec rigueur et compétence les voies possibles d'une coopération au développement en harmonie avec les caractères socio-culturels des populations concernées. Leur démarche aidera les décideurs à prendre les mesures adéquates aux moments opportuns.

---

(\*) Conferência proferida pelo autor no IDN, em 4 de Maio de 1987.

## 2. CULTURE ET DÉVELOPPEMENT

Avant d'entamer l'exposé proprement-dit, il me paraît nécessaire de préciser la signification que j'accorde à deux concepts de base: culture et développement. En procédant de la sorte tout malentendu à ce sujet sera évité.

La culture me paraît être avant tout le sens que les hommes sont capables de donner à leurs activités les plus diverses: économiques, sociales, politiques, artistiques, scientifiques, technologiques, qui concourent à un mieux vivre humain et collectif. La culture est un art de vivre à la fois à titre individuel et en société. La culture englobe autant les aspects de la vie quotidienne que les oeuvres de l'esprit. Ses composantes sont multiples: éthique, dialogue, savoir-faire, savoir critique et objectif, métaphysique, philosophie, spiritualité, religions, libre pensée, croyances subjectives, tolérance, solidarité, liberté, responsabilité, créativité, ... etc. La culture présente donc de nombreuses facettes; cette multiplicité et cette complexité sont à la base de l'identité culturelle spécifique des peuples, de leur enracinement dans le passé, de leurs besoins actuels et de leurs aspirations pour l'avenir. C'est là un fait qui doit demeurer à l'esprit de tous ceux qui sont amenés à collaborer avec des hommes appartenant à une culture différente de la leur.

Il y a également lieu de s'interroger sur la signification du terme développement à propos duquel certains vont jusqu'à prétendre qu'il s'agit d'une notion purement occidentale. Certes, il existe une conception occidentale du développement mais lorsqu'il est question de l'Afrique ou du Tiers-Monde en général, il convient de s'en dégager et de rechercher une définition plus générale applicable à tous les peuples.

A mon sens, le développement doit être conçu comme la voie qu'une collectivité s'est tracée pour réaliser ses propres objectifs de progrès technologique, économique, social et culturel. Dans cette optique la politique de coopération au développement des pays associés élaborée par la Communauté Européenne doit être basée, en ordre principal, sur la volonté de donner à ces pays le moyen de réaliser ces buts et, en particulier, de contribuer à l'épanouissement de leur dynamique interne, tout en leur apportant le bénéfice d'apports extérieurs en veillant à ce qu'ils soient réellement assimilés.

### 3. LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LES ÉTATS ASSOCIÉS ACP

Depuis le 1<sup>er</sup> Janvier 1986, la Communauté Européenne se compose de douze pays: la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la République Fédérale d'Allemagne. Douze pays qui ont choisi d'unir leur destin, de mettre en commun leur potentiel et d'abandonner progressivement quelques unes de leurs prérogatives dans le but de construire un bloc de nations plus puissant et parlant d'une seule voix dans un certain nombre de domaines.

Depuis quelques années déjà, la Communauté Européenne agit dans des circonstances bien définies comme un ensemble bien soudé. C'est notamment le cas en matière de coopération avec des pays n'appartenant pas à la Communauté.

Mon propos d'aujourd'hui est précisément l'examen de ces relations avec des pays tiers. Néanmoins vous comprendrez aisément qu'il ne m'est pas possible de traiter ce sujet en un laps de temps raisonnable si celui-ci recouvre le reste du monde: Amérique du Nord, Amérique Latine, Afrique, Islam, bloc soviétique, Sud-Est asiatique, Chine, Japon, ... etc. Aussi, je crois raisonnable de limiter mon analyse et mes commentaires à la coopération entre, d'une part, la Communauté Européenne et, d'autre part, les États associés d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique que l'on a coutume de qualifier, en abrégé, de partenaires ACP. Le tableau ci-après en donne la liste.

#### LISTE DES PAYS ACP

Angola	Congo
Antigua et Barbuda	Cote D'Ivoire
Bahamas	Djibouti
Barbade	Dominique
Belize	Ethiopie
Benin	Fidji
Botswana	Gabon
Burkina Faso	Gambie
Burundi	Ghana
Cameroun	Grenade
Cap Vert	Guinée
Comores	Guinée-Bissau

(continue)

(continuation)

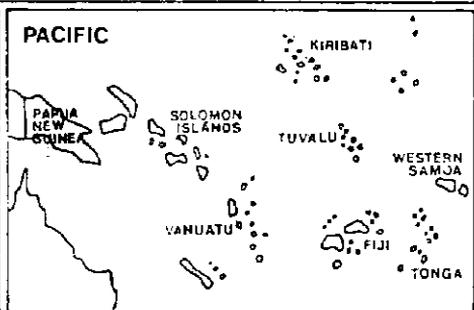
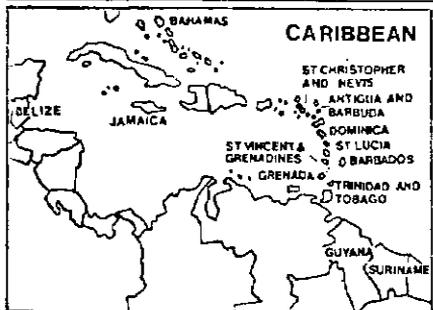
LISTE DES PAYS ACP

Guinée Equatoriale	Salomon
Guyane	Samoa Occidentales
Jamaïque	São Tomé et Príncipe
Kenya	Senegal
Kiribati	Seychelles
Lesotho	Sierra Leone
Liberia	Somalie
Madagascar	Soudan
Malawi	Suriname
Mali	Swaziland
Mauritanie	Tanzanie
Maurice	Tchad
Mozambique	Togo
Niger	Tonga
Nigéria	Trinité et Tobago
Ouganda	Tuvalu
Papouasie-Nouvelle Guinée	Vanuatu
Rwanda	Zaire
Saint Christopher et Nevis	Zambie
Sainte Lucie	Zimbabwe
Saint Vincent et Grenadines	

Les pays ACP, au nombre de soixante six, forment un ensemble impressionnant, aussi bien par son immensité (plus d'un tiers des États représentés à l'Organisation des Nations Unies) que par sa diversité. Comme le montre la carte, se groupe rassemble, à côté du continent africain et des États de l'Océan Indien (en tout 45 pays), 13 États des Caraïbes et 8 États du Pacifique. Il comprend des pays très diversement peuplés allant du Nigéria avec ses 95 millions d'habitants aux États de moins de 100 000 habitants, comme certaines îles des Caraïbes et du Pacifique ou les Seychelles. L'éventail des langues, des cultures, des systèmes politiques et, surtout, des situations économiques est très varié et certains des pays les plus pauvres du monde y cotoient d'autres nations déjà bien avancées sur la voie du développement et de l'industrialisation.

#### 4. LA COOPÉRATION: UN INTÉRÊT VITAL POUR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LES ÉTATS ASSOCIÉS ACP

En limitant mon exposé aux soixante six pays ACP, je ne pose pas un acte aléatoire et mon choix n'est pas le fruit du hasard. Depuis des



siècles, les nations européennes — à titre individuel, bien entendu — se sont intéressées à ces territoires; leurs entreprises ont débouché sur la période coloniale qui a pris fin voici quelques années à peine. De cette période révolue ont cependant subsisté de solides relations d'intérêt partagé et des liens affectifs durables entre les anciennes colonies et les anciennes métropoles respectives. Cette situation est particulièrement importante en ce qui concerne l'Afrique.

La Communauté Européenne et l'Afrique sont des partenaires tout désignés parce que fondamentalement complémentaires: la Communauté Européenne a besoin de l'Afrique et l'Afrique a besoin de la Communauté Européenne. Ce besoin mutuel s'exprime sur différents plans: solidarité, social, économique, géo-politique, défense, ... etc.

Il importe de souligner avec insistance que l'association de la Communauté Européenne et des pays ACP sera bénéfique pour les deux partenaires à la condition que ceux-ci soient solides et forts. Actuellement, c'est loin d'être le cas. Dans un contexte de crise économique prolongée, l'Europe n'en finit pas de se construire et sa cohésion présente encore bien des défauts; c'est là un élément très fâcheux de faiblesse. D'autre part, la situation vécue par les partenaires ACP est largement pire. Comme la plupart des pays du Tiers-Monde ils se heurtent aux problèmes difficiles à surmonter du sous-développement, aggravés encore par des dettes extérieures souvent considérables et des régimes politiques offrant, bien souvent, peu de garantie de stabilité du fait de conflits internes persistants.

Il est donc indispensable d'achever au plus tôt la construction de l'Europe, non seulement dans les faits mais également dans les mentalités. Mais il est surtout impératif — et le temps presse — d'aider avec détermination nos partenaires ACP à se renforcer considérablement en pratiquant à leur égard une politique délibérée, lucide et efficace de coopération au développement. Ce n'est qu'en élevant le niveau de vie des habitants de ces pays, en luttant avec eux contre l'exode rural, contre la croissance anarchique des bidons-villes, contre la faim, contre la sécheresse, contre la malnutrition et la sous-alimentation, contre les maladies endémiques, contre l'analphabétisme, ... etc, que l'on arrivera à consolider et à rendre plus efficiente l'association de la Communauté Européenne et des pays ACP permettant son plein exercice et son fonctionnement harmonieux au bénéfice partagé de tous les partenaires. Je ne vois pas d'autre solution.

Il convient cependant de faire vite et de ne pas sombrer dans l'erreur des demi-mesures et des attermoissements qui conduiraient à la catastrophe et la Communauté Européenne et les pays ACP. L'enjeu relève de préoccupations socio-économiques, politiques et solidaires et implique également une composante relative à la défense.

Certains adversaires politiques ou économiques de la Communauté Européenne, qui ont tout intérêt à l'affaiblir, ont bien compris qu'en visant l'Afrique, c'est en réalité la Communauté Européenne qui est atteinte et ce, non seulement dans un futur immédiat mais également à long terme. Peu leur importe si leur action est contraire aux intérêts de l'Afrique avec laquelle ils sont incapables de mener à bien un partenariat conduisant au développement; leur but est ailleurs — impérialisme et hégémonie fanatique — et pour y parvenir l'Afrique ne constitue à leurs yeux qu'un instrument pour rendre la Communauté Européenne plus vulnérable.

L'invasion du continent africain par le bloc soviétique, ses satellites et ses vassaux est caractéristique à ce sujet. Il suffit de regarder la carte d'Afrique pour constater les dégâts et comprendre la stratégie déployée ces dernières années par le canal des occupations de terrain par les troupes cubaines, des agressions répétées perpétrées par les troupes libyennes, de l'exploitation insidieuse de conflits locaux, des coups d'État réussis ou avortés, de la présence active d'un nombre curieusement élevé de coopérateurs et conseillers des pays de l'Est.

Il faut également accorder la plus grande attention à la poussée de l'Islam en Afrique noire, à la multiplication des mosquées et des écoles coraniques, à la montée d'une intolérance religieuse teintée d'antioccidentalisme et à la menace de plus en plus arrogante de l'intégrisme fanatique.

Que sera demain l'action de puissances en devenir comme la Chine populaire?

La Communauté Européenne doit réagir dans son propre intérêt et dans celui de l'Afrique, non pas en substituant un impérialisme à un autre ou en faisant preuve à son tour d'intolérance religieuse mais, au contraire, en pratiquant de façon soutenue, de commun accord avec les pays ACP, une coopération à leur développement dans un contexte de partenariat, permettant aux ressortissants de ces pays de vivre une existence plus digne, plus heureuse, porteuse d'espérance en des futurs meilleurs. Cette politique communautaire de coopération au développement, qui est loin d'exclure

les actions bilatérales conduites individuellement par les pays européens, doit contribuer à construire une Afrique plus forte, plus stable, moins vulnérable et plus libre, c'est-à-dire, pour la Communauté Européenne, un partenaire idéal avec qui il sera plus facile d'élaborer un avenir commun pluriculturel et solidaire.

##### *5. HISTORIQUE DE LA COOPÉRATION ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LES ÉTATS ASSOCIÉS ACP*

Qu'a fait jusqu'ici la Communauté Européenne en matière de coopération avec les pays ACP. Elle n'est heureusement pas restée inactive.

Il me paraît indiqué de retracer brièvement l'historique de cette action de manière à mieux comprendre la situation présente.

La politique de coopération européenne a commencé au moment de la signature du traité de Rome, il y a trente ans. A l'époque, cette décision répondait au souhait de certains pays européens signataires de conserver leurs relations économiques avec leurs anciennes colonies ou avec des territoires qui, dans les années suivantes allaient accéder à l'indépendance. La politique définie sur leurs instances fait l'objet de la quatrième partie du traité de Rome à laquelle a été annexée une convention d'application relative à l'association des anciennes colonies à la Communauté Européenne, conçue pour une période de cinq ans. Cette même convention instaurait de plus le Fonds Européen de Développement (en abrégé FED) qui fournit à la Communauté les ressources nécessaires à sa coopération financière et technique avec les pays associés. A l'époque ceux-ci étaient dénommés pays et territoires d'outre-mer (en abrégé PTOM) et certains d'entre eux sont devenus par la suite des États ACP.

A partir de 1960, un grand nombre d'anciens pays et territoires d'outre-mer, en particulier ceux d'Afrique, ont accédé à l'indépendance. Il a donc fallu créer de nouvelles relations de coopération entre la Communauté et les 18 États africains et malgache associés (en abrégé EAMA). C'est ainsi que fut signée pour cinq ans la première Convention de Yaoundé, venue à expiration en 1970, et suivie par la seconde Convention de Yaoundé qui renouvelait la coopération pour une nouvelle période de cinq ans. Ces Conventions étaient fondées sur la reconnaissance de la souveraineté nationale des pays signataires.

Avec l'entrée dans la Communauté Européenne, en 1973, du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, il devint nécessaire d'étendre la politique de coopération au développement de la Communauté aux anciennes colonies britanniques. Cette circonstance a conduit à la signature, le 28 Février 1975, de la Première Convention de Lomé, couvrant la période du 1<sup>er</sup> Avril 1976 au 31 Décembre 1980. En outre, le 6 Juin 1975 s'est créé, à Georgetown en Guyane, le groupe des États ACP dont il a été question plus haut.

A la première Convention de Lomé a succédé, jusqu'au 28 Février 1985, la deuxième Convention de Lomé. La troisième Convention de Lomé a été signée le 8 Décembre 1984. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> Mai 1986 (c'est-à-dire après l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté Européenne) et viendra à expiration fin Février 1990. La nouvelle Convention de Lomé associe à la Communauté Européenne 66 États ACP indépendants. Ses signataires comprennent l'ensemble de l'Afrique indépendante au Sud du Sahara, puisque le Mozambique et l'Angola sont parties à la nouvelle Convention. Il convient d'ajouter à ce groupe un petit nombre de pays et de territoires d'outre-mer (PTOM) tels que Sainte-Hélène, les Antilles néerlandaises et la Nouvelle Calédonie, qui font l'objet d'un régime spécial.

Au niveau des structures politiques, les Conventions de Lomé prévoient comme institutions un Conseil des ministres et un Comité des ambassadeurs; pour leur part, les États ACP sont dotés d'une structure administrative propre, articulée sur le Secrétaire Général, qui a son siège à Bruxelles.

A l'aide financière accordée aux États ACP à charge du Fonds Européen de Développement (FED) il faut ajouter les prêts consentis par la Banque Européenne d'Investissement (BEI). Ceux-ci sont réservés pour des investissements paraissant susceptibles de présenter une rentabilité économique et financière suffisante. Dans l'octroi de tels prêts, la BEI prend en compte la situation économique et financière de l'État ACP concerné et des facteurs pouvant garantir le service de la dette.

Le tableau suivant résume les principales étapes de l'évolution de la coopération de la Communauté Européenne au développement des États ACP depuis l'entrée en vigueur du traité de Rome. Il rassemble quelques données chiffrées à ce sujet.

Convention (Fonds)	Date d'entrée en vigueur	Nombre de pays	Population totale (millions)	Aide totale (millions Ecus)	
				FED	BEI Ressources propres
Traité de Rome					
IVe partie (1er FED)	1.1.58	31	55	581	—
Yaoundé I (2ème FED)	1.7.64	18	69	666	64
Yaoundé II (3ème FED)	1.1.71	19	80	843	90
Lomé I (4ème FED)	1.4.76	46	250	3072	390
Lomé II (5ème FED)	1.1.81	57	348	4724	685
Lomé III (6ème FED)	1.5.86	66	413	7400	1100

Au fur et à mesure des Conventions, de nouvelles méthodes de financement et de nouveaux types d'aide ont été mis au point, à charge du Fonds Européen de Développement. C'est ainsi que la première Convention de Lomé a introduit le STABEX — système de stabilisation des recettes d'exportation des produits agricoles — dans le but de fournir aux pays ACP les fonds nécessaires pour compenser les pertes de recettes résultant de la fluctuation des cours ou de la production des denrées agricoles exportées vers les pays de la Communauté Européenne.

C'est également dans le cadre de la première Convention de Lomé qu'a été conçue l'idée du financement de programmes de micro-réalisations avec la participation active des collectivités locales des pays ACP.

Sous la deuxième Convention de Lomé, est apparue une autre innovation, le système SYSMIN, dans le but d'aider les États ACP fortement tributaires de leurs exportations minières vers la Communauté, à remédier aux effets, préjudiciables sur leurs revenus, des graves perturbations temporaires touchant le secteur minier. Cette même Convention a aussi amélioré le mécanisme du financement prioritaire des États ACP les moins développés, enclavés et insulaires.

Enfin, les différentes Conventions de Lomé ont prévu des crédits d'aide d'urgence afin d'attribuer des aides humanitaires mises en oeuvre à la suite

de calamités naturelles ou de circonstances extraordinaires ayant des effets comparables. Ces dispositions ont permis à la Communauté Européenne d'intervenir rapidement et efficacement pour enrayer la famine affectant une vingtaine de pays d'Afrique, pour réaliser un plan de réhabilitation et de relance des pays africains les plus affectés par la sécheresse (Mauritanie, Mali, Niger, Tchad, Soudan, Ethiopie, Mozambique et Angola) pour aider l'industrie au Zaïre, l'agriculture en Zambie et la reconstruction en Somalie.

### *6. CONTENU SECTORIEL DE LA COOPÉRATION ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LES ÉTATS ASSOCIÉS ACP*

Examinons maintenant la répartition sectorielle des financements à charge du Fonds Européen de Développement. Cette analyse permet de se faire une idée de leur utilisation secteur par secteur et de leur importance relative.

Le tableau suivant résume la situation pour les première et deuxième Conventions de Lomé (4e et 5e FED).

*VENTILATION DE L'AIDE ENGAGÉE PAR SECTEUR*

<i>Secteur</i>	<i>4e FED</i>	<i>5e FED</i>
Transports et Communications	24,1 %	17,6 %
Production rurale	23,7 %	25,8 %
Industrialisation	14,3 %	20,9 %
Hydraulique, édilité, habitat	3,7 %	6,3 %
Enseignement et formation	8,2 %	6,9 %
Santé Publique	2,3 %	1,9 %
Tourisme	0,2 %	0,6 %
Promotion commerciale	1,0 %	1,4 %
Divers	22,5 %	18,6 %

Il est également intéressant d'investiguer la ventilation sous-sectorielle des principaux secteurs cités ci-dessus. Les tableaux suivants rassemblent les données relatives aux deux premières Conventions de Lomé.

*TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS*

<i>Sous-Secteurs</i>	<i>4e FED</i>	<i>5e FED</i>
Projets généraux	2,9 %	2,0 %
Routes et Ponts	72,5 %	74,0 %
Chemins de Fer	9,9 %	8,7 %
Ports et Voies Fluviales	6,2 %	5,8 %
Aéroports	3,8 %	4,2 %
Télécommunications	4,7 %	5,3 %
Météorologie	0,025 %	—

*PRODUCTION RURALE*

<i>Sous-Secteurs</i>	<i>4e FED</i>	<i>5e FED</i>
Projets généraux	9,4 %	10,9 %
Plantations	24,5 %	17,9 %
Aménagements agricoles	12,1 %	7,3 %
Agriculture	28,2 %	27,2 %
Dév. des coopératives — Crédit Commerce	—	1,7 %
Élevage	9,6 %	10,3 %
Pêche	2,9 %	3,9 %
Forêts	2,5 %	0,9 %
Projets intégrés	6,6 %	12,6 %
Divers	4,2 %	7,3 %

INDUSTRIALISATION

<i>Sous-Secteurs</i>	<i>4e FED</i>	<i>5e FED</i>
Projets généraux	9,8 %	20,0 %
Industries extractives	4,5 %	27,3 %
Métallurgie	2,5 %	—
Industries chimiques	2,7 %	1,7 %
Industries manufacturières	24,6 %	10,2 %
Industries agro-alimentaires	3,0 %	7,2 %
Energie	39,8 %	32,0 %
Infrastructure et projets industriels	1,6 %	1,3 %
Artisanat et petites industries	0,7 %	0,3 %
Projets intégrés	10,8 %	—

HYDRAULIQUE, EDILITE ET HABITAT

<i>Sous-Secteurs</i>	<i>4e FED</i>	<i>5e FED</i>
Projets généraux	11,2 %	29,3 %
Hydraulique villageoise	42,4 %	39,6 %
Adduction d'eau	18,0 %	22,0 %
Assainissements urbains	13,5 %	5,7 %
Aménagements urbanistiques	14,9 %	3,4 %

## ENSEIGNEMENT ET FORMATION

<i>Sous-Secteurs</i>	<i>4e FED</i>	<i>5e FED</i>
Projets généraux	3,0 %	2,0 %
Infrastructure d'enseignement	48,6 %	32,0 %
Programmes de formation professionnelle et instruction	5,7 %	13,3 %
Bourses	42,7 %	52,2 %
Stages et formation	—	0,5 %

### 7. EXAMEN CRITIQUE DE LA COOPÉRATION ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LES ÉTATS ASSOCIÉS ACP

Après avoir donné un descriptif sommaire de l'aide financière accordée aux pays ACP par la Communauté Européenne et avoir indiqué le volume de celle-ci au niveau des différents secteurs et sous-secteurs principaux, il convient maintenant d'évaluer l'efficacité de cette coopération au développement et de suivre l'évolution de l'esprit avec lequel les Conventions successives ont été élaborées et mises en oeuvre.

En premier lieu il apparaît clairement qu'avant la troisième Convention de Lomé l'essentiel de l'effort de coopération a porté sur les aspects économiques et technologiques. Par contre, les facteurs socio-culturels ont été négligés avec la conséquence malheureuse que nombre de projets financés par la Communauté Européenne ont conduit à des résultats médiocres voire négatifs, faute d'avoir tenu compte des aspirations profondes des populations concernées et de leur enracinement culturel.

Il a fallu attendre la troisième Convention de Lomé pour mettre l'accent sur l'épanouissement de l'individu. Il est cependant évident que celui-ci doit être le but ultime de tous les efforts de développement, qu'il est au centre de toute le processus et que sa dignité doit être respectée. Cela va évidemment de soi mais, je répète, l'expérience a montré que la politique de développement menée par la Communauté Européenne a, dans le passé, souvent omis de prendre appui sur les structures sociales et les facteurs culturels existants et qu'elle a eu plutôt tendance à imposer aux États ACP,

en matière de développement, des idées puisées dans le milieu culturel européen.

On s'explique mal, à cet égard, l'inertie des responsables de la politique de développement de la Communauté Européenne car, depuis la signature de la première Convention de Lomé, les remarques et les critiques de l'option essentiellement économique et technologique de celle-ci n'ont pas manqué de se manifester. Je citerai par exemple le colloque mondial, organisé à Genève du 19 au 23 Janvier 1976 par l'Institut International d'Études Sociales, sur les implications sociales d'un nouvel ordre économique international. Cette manifestation internationale a réuni cent vingt sept personnes de très nombreux pays ainsi que des représentants de la famille des Nations Unies, des institutions de recherche et des associations transnationales. Les réflexions des participants constituèrent une mise en garde contre la tentation d'instaurer un nouvel ordre fondé sur la primauté de l'économique et qui conduirait à négliger ses finalités humaines et sociales.

En deuxième lieu, la troisième Convention de Lomé révèle une prise de conscience salutaire, qui ne s'était pas manifestée auparavant, selon laquelle les initiatives et la conception de leur propre développement doivent venir des pays ACP eux-mêmes. Ce processus peut-être favorisé et soutenu par la Communauté Européenne mais en aucun cas être créé de toute pièce par des forces extérieures. Dans cette optique les promoteurs de la troisième Convention de Lomé ont choisi, avec sagesse, d'insérer l'aide financière de la Communauté Européenne aux pays ACP dans la politique de développement arrêtée par chacun d'eux et, par conséquent, de contribuer à la réalisation de celle-ci après une concertation approfondie avec les responsables de cette politique.

En troisième lieu, il faut souligner que la troisième Convention de Lomé a accordé une haute priorité au développement rural. Ce coup de barre, par rapport aux deux Conventions précédentes, est bénéfique et répond bien à une nécessité apparue à maintes reprises sur le terrain. On peut seulement regretter qu'il n'ait pas eu lieu plus tôt. Ici également de nombreuses voix se sont élevées, depuis plusieurs années, pour attirer l'attention des décideurs du Nord et du Sud sur cette priorité évidente. Je citerai comme exemple le Symposium International organisé à mon initiative, en 1982 à Bruxelles, par l'Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer sur le thème «Villes et Campagnes: problèmes des pays en développement». Le problème a été largement discuté par d'éminents spécialistes

venus du Nord et du Sud, sous ses nombreux aspects, l'ensemble étant coordonné, par mes soins, dans un esprit interdisciplinaire. Notons que l'un des principaux orateurs était le Secrétaire Général du groupe des États associés d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Dans le passé la plupart des pays ACP n'ont pas consacré une attention suffisante au développement rural et ils ont considéré le secteur moderne, essentiellement l'industrie, comme le moteur d'une croissance plus rapide. Ce choix est, dans une large mesure, imputable aux pays en développement eux-mêmes aux yeux desquels le développement rural représentait le maintien de structures économiques traditionnelles démodées. L'expérience pénible de l'industrialisation faite sans mesure et la désaffectation de l'agriculture dans de nombreux pays ACP ont finalement amené presque tout le monde à comprendre que l'agriculture est très importante pour répondre aux besoins de populations de plus en plus nombreuses, notamment en Afrique. C'est la raison pour laquelle, au cours de négociations ad hoc, la plupart des pays ACP ont fait savoir à la Communauté Européenne que le choix s'était porté sur la concentration de l'aide de la Communauté en faveur du développement rural dans le but d'enrayer l'exode rural vers les bidons-villes et d'arriver le plus rapidement possible à un degré plus important d'autosuffisance au niveau de la production alimentaire. En relation avec cette priorité des activités annexes visent à améliorer la qualité de la vie dans les régions rurales (santé, énergie, éducation, alphabétisation, infrastructure économique, industrie agroalimentaire, ... etc.) tout en tenant compte bien entendu des aspects socio-culturels, l'ensemble s'articulant sur un plan interdisciplinaire.

En quatrième lieu, la troisième Convention de Lomé a pris en compte, avec raison, le problème des coûts d'entretien des investissements existants. Maintenant que de nombreux pays ACP ont grosso modo mis en place les transports de base et autres infrastructures, l'entretien devient prioritaire par rapport à de nouveaux projets d'investissements, notamment dans la mesure où ces pays manquent souvent des ressources nécessaires pour assurer la maintenance des investissements acquis. Le bon sens même impose ce choix grâce auquel on évite la détérioration de l'infrastructure déjà installée plutôt que d'engager de nouvelles dépenses dans des investissements dont on ne pourra pas davantage assurer l'entretien.

Nous avons constaté plus haut que des problèmes, se posent au niveau de l'évaluation, sur le terrain, des résultats de l'aide financière de la

Communauté Européenne et de la transmission rapide de l'information correcte de ces réalités concrètes aux décideurs. Ceux-ci doivent pouvoir en disposer dans les plus brefs délais de manière à leur permettre d'agir avec un temps de réponse raisonnable compatible avec le rythme de l'évolution, dans l'espace et dans le temps, des besoins ressentis par les populations des pays ACP et ce au fur et à mesure que s'accomplissent les étapes du développement. Ce point est particulièrement important car il conditionne le succès des entreprises menées en faveur du développement au sein de l'association de la Communauté Européenne et des pays ACP. En replaçant cette action dans le contexte décrit au début de cet exposé il est impératif de les réussir; c'est l'intérêt fondamental tant de la Communauté Européenne que des États ACP.

Il m'est difficile de formuler ici des propositions de réforme du système qui reviennent en fait aux différents partenaires de l'association.

#### **8. RÔLE DES INTELLECTUELS ET DES UNIVERSITÉS EN MATIÈRE DE COOPÉRATION ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LES ÉTATS ASSOCIÉS ACP**

Par contre, je crois utile d'insister sur le rôle clef que peuvent jouer les intellectuels et les universités qui les forment, appartenant soit au groupe des pays associés d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, soit à la Communauté Européenne. Ils sont en effet en mesure d'expérimenter avec rigueur et compétence les voies possibles d'une coopération au développement et d'aider les décideurs du Nord comme du Sud à prendre les mesures adéquates aux moments appropriés en les informant des résultats positifs ou négatifs de leur démarche.

Voyons les choses de plus près.

A côté de ses fonctions classiques de formation et de pratique de la recherche scientifique, l'université d'aujourd'hui est appelée à s'ouvrir, dans un esprit multidisciplinaire et interdisciplinaire, sur son environnement socio-culturel, économique et technologique. Elle bénéficie d'une ouverture simultanée sur la région où elle est implantée et sur le reste du monde; son enracinement régional est aussi incontestable que le caractère universel de sa mission. Aussi elle peut mener une action capitale

en matière de développement et de coopération au développement à condition qu'elle vive réellement en symbiose avec les populations qui l'entourent et ne se confine pas dans une tour d'ivoire. Si elle suit cette voie, l'université est à même de déceler les besoins exprimés ou potentiels de sa région et de son pays et d'explorer les solutions possibles susceptibles de les satisfaire. Cette recherche-action permet à l'université de prendre régulièrement le pouls de la population et d'observer ses réactions d'ordre social et culturel face à l'incontestable agression que constituent certaines innovations économiques et technologiques, liées au développement. Allant plus loin, elle est amenée à discerner les grands axes de l'évolution que la société est susceptible de connaître dans l'avenir, ce qui l'aide à former aujourd'hui les hommes de demain. Enfin, s'adressant à un public bien plus large que sa clientèle estudiantine traditionnelle, l'université, en plein accord avec les autorités du pays, est conduite à inciter les habitants à mieux vivre en s'engageant dans la voie d'un développement national solidaire, source de confiance et d'espérance dans le futur.

En second lieu, pour sa région et son pays, l'université est l'une des fenêtres ouvertes sur le monde qui préviennent l'enlissement stérile dans un ghetto culturel où risquent de s'enfermer les collectivités qui se replient sur elles-mêmes. Par le biais d'une coopération interuniversitaire internationale, dont il convient de souligner le caractère nécessairement solidaire, l'université donne à son pays, d'une part, un accès aisé au patrimoine scientifique commun à l'humanité entière et, d'autre part, une vision lucide, critique et réaliste de la coopération au développement. Les résultats de sa recherche-action constituent, à cet égard, une référence privilégiée et un point d'appui lors du choix difficile, par les responsables politiques, des axes préférentiels du développement socio-économique et technologique en harmonie avec l'enracinement culturel. Enfin l'université apporte à son pays la connaissance et la compréhension de la culture des autres parties du monde et lui permet, à ce contact, d'enhichir sa propre culture, de tuer dans l'oeuf les réflexes racistes et xénophobes et d'ouvrir la voie à une solidarité universelle.

La coopération internationale entre universités vivant chacune en harmonie avec leur propre collectivité me paraît constituer la clef de voûte du système. Le succès de l'opération implique la réussite de l'intégration des universités à leur région et de surcroît la mise en place d'une

coopération interuniversitaire efficace, l'ensemble s'articulant dans l'optique volontariste d'une co-développement pluriculturel et solidaire.

Telle est la tâche que peuvent assumer simultanément les intellectuels et les universités de la Communauté Européenne et des pays ACP qui lui sont associés. Leur devoir est d'apporter une contribution de cet ordre au succès de la coopération entre ces deux groupes d'États et ce en référence à l'enjeu capital qui la sous-tend.

### 9. UN EXEMPLE CONCRET: LE JUMELAGE ENTRE LES UNIVERSITÉS DE LUBUMBASHI ET DE MONS

Pour illustrer les propos qui viennent d'être formulés, je mentionnerai, à titre d'exemple, la recherche-action interdisciplinaire menée conjointement, sous ma coordination, par l'université zairoise de Lubumbashi et l'université belge de Mons, dans le domaine du développement rural intégré de communautés villageoises africaines. Cette recherche-action, qui a commencé en 1982, consiste à expérimenter sur le terrain diverses voies possibles du développement rural intégré afin de sélectionner celles qui sont susceptibles d'apporter un mieux-être durable aux populations des campagnes, qui soient compatibles avec leurs aspirations socio-culturelles et qui conduisent à un progrès dont celles-ci puissent assumer seules la gestion. Elle a également pour objectif de mettre en lumière les freins au développement et de proposer des solutions pour les éliminer.

La recherche-action se situe dans le cadre de la politique de large ouverture de l'université de Lubumbashi sur son environnement socio-culturel, économique et technologique. Elle implique simultanément la Faculté Polytechnique, la Faculté des Sciences, la Faculté de Médecine, la Faculté de Médecine Vétérinaire, la Faculté des Sciences Sociales et la Faculté des Sciences Economiques. De plus, afin d'avoir la certitude de réaliser une recherche-action interdisciplinaire représentant un tout réellement bien soudé, l'université de Lubumbashi a créé, dès 1982, un Centre Interdisciplinaire pour le Développement dont le rôle est d'harmoniser et de rentabiliser au mieux le travail impliquant simultanément des domaines différents.

Observons également que la coopération interuniversitaire internationale est assurée par l'intervention active permanente de l'université de

Mons jumelée avec celle de Lubumbashi et assistée par d'autres institutions universitaires belges: l'université de Bruxelles, l'université de Liège, la Faculté des Sciences Agronomiques de Gembloux et l'Institut de Médecine Tropicale d'Anvers.

La recherche-action, qui présente notamment un important volet formation, a pour cadre le village coutumier du Chef Katanga (4000 habitants situé à 80 km de Lubumbashi. Cette localité est devenue, avec l'adhésion et la participation de ses habitants, un village pilote, c'est-à-dire un laboratoire en vraie grandeur où l'université, les villageois et l'administration locale collaborent dans un esprit de partenariat.

Les différentes composantes du programme interdisciplinaire global correspondent chacune aux principaux critères de bien-être formulés par les villageois eux-mêmes: santé publique, agriculture et génie rural, énergie, matériaux de construction et habitat, technologie traditionnelle, instruction et éducation des enfants. L'université y a ajouté une composante aspects socio-culturel qui accompagne toutes les études à caractère plus technique. Ces composantes constituent un tout cohérent mais, de plus, sont expérimentées chacune dans un contexte interdisciplinaire.

Enfin, notons que les acteurs de la recherche-action se préoccupent de l'effet multiplicateur, en faveur d'autres villages, des solutions positives acquises et que des réalisations dans cette perspective existent dès à présent.

## 10. CONCLUSIONS

Me voici au terme de cet exposé et il me faut conclure. Je pourrais le faire en résumant les points principaux.

Néanmoins, en guise de conclusion, je préfère énoncer quelques réflexions à l'usage de ceux qui, du haut en bas de l'échelle, de près ou de loin, exercent une responsabilité en matière de coopération au développement:

- Trop d'experts traversent l'Afrique sans rencontrer l'homme africain. A la limite, ils veulent résoudre les problèmes de l'Afrique à la place des africains.
- Il ne faut pas affubler l'Afrique de prothèses qui connaissent un phénomène de rejet car non assumées.
- L'Afrique ne doit pas chercher son avenir dans le passé des autres.

- L'Afrique doit éviter de produire ce qu'elle ne consomme pas et de consommer ce qu'elle ne produit pas.
- La culture n'est pas un résidu de la croissance économique.
- Un peuple qui renonce à sa culture cesse d'exister.

Enfin je terminerai cette conférence en vous livrant trois préceptes que je tiens d'un ami africain et dont vous apprécierez la sagesse:

- Un seul pied n'ouvre pas un sentier.
- On creuse un puit en vue de la soif de demain.
- On ne rase pas la tête de quelqu'un en son absence.

*Paul Fierens*

Professeur titulaire à l'Université de Mons  
Membre titulaire de l'Académie Royale  
des Sciences d'Outre-Mer

1. What is the main purpose of the document?

2. What are the key findings of the study?

3. What are the implications of the study?

4. What are the limitations of the study?

5. What are the conclusions of the study?

6. What are the recommendations of the study?

7. What are the future research directions?

8. What are the references of the study?

9. What are the acknowledgments of the study?

10. What are the contact details of the study?

---

**A EDUCAÇÃO E A DEFESA NACIONAL**

---

*Maria Teresa Rio Carvalho*

100  
100  
100

100  
100  
100

---

## A EDUCAÇÃO E A DEFESA NACIONAL

---

Para os portugueses com mais de 40 anos estão ainda frescas as recordações do período que antecedeu o 25 de Abril e onde avulta a memória da «Guerra do Ultramar».

Mais tarde e resultante do período revolucionário então vivido, a descolonização marcou fortemente essas mesmas gerações, causadora que foi de turbulências sociais que puseram em causa valores tradicionais e até, de certo modo, a própria identidade nacional. Para esses portugueses (e não só para eles) houve que encetar a descoberta de uma nova maneira de ser Pátria, reduzindo o País à sua dimensão Europeia após mais de cinco séculos de potência colonizadora espalhada por todo o Mundo.

Contudo é curioso notar que uma guerra, que sem ser violentamente aguda se estendeu por longo tempo (13 anos), levou à rejeição da situação que se vivia e, por arrastamento, após a guerra terminada, a um imenso alívio que envolveu, para ser completa a libertação, o esquecimento das questões de Defesa por desnecessárias e à rejeição das Forças Armadas por inúteis.

Com o passar do tempo, a ocorrência de factores novos na vivência colectiva dos portugueses fez evoluir a situação e hoje aparecem indicadores que apontam novas perspectivas em relação ao acordar a identidade nacional e cultural dos portugueses, agora enriquecida por novas vivências do País; um destes indicadores será, porventura, o renascer do interesse pelos problemas da Defesa Nacional.

No entanto, o conceito de Defesa Nacional está longe de estar enraizado no espírito dos portugueses que, de uma forma geral, ao ouvirem o termo «defesa» o associam apenas às competências e deveres das Forças Armadas, o que, sendo manifestamente incorrecto, mereceria uma acção pedagógica no sentido de ser facultada aos cidadãos a informação necessária à construção consciente e esclarecida da sua opinião.

Neste contexto tem particular relevância a integração dos professores nesta problemática pela acção educativa que podem e devem vir a desenvolver.

Alguns passos foram dados neste sentido, mas tão escassos e insignificantes que poderão considerar-se como prévios e nem sequer constituem o início de um processo. Mesmo assim será de referir a organização de vários seminários pela Comissão do Atlântico Norte, destinados a sensibilizar professores às questões da Defesa Nacional, assim como a visita de delegações de professores democratas às sedes da OTAN e SHAPE e que contribuíram não só para melhorar o conhecimento dos objectivos daquelas organizações mas também para a compreensão da necessidade de introduzir a componente dos aspectos ligados à Defesa Nacional na sua formação profissional.

A inovação que constituirá a introdução destes aspectos na educação em geral, e mais particularmente na formação de professores, não poderá decorrer apenas da actividade legislativa e pressupõe empenhamento e participação de todos os responsáveis pela educação, com especial relevância para os professores.

No entanto, mesmo sem serem suficientes, os dispositivos legais constituem, num país de tradição legalista como é Portugal, um elemento imprescindível não só considerando a sua função de veiculadores dos princípios orientadores da sociedade como também como despoletadores de um processo.

Não será, portanto, excessivo recordar que a Constituição da República Portuguesa estabelece nos seus artigos 7.º e 9.º os princípios fundamentais no que concerne ao papel do Estado como garante da Independência Nacional e destina o seu Título IX (artigos 273.º a 276.º) à estruturação geral de um sistema de Defesa Nacional, sendo de realçar o n.º 1 do artigo 276.º: «A defesa da Pátria é dever fundamental de todos os portugueses».

Estas disposições não tiveram, no entanto, desenvolvimento significativo na Lei de Bases do Sistema Educativo. Sendo tão preceptivo o n.º 1 do artigo 276.º da Constituição da República, seria de esperar a sua projecção na definição dos objectivos gerais do Sistema Educativo. Em rela-

ção a esta matéria, encontramos apenas no artigo 3.º da Lei de Bases, alínea *a*), o seguinte:

«O sistema educativo organiza-se de forma a contribuir para a identidade nacional e reforço da fidelidade à matriz histórica de Portugal, através da consciencialização relativamente ao património cultural do povo português no quadro da tradição universalista europeia e da crescente interdependência e necessária solidariedade entre os povos do mundo.»

Sem prejuízo da vantagem que teria um tratamento mais pormenorizado destas matérias na Lei de Bases do Sistema Educativo, pensamos que Portugal dispõe de dispositivos legais que exprimem a vontade política de orientar o destino dos portugueses no sentido da preservação da identidade nacional e na defesa da sua independência, sem prejuízo da solidariedade com que deve conviver com todos os outros povos do Mundo.

Mas será esta vontade política suficiente? Ou, pelo contrário, será necessário activar em cada cidadão este sentido de necessidade que continua passivo e apenas expresso nos documentos legais que nos enquadram?

Infelizmente não é fácil encontrar entre nós bibliografia disponível que nos permita apercebermo-nos do que se passa noutros países. Seria, por exemplo, interessante, em relação a um dado país, saber se são desenvolvidos nas Escolas aspectos ligados à Defesa Nacional, que expressão tomam nos *curricula*, de que forma são os cidadãos sensibilizados a estes aspectos, e qual a tendência da opinião pública face a estas necessidades.

Encotramos, por exemplo, na revista «*Défense Nationale*» o testemunho de Marie Lucy Dumas Soula, professora de História e Geografia do Liceu Henri Wallon d'Aubervilliers e antiga auditora do Instituto de Altos Estudos de Defesa Nacional. Ela dá-nos conta da necessidade de falar aos alunos mais velhos dos problemas da defesa do seu país porque começam a interessar-se e a preocupar-se com eles, e desejam abordá-los. Por outro lado considera também que esta matéria é necessária à formação de cidadãos conscientes e responsáveis do mundo actual, nomeadamente dos professores enquanto formadores de cidadãos.

Outro artigo da mesma revista intitulado «*Esprit de Défense National et Système Educatif*», de que são autores Edmoud-Antoine Decamps e Françoise Pecot, aborda o problema de um ponto de vista interessante, evidenciando a vulnerabilidade das Escolas às agressões do exterior através da manipulação política que facilmente nelas penetra assim como o processo

da desmoralização da juventude e sua corrosão com recurso a processos variados, nomeadamente a difusão da droga e a desestabilização, ambas fáceis de introduzir em sistemas democráticos e abertos como são, e bem, as nossas escolas.

Este assunto necessitaria uma abordagem mais pormenorizada e profunda porque a vulnerabilidade das escolas terá que vir a constituir preocupação da sociedade em matéria de defesa nacional.

Na realidade, estando ultrapassadas as formas antigas de «fazer guerra» que envolviam apenas uma pequena percentagem da população na contenda e na decisão, facilitados todos os meios de transporte e comunicação, as formas de invasão e conflito tomam novos aspectos.

Tendo a noção de guerra evoluído de forma quase revolucionária, como será possível admitir, face a este facto, a manutenção de uma escola conservadora e tradicional que não consiga introduzir na formação dos cidadãos os anticorpos suficientes não só à sua defesa como à do seu património cultural e nacional?

Parece assim por demais evidente que os professores terão que ser urgentemente alertados para esta componente da cidadania; só a grande confusão em que vivemos e a ausência de formação contínua de professores pode explicar que este assunto não seja uma preocupação política de peso. Temos, com efeito, e como os países do Terceiro Mundo, um sistema educativo que se esgota na manutenção e que dificilmente integra as necessidades que vão surgindo decorrentes da evolução das situações, e que se aglomeram na fronteira do sistema.

Acontece, aliás, no sistema educativo um pouco o que podemos verificar noutros sectores; aceitam-se e consagram-se as questões de princípio por evidentes e não se organizam as formas da sua implementação.

Na sequência deste facto pareceu-nos que uma reflexão sobre os conceitos de segurança e defesa nacional ajudaria um pouco a encontrar possíveis explicações para ele. Assim, transcrevemos seguidamente, e por comodidade de leitura, as definições destes conceitos consagrados pelo Instituto da Defesa Nacional.

**SEGURANÇA NACIONAL:** É a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda colectiva de pessoas e de bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de acção polí-

tica dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas.

**DEFESA NACIONAL:** É o conjunto de medidas, tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural que, adequadamente coordenadas e integradas, e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todos os tipos de ameaças que, directa ou indirectamente, possam pôr em causa a Segurança Nacional.

Não é difícil perceber que a aceitação pelas populações da necessidade de Segurança Nacional é directa e quase instintiva, pois refere-se à salvaguarda das pessoas, estruturas e bens materiais e morais.

Mais complicado para as mesmas populações será assumir como necessidades as medidas inerentes à manutenção dessa segurança, parecendo radicalizar-se esta dificuldade em aspectos culturais.

Com efeito, a relação entre determinadas medidas e a sua implicação directa na segurança, a identificação de certas vulnerabilidades como ameaças ou ainda a percepção de que os tipos de ameaça evoluem rapidamente e se sofisticam, constituem aspectos que escapam ao cidadão despreocupado que satisfaz a sua consciência com a aceitação de princípios e não se apercebe da necessidade da sua participação activa no processo.

A grande maioria dos cidadãos desconhece que as grandes vulnerabilidades do País não residem somente na pobreza de meios e consequente falta de operacionalidade das Forças Armadas como garante da defesa e integridade do território mas, também, na falta de cultura do povo, exposto a manipulação de terceiros, à dependência económica, à quebra do poder negocial que poderá, até, pôr em causa a soberania sobre o território ou, ainda, à existência de uma juventude desmoralizada. Em particular o problema da soberania do território por poder parecer um perigo longínquo, deverá ser concretizado trazendo à memória dos portugueses, por exemplo, a posição estratégica das suas ilhas dos Açores.

Todas as considerações que têm vindo a ser feitas apontam no sentido de que uma ampla e global estratégia de defesa nacional deverá englobar os aspectos referentes à Educação.

As consciencializações das populações para os problemas da defesa é uma necessidade educativa destas mesmas populações com vista a assumirem as atitudes necessárias à salvaguarda da segurança nacional.

Desta necessidade deverá decorrer a sua integração no sistema educativo e nos currículos escolares, mas também, e principalmente, nas actividades de extensão educativa, não esquecendo a formação de professores, sobretudo a nível da formação contínua.

Deixaremos os pormenores de concretização desta proposta aos curriculistas, abstendo-nos assim de dar sugestões nessa matéria.

No entanto somos de parecer que medidas decididamente tomadas neste contexto poderão fazer evoluir as populações no sentido de uma compreensão mais conseguida desta problemática o que, a prazo, reduziria as grandes vulnerabilidades da escola como centro de agressão do exterior através da manipulação política e da desmoralização da juventude.

No entanto seria a longo prazo que a acção desta política seria mais frutuosa, pois fomentaria a formação de uma consciência colectiva porventura geradora de um projecto comum e nacional, o que contribuiria decididamente para o desenvolvimento do País.

Uma visão economicista desta cadeia de relações poderia fazer considerar que estas medidas seriam não só inovadoras mas também um bom investimento.

*Maria Teresa Rio Carvalho*

Vice-Presidente do Instituto de Inovação Educacional

---

PENSAR A GUERRA: ARON E CLAUSEWITZ

---

*Raul François R. C. Martins*



---

## PENSAR A GUERRA: ARON E CLAUSEWITZ

---

### 1. *Introdução*

O meu primeiro contacto com a vastíssima obra desse grande vulto do pensamento europeu que foi Raymond Aron fez-se através do que era então, e talvez ainda seja, o mais conhecido dos seus livros em Portugal: o «*Paix et Guerre entre les Nations*». Esse livro foi para mim uma estimulante surpresa, não tanto, ou talvez mais exactamente, não apenas pelo que de novo trouxe ao meu conhecimento, mas pela globalização sistematizada de um muito vasto conjunto de factores, incluindo largos e profundos conhecimentos de sociologia, de política, de história, de relações internacionais e de estratégia, tudo isso numa linguagem clara, ligado por uma argumentação tranquila e inteligente, que me pareceu comprometida apenas com uma honesta busca da verdade. Naturalmente, procurei aumentar o meu conhecimento da obra daquele autor. Artigos de fundo sobre a actualidade internacional, ensaios, outros livros. Só alguns anos depois, em 1979 ou 80, tive oportunidade de ler o «*Penser la Guerre: Clausewitz*». O livro conquistou-me desde o primeiro momento. Ensaio profundo e brilhante de um grande pensador francês e judeu, contemporâneo, sobre a obra de um grande pensador prussiano do início do século XIX, tinha desde logo no contraste das origens, das respectivas formações culturais, dos ambientes em que viveram, mesmo do antagonismo das ligações afectivas (Clausewitz era antifrancês e «vagamente anti-semita») um primeiro motivo de interesse. Mas Raymond Aron não se limita a analisar a obra escrita. Procura muito mais do que isso, procura interpretá-la à luz do «sistema de pensamento» do seu autor, e o livro escrito é, sobretudo, a procura desse «sistema de pensamento», utilizando todos os indícios que os escritos de uma vida inteira, os momentos marcantes da sua biografia, as suas amizades e relações, as vicissitudes da História europeia que viveu, os autores que teria lido e o teriam influenciado, as próprias hesitações e contradições do que escreveu, lhe poderiam facultar. Mas ainda isso é

pouco para Raymond Aron que procura, depois, averiguar do destino desse pensamento, do resultado das diversas interpretações que sofreu — e de que a de Raymond Aron, afinal, é mais uma —, enfim, da sua vitalidade e adequação às novas realidades do moderno sistema mundial de Estados.

Nesta obra, escrita em dois volumes, densos e extensos, com mais de 700 páginas, mas apesar disso de leitura agradável, entrelaçam-se as concepções e formas de pensar dos dois grandes pensadores, de forma que nem sempre é fácil distingui-los. E, seguramente, o próprio R. Aron o reconhece, alguma coisa do que a Clausewitz é atribuído, não será exactamente o que Clausewitz pensava, mas o que Aron pensa que ele pensava, ou seja, em parte, o Clausewitz que nos aparece, o Clausewitz segundo Aron, será não tanto ele próprio — e como seria exactamente ele próprio? — mas, inevitavelmente, um pouco o reflexo da forma de pensar de Raymond Aron. Duas obras, «Da Guerra» e «Penser la Guerre», dois autores da maior importância no sector da teoria estratégica, Clausewitz e R. Aron, duas épocas históricas, ou, mais precisamente, uma larga pincelada da História da guerra e dos grandes conflitos do séc. XVIII aos nossos dias, tudo isso nos é oferecido, num trabalho em que a procura do rigor conceptual, da verdade, é constante, e me parece evidente.

Clausewitz é, seguramente, tal como Tocqueville, um dos autores preferidos de R. Aron, que constantemente o cita em outras obras suas. Conforme R. Aron refere, nas entrevistas concedidas a Jean Louis Missika e Dominique Wolton<sup>(1)</sup>, o seu primeiro contacto com o pensamento de Clausewitz verifica-se entre 1930 e 1933, durante a sua permanência na Alemanha, logo após a prestação do serviço militar que se seguira à conclusão do seu curso de filosofia na Escola Normal. Sem que nessa altura lhe tenha dado particular atenção, voltou a estar em contacto com aquele pensamento cerca de 10 anos mais tarde, em Londres, através de um colaborador polaco, Szymonzyke, da revista «La France Libre», editada pelo movimento gaulista na Grã-Bretanha, de cuja redacção R. Aron faz parte<sup>(2)</sup>. Foi, aliás, nessa altura, que começou a interessar-se pelo tema «guerra». Conforme afirmou, nas entrevistas a que já nos referimos<sup>(3)</sup>, «Antes de 1940, porque destestava a guerra, nunca tinha reflectido

(1) «O Espectador Comprometido», edição Morais, pág. 72. O mesmo facto é referido no prefácio do 1.º volume de «Penser la Guerre».

(2) Os artigos e editoriais de R. Aron publicados nessa revista foram depois coligidos nos livros «L'Homme contre les Tyrans» e «De l'Armistice à l'Insurrection Nationale».

(3) «O Espectador Comprometido», edição Morais, pág. 182.

sobre ela. Durante a guerras fui compelido a reflectir sobre esse assunto... Também me foi necessário compreender, na medida do possível as relações internacionais, tarefa em que me lancei a partir de 1940, durante a guerra, e que prossegui, ainda que detestando a guerra. Mas tenho de confessar que os acontecimentos diplomáticos e, em especial, a guerra, são um objecto de reflexão bastante fascinante, porque comportam ao mesmo tempo o drama e o cálculo».

Como jornalista, R. Aron não podia deixar de se interessar profundamente pelo que se passava no perturbante Mundo que se estava formando após o fim da Segunda Guerra, como filósofo não podia deixar de tentar compreendê-lo, como professor de tentar explicá-lo. Conforme as suas próprias palavras (\*): «Comecei então a escrever livros sobre as relações internacionais. Foram «Paix et Guerre entre les Nations», depois um outro que é mais legível por ser mais curto: «Le Grand Débat. Initiation à la Stratégie Nucléaire» e, finalmente, um livro pelo qual tenho talvez um certo fracó: «Penser la Guerre: Clausewitz»... Tentei neste livro, não só interpretar à minha maneira o maior estrategista do passado, como encontrar na obra deste estrategista-filósofo as origens das interpretações contraditórias que deram do seu pensamento.»

Neste curto trabalho proponho-me não só chamar a atenção daqueles que porventura o lerem, para o grande interesse deste livro, ainda mal conhecido em Portugal, como, também, aproveitar a oportunidade para abordar, menos que superficialmente, alguns dos grandes problemas teóricos da elaboração conceptual sobre temas estratégicos, à luz dos pontos de vista de Clausewitz e (ou?) de R. Aron, permitindo-me introduzir alguns comentários pessoais.

Claramente, a pequena dimensão prevista para este artigo impossibilita uma cobertura completa da obra. Serei obrigado a optar por uma síntese muito breve dos dois livros em que se divide, apenas para dar uma ideia da sua estrutura e dos pontos que julgo mais relevantes do seu conteúdo. Tarefa que, aliás, se torna extremamente embaraçosa porque todo o muito que neles se contém nos aparece como importante. Finalmente, nas últimas páginas, esboçarei uma reflexão, tal como referi, sobre alguns conceitos e problemas teóricos da ciência/arte da estratégia.

(\*) «O Espectador Comprometido», edição Morais, pág. 246.

## 2. A Idade Europeia

«Homem de acção, Clausewitz foi-o com toda a sua alma; mas, também, com toda a sua alma, ele quis pensar a sua acção, e a acção. Na Europa apaziguada, de 1816 e 1830, este oficial prussiano (...) consagrou as suas forças e os seus ócios a uma obra que não tencionava publicar enquanto vivo, mas que destinava às gerações vindouras, orgulhoso e modesto (...). Procurar a verdade e morrer no momento de a atingir, defender valores precípuos, que discípulos infiéis perverteriam um século mais tarde, tal foi o destino de Carl von Clausewitz»

É com estas palavras que R. Aron termina o prefácio do primeiro dos dois livros em que se divide o «Penser la Guerre». Neste primeiro livro, cujo subtítulo é «A Idade Europeia», Clausewitz, como homem integrado no seu tempo e nas suas relações, e os escritores referidos às circunstâncias objectivas e subjectivas com que se podem relacionar, estão no centro da análise.

No preâmbulo, R. Aron, expõe o método que utiliza para a sua interpretação. Apoiando-se na História, porque «os pensadores pertencem ao seu tempo mesmo quando eles o ultrapassam». Procurando «compreender o que ele disse, partindo da hipótese sensata de que ele disse o que queria dizer». Mas, atendendo a que o «Tratado»<sup>(1)</sup> nunca foi terminado, e foi escrito durante os últimos 15 anos de vida do autor, e que este reviu algumas (poucas) partes dele e manifestou até ao fim a intenção de o rever totalmente. Atendendo ainda a que, conforme se depreende do resto da sua obra, «concebeu muito cedo alguns dos temas, algumas das ideias directrizes, que os historiadores lhe atribuem», mas que «chegou muito tarde à organização sistemática do seu pensamento e, segundo toda a probabilidade, não foi senão nos 3 últimos anos da sua vida, entre 1827 e 1830, que plenamente apreendeu a distinção entre o conceito e a realidade» no que respeita à definição de guerra. Atendendo a tudo isso, R. Aron postula a necessidade de começar pelo estudo da formação do pensamento de Clausewitz, e de diferenciar os textos consoante a data em que foram escritos ou revistos. Seguidamente, Aron recorda-nos que, tal como acontece com todo o actor, a interpretação de Clausewitz, «actor em relação à sua obra», exige que se reencontre o seu fim ou a

(1) Neste trabalho, tal como o fez R. Aron no «Penser la Guerre», referir-nos-emos à obra principal de Clausewitz, «Da Guerra» por o «Tratado».

sua intenção. A intenção de Clausewitz, acrescenta Aron mais adiante, «apresenta-se por si mesma a quem quer que consinta em lê-lo atentamente». No decurso de um período de cerca de 15 anos, quis elaborar um sistema conceptual, uma teoria, que permita pensar, com toda a lucidez, o conceito e as realidades da guerra. Mas, acrescenta ainda Aron, «se a intenção não se presta a dúvidas, não acontece o mesmo com a obra inacabada. Sobre alguns pontos importantes, as duas espécies de guerra, a relação entre as duas definições de guerra (...), sobre a revisão que tinha em vista o livro VI — o debate continua e, (...), continuará indefinidamente».

O livro está dividido em três partes. Na primeira, intitulada «Do homem à obra», por sua vez dividida em três capítulos, é feito o estudo da formação do pensamento de Clausewitz, começando por um curto esboço biográfico, de cerca de 45 páginas, em que são postos em relevo os factos mais significativos da sua vida profissional e afectiva, bem como os aspectos mais relevantes das suas origens e o traços mais marcantes do seu carácter. Segue-se um capítulo dedicado à análise comparada dos textos de Clausewitz segundo a ordem cronológica da sua elaboração, procurando seguir a evolução de alguns conceitos principais, bem como a afirmação de algumas das características específicas da sua forma de pensar (o antidogmatismo, a recusa das receitas doutrinárias) e do seu método de raciocínio (oposição dos contrários de forma quase dialéctica), na «Estratégia de 1804», no artigo publicado na «New Bellona», em 1805, em que critica com dureza um livro de Von Büllow sobre estratégia, no resumo das lições dadas ao príncipe herdeiro em 1812, e no próprio «Tratado». Finalmente, um capítulo dedicado à análise do significado das «duas espécies de guerra», através do estudo comparado dos livros VI, VIII, e I, e das teses de Hans Delbrück, Schering, Bernhardt (contraditando-se uns aos outros quanto à interpretação da teoria de Clausewitz, e da prática de Frederico II e de Napoleão), termina esta primeira parte.

A segunda parte trata do plano do «Tratado» e das suas ideias mestras, políticas e militares. E, pois que Clausewitz pensava dialecticamente, utilizando pares de conceitos opostos, R. Aron procurou destacar as oposições essenciais que melhor permitissem elucidar a forma e o conteúdo do «Tratado». Depois de longas hesitações, Aron escolheu três pares de conceitos em torno dos quais se desenvolveu, na sua opinião, o sistema conceptual de Clausewitz: meio-fim; moral-físico; defesa-ataque. Estes pares

de conceitos constituem os temas em torno dos quais são escritos o 4.º capítulo, em que trata da relação entre estratégia e tática, entre política e conduta da guerra; o 5.º capítulo, em que trata dos aspectos morais, sua origem e influência nos soldados, nos «partizans», nos chefes e nas decisões políticas, nas «espécies» de guerra; e o 6.º capítulo, em que aborda os conceitos de defesa e ataque aos vários níveis da acção, sua relação, causas da maior força da defesa, ligação da noção de defesa com as guerras de usura, de Paz negociada, e com as guerras populares e civis, de destruição do inimigo. Estes três capítulos no seu conjunto constituem a segunda parte, intitulada: «A dialéctica». É aqui, nas suas cerca de 130 páginas, que a análise se concentra na obra principal de Clausewitz, «Da Guerra». Exaustiva e profundamente, recorrendo a abundantes exemplos e comparando as diferentes formas que por vezes assumem nos 8 livros do «Tratado», todos os principais conceitos de Clausewitz são apresentados e explicados. Na verdade, estas páginas, se não substituem uma leitura directa de «Da Guerra», são extremamente úteis, talvez mesmo indispensáveis, a quem queira melhor entender o «Tratado», e de tal maneira claras e completas que me parece que quem nunca tenha lido Clausewitz poderá ficar a conhecer relativamente bem a sua obra através apenas da leitura desta segunda parte do primeiro livro do «Penser la Guerre».

A terceira parte, intitulada «O projecto teórico», trata daquilo que Aron designa por «a herança de Clausewitz», isto é, conforme escreve no fim da introdução a esta terceira parte, «Em que consiste o projecto de Clausewitz? O que o torna original? Até que ponto o realizou? Que equívocos subsistem?». A resposta a estas perguntas, segundo Aron, e a forma como os contemporâneos e os sucessores imediatos de Clausewitz, durante o século XIX, entenderam o «Tratado», são o tema dos três capítulos finais do 1.º livro. Opondo-se desde muito jovem aos «fazedores de sistemas», aos proponentes dogmáticos de receitas para a vitória, Clausewitz, ao contrário dos escritores militares do seu tempo, não propõe uma doutrina mas elabora uma teoria. R. Aron apresenta-nos nestes capítulos a concepção de Clausewitz sobre as leis e princípios, e as leis e princípios, que aparecem no «Tratado». São também analisadas as ligações deste com os conhecimentos históricos do autor, e as referências e exemplos da História que este utiliza, tendo o cuidado, Clausewitz, de distinguir os exemplos para esclarecer ou ilustrar uma ideia, dos que se destinam a

mostrar a possibilidade de um fenómeno, e dos que podem servir para tirar uma lição ou provar ou demonstrar uma preposição geral. Segundo a interpretação de Aron, as múltiplas vias traçadas por Clausewitz «numa matéria mal desbastada»<sup>(6)</sup> a «*historicidade de uma teoria estratégica*», submetida às mudanças inevitáveis da tática, ela própria ligada à evolução das armas e do movimento, a *dualidade das totalidades* (das guerras) estruturadas seja pela decisão última, seja pela adição de sucessos parciais, e, enfim, a *dualidade das guerras*, de que umas visam abater o inimigo para lhe ditar as condições da Paz e as outras a assegurar-se de vantagens limitadas, teriam, pela dificuldade de obter uma compreensão global, levado os leitores de Clausewitz a preferirem fixar-se nas fórmulas simples, sugestivas, em que o «Tratado» abunda, mas que, quase sempre, reflectem apenas uma parte de um todo muito complexo cujo verdadeiro significado só no conjunto se poderá encontrar.

É por isso, salienta Aron, que alguns autores, como Liddel Hart, apresentam Clausewitz como o teórico que teria interpretado grosseiramente, e acabado por caricaturar, a maneira napoleónica de fazer a guerra, ignorando ou desprezando a manobra, procurando o choque directo, em que o número decide o resultado, doutrinário dos exércitos nacionais e da conscrição. A estas interpretações extremadas da obra de Clausewitz, injustas e só possíveis por uma leitura incompleta, opõe R. Aron a sua, desenvolvida ao longo de todo este livro, em que o acento é posto no esforço analítico sobre a guerra, ou seja «o sistema conceptual cujos principais elementos se organizam com os dois movimentos opostos de ascensão aos extremos e de descida, em sentido inverso, até uma situação de simples observação armada, sob influência das condições políticas (política objectiva) e das vontades políticas (política subjectiva). A contribuição essencial de Clausewitz para a teoria da guerra teria sido então a subordinação, levada até ao seu limite lógico, do instrumento militar à intenção política. Conforme R. Aron escreve<sup>(7)</sup> «Durante um século, Clausewitz foi lido como ele temia sê-lo, por homens que nele procuravam receitas, fórmulas prontas a servir, e não por homens que nele aprendessem a pensar a guerra». No «Tratado», efectivamente, os textos nos quais se defende a prioridade da destruição das forças armadas do inimigo, que tratam da decisão pelo combate, do derrube do Estado inimigo, são inúmeros, deri-

(6) «Penser la Guerre: Clausewitz», edição Gallimard, 1976, 1.º Vol., pág. 341.

(7) «Penser la Guerre: Clausewitz», edição Gallimard, 1976, 1.º Vol., pág. 359.

vando das definições analíticas da guerra como tal (conceito abstracto isolado das contingências reais) e da natureza do seu meio, a violência. Os textos que sublinham a legislação superior da política, e que não limitam a sua intervenção mesmo na conduta das operações, que exprimem a definição das guerras reais (a definição trinitária) são, pelo contrário, em pequeno número, concentrados no livro I (o que foi revisto e reformulado por Clausewitz no fim da sua vida) e no livro VIII (deixado sob a forma de esboço).

Cerca de oitenta páginas de notas completam este primeiro volume, notas a propósito de outros comentadores de Clausewitz, de episódios da sua vida, de trechos e de conceitos da sua obra, de exemplos históricos nela utilizados, todas elas extremamente interessantes e instrutivas, de leitura indispensável para se tirar todo o proveito do texto a que se referem, e que elucidam, ilustram, e completam, de forma notável.

### 3. *A Idade Planetária*

«A partir de que ideia directriz compreender a intenção de Clausewitz? O intérprete toma por ponto de partida: ou a supremacia da política sobre o instrumento militar ou o aniquilamento (\*) das forças armadas do inimigo como objectivo *natural* do acto guerreiro, e o derrube (ou desarmamento) do Estado inimigo como objectivo *ideal* da guerra» (8).

Neste segundo livro, efectivamente, R. Aron centra a sua análise nas principiaes interpretações sofridas pelo «Tratado», do fim do séc. XIX até aos nossos dias. Conforme escreve, «Clausewitz, no segundo livro desta obra, figurará por vezes como acusado, por vezes como acusador, a maior parte das vezes como testemunha» (10). Mas como sempre, Aron procura ir mais longe, e interroga-se sobre a validade actual dos conceitos de Clausewitz, sobre a adequabilidade do seu pensamento aos novos dados políticos, diplomáticos, estratégicos, do mundo dos nossos dias, o mundo do sistema planetário, na idade nuclear.

(\*) A ideia de aniquilamento das forças armadas do inimigo, em Clausewitz, não significa necessariamente a destruição pela morte da maior parte dos seus efectivos, mas sim a sua desorganização, desmoralização ou incapacitação para influírem no desfecho da guerra, seja qual for a forma de isso se conseguir.

(8) «Penser la Guerre: Clausewitz», Tomo II, pág. 10.

(10) «Penser la Guerre: Clausewitz», Tomo II, pág. 9.

O livro está dividido em duas partes. Na primeira, sob o título «Acusador ou acusado», são colocadas sob o nossa atenção as duas grandes guerras da primeira metade deste século, bem como a explosiva dinâmica das guerras de libertação nacional, e, ou, revolucionária, que acompanharam e sucederam à segunda daquelas grandes guerras. Os três capítulos em que esta primeira parte se divide são organizados, cada um deles, em torno de cada um de três temas «clausewitzianos», e de três leituras diferentes do «Tratado».

No primeiro, são os generais franceses e alemães, Foch, Schlieffen, Falkenhayn, Hindenburg, Ludendorff, que buscam a decisão pela batalha de aniquilamento, e acabam, depois de sangrentas carnificinas, por chegar a um final teoricamente inesperado: a capitulação incondicional de uma das partes, sem que as suas forças armadas tivessem sido destruídas ou sequer derrotadas. A influência dos sucessos de Moltke em 1870, a análise da forma como se processaram as relações entre Moltke e Bismark, entre o estrategista e o político, a influência do pensamento de Clausewitz na formação teórica dos estados-maiores franceses e alemães, a forma como, de certo modo, essa influência se liga aos acontecimentos da guerra franco-prussiana, os erros de interpretação, e as vezes de «bom senso» que tentaram opôr-se a esses erros (A. Grouard, Émile Mayer, Delbrück), bem como a análise, sob o ponto de vista estratégico e político, dos momentos decisivos da Primeira Grande Guerra, tudo isso preenche cerca de 40 páginas que, no seu conjunto, constituem uma excelente síntese interpretativa da guerra de 1914-1918, vista de uma forma que não é usual, isto é, vista através dos esquemas conceptuais dos principais responsáveis pela sua conduta.

No segundo capítulo desta primeira parte, Lenine, leitor atento do «Tratado», Staline e Hitler, «chefes de guerra» não mais à maneira dos generais tradicionais, mas sim como ideológicos conquistadores, o período entre as duas guerras e todo o drama da segunda, constituem os actores principais e o cenário. Aron começa por recordar o conceito de «guerra absoluta» de Clausewitz e distingui-lo do conceito de «guerra total», com o qual muitas vezes foi confundido. Recorda depois a posição de Clausewitz quanto às relações Política-Guerra «... em nenhum caso a arte da guerra pode ser considerada como a perceptora da política, pois que nós consideramos a política como a representante de todos os interesses da sociedade

inteira» (11), concluindo que «um instrumento, por definição, não pode transformar-se em perceptor daqueles que o empregam. *O Estado não pode estar ao serviço da guerra.* Ao que Ludendorff responde que *o Estado, na nossa época, não pode não se pôr ao serviço da guerra*, e Lenine responde que *a política não pode representar todos os interesses da sociedade inteira*» (12). Deste modo, Aron resume o essencial dos desvios interpretativos dos dois célebres leitores de Clausewitz, em cuja continuidade se situam Hitler e Staline. Desenvolveu depois, com algum detalhe, o aproveitamento político de Clausewitz por Lenine, sobretudo na tipologia marxista das guerras justas e injustas e na teorização do imperialismo capitalista, concluindo que o pensamento de Clausewitz, interpretado por um marxista, serviu de quadro teórico ou de ideologia justificativa a Lenine e aos marxistas-leninistas desde 1915 até aos nossos dias. Quanto a Hitler, supõe que, provavelmente, nunca teria lido o «Tratado», mas em compensação conheceu pessoalmente Ludendorff e, tal como este, inverteu a «fórmula» (13), isto é, considerou a política instrumento da guerra, em vez desta instrumento daquela.

No terceiro capítulo, são Mao Tsé-Tung, os revolucínários chineses e argelinos, os resistentes na Europa ocupada pelos nazis, e o Livro VI do «Tratado», que ocupam o primeiro plano. Aron evidencia a equivalência, por vezes mesmo a igualdade literal, entre textos de Mao Tsé-Tung e de Clausewitz. Este último esboçou, no «Tratado», uma doutrina da organização e do emprego das forças irregulares do «povo em armas». Mas foi na China, «desde os anos 20, que a interpretação leninista de Clausewitz, retomada por Mao Tsé-Tung, enriqueceu e renovou o sentido da *Fórmula*» (14), e isso tanto no plano político como no militar. As diferentes situações, os diferentes processos, e os diferentes destinos dos resistentes na Europa ocupada, na França, na Jugoslávia, na Polónia, na Rússia, são seguidamente descritas e relacionadas com os acontecimentos políticos e militares que as geraram e explicam. O capítulo tece, no fim, algumas considerações sobre «o duplo aspecto do armamento do povo — supremo recurso de um povo oprimido, mas, também, insurreição revolucionária

(11) «Da Guerra», Livro VIII, 6B, págs. 705 e 730, citado no «Penser la Guerre», Livro II, pág. 60.

(12) «Penser la Guerre», Livro II, pág. 61.

(13) Por «a fórmula» R. Aron refere a célebre afirmação de Clausewitz: «A guerra é a continuação da política por (ou com) outros meios».

(14) «Penser la Guerre: Clausewitz», Volume II, pág. 103.

em potência», e termina afirmando que «... o princípio da aniquilação física — a bomba atômica — e o armamento do povo — a luta de classes à escala do planeta — tendem, um e outro, à permanência e à ubiquidade da violência. Do que, uma vez mais, surge a questão última: a inversão da *Fórmula*, não será a própria realidade histórica que a estabelece» (15).

Estas duas últimas frases do terceiro capítulo introduzem o tema da segunda parte deste segundo livro, à qual Aron deu o título de «A idade nuclear», e o subtítulo de «A aposta na razão». Nela, o ilustre pensador francês propõe-se aplicar o sistema conceptual de Clausewitz à compreensão do universo actual. Os problemas da estratégia para integrar os novos dados do armamento nuclear, a diversidade das guerras nos últimos trinta anos, a legitimidade de imaginar o Estado como uma pessoa colectiva inteligente e capaz de representar os interesses de *todo* colectivo de forma racional, são os temas dos três capítulos que constituem esta segunda parte.

No capítulo quarto, Aron efectua um levantamento dos principais problemas conceptuais, dos dados teóricos e dos exemplos históricos mais importantes, relacionados com a estratégia nuclear, e fá-lo, tal como constantemente ao longo de todo o livro, utilizando os textos de Clausewitz ou a sua interpretação deles. São postas e respondidas neste capítulo questões como, por exemplo, «um Estado dotado de uma pequena força de dissuasão (nuclear) pode evitar uma agressão conduzida apenas com armas convencionais por uma grande potência nuclear?» (analisando a validade da política nuclear francesa), ou «a crise constituirá na idade nuclear o equivalente do pagamento em espécie na teoria clássica» (analisando as crises de Cuba e de Berlim), ou «qual a utilidade das armas nucleares num conflito envolvendo uma grande potência nuclear e uma pequena potência não possuidora de armas nucleares, mas aliada de outra grande potência nuclear» (analisando as guerras da Coreia e do Vietname), ou «pois que as armas nucleares não são utilizáveis para obter a decisão, mas apenas para evitar o seu mútuo emprego, que condições serão necessárias para ser possível a negociação entre as Superpotências, para limitarem os seus arsenais nucleares?» (analisando os tratados de limitação de armamentos e sua relação com as estratégias de emprego e com a «corrida tecnológica»), ou ainda «exercerão as armas nucleares, em situação de paridade, alguma influência nas decisões durante as crises, e como?»

---

(15) «Penser la Guerre: Clausewitz», Volume II, pág. 133.

(analisando de novo as crises de Cuba e de Berlim, bem como os bombardeamentos do Vietname do Norte). Também a necessidade teórica de aceitar o princípio da moderação e da razoabilidade dos políticos com poder de decisão sobre o emprego das armas nucleares («se se não aposta sobre a razão, sobre quê apostar»)<sup>(16)</sup>, bem como o problema da «imoralidade essencial» de toda a estratégia nuclear («Uma estratégia que recomenda, mesmo que condicionalmente, um acto criminoso... é ela própria criminoso. Ela preserva talvez uma paz imoral»)<sup>(17)</sup>, são discutidos. O capítulo termina com a interrogação: «Os analistas nucleares merecem o título de neoclausewitzianos?». Na resposta à sua própria pergunta, Aron põe de novo em evidência os dois movimentos intrínsecos à natureza da guerra segundo Clausewitz, a ascensão aos extremos, decorrência necessária da natureza ideal ou conceptual da guerra, e a descida para a observação armada, consequência possível da intervenção das políticas objectiva e subjectiva nas guerras reais. No quinto capítulo, Aron toma como ponto de partida as afirmações de Clausewitz sobre a *historicidade* (ligação íntima da natureza de todas as guerras às circunstâncias históricas) e sobre a *complexidade interna* das guerras, bem como a sua insistência sobre um dos seis factores que, para ele, implicavam aquela historicidade: a relação entre as Forças Armadas e o Povo. Os outros cinco eram as armas, as invenções da ciência, a organização dos poderes públicos, a natureza das entidades políticas, os limites e as regras da sociedade dos Estados. Este último factor, nos tempos actuais, apresenta um traço novo relativamente à experiência histórica, que é a sua globalização («ela estende-se ao planeta inteiro»), o que arrasta uma profunda heterogeneidade na qual se inclui a incompatibilidade de ideologias e de culturas, a enorme diversidade das armas e tipos de armamento disponíveis, incluindo as nucleares, o imenso diferencial de potência entre os dois Estados gigantes e todos os outros, e, mesmo também, entre estes. A existência de potências nucleares tende a localizar e limitar as guerras, pelo menos em certas regiões, e as incompatibilidades ideológicas tendem a dar a todos os conflitos «uma dimensão de guerra civil»<sup>(18)</sup>.

Deste modo, R. Aron centra a sua atenção, por um lado, nas guerras populares, e, por outro, nas guerras convencionais limitadas. É-nos apre-

<sup>(16)</sup> «Penser la Guerre: Clausewitz», Volume II, pág. 174.

<sup>(17)</sup> «Penser la Guerre: Clausewitz», Volume II, pág. 175.

<sup>(18)</sup> «Penser la Guerre: Clausewitz», Livro II, pág. 184.

sentada uma crítica da confusão de designações dos vários tipos de guerra em que participam populares em forças irregulares, e proposta uma tipologia distinguindo as guerras de libertação das revolucionárias, as guerras civis daquelas em que uma das partes é um invasor ou um colonizador, e analisadas as suas principais características. São também analisadas as guerras «clássicas» (ou convencionais) limitadas, ou seja, apertadamente controladas por condições e decisões políticas, como as que se verificaram entre a União Indiana e o Paquistão, entre Israel e os Estados Árabes. R. Aron termina este interessante capítulo pondo-se duas interrogações: «Se todas as guerras, no nosso século e, sobretudo, depois de 1945, apresentam uma dimensão de guerra civil, a paz, ela também em consequência das rivalidades ideológicas, não comportará uma dimensão de guerra civil transnacional? Pode-se ainda chamar à política a inteligência do Estado personificado e distinguir, pelo meio específico, a violência, a guerra da paz?». À profunda discussão destas questões e à sua resposta dedica Aron o sexto capítulo que, no campo dos conceitos, constitui como que o retomar e o concluir dos temas dos dois capítulos anteriores, e onde se apura a possível interpretação Clausewitziana dos conflitos no actual sistema internacional de Estados cobrindo o Mundo inteiro.

Raymond Aron termina este segundo livro com um epílogo que intitula «Adeus às armas, ou a grande ilusão». Nele volta ao conceito de guerra, em face das novas condições dos tempos modernos, comparando as posições predominantes entre os analistas e pensadores marxistas-leninistas, russos e chineses, e os ocidentais. Estes últimos invertendo a «fórmula», aqueles mantendo-a, devido à cuidadosa diferenciação dos conceitos de guerra e de paz. Seguidamente, Aron analisa e critica os conceitos modernos de estratégia, designadamente os de Beaufre. E termina o epílogo e o livro com um grande, um veemente alerta, pleno de apaixonada lucidez: «Na verdade, a grande ilusão, no ano da graça de 1975 (...) é (...) a dos europeus, por vezes mesmo a dos americanos, que atribuem a todos os povos e a todos aqueles que os governam uma única reacionalidade, a dos economistas que comparam o custo e o rendimento. Os europeus desejariam sair da História, da grande História, aquela que se escreve com letras de sangue (...) mas (...) as armas de destruição maciça provocaram uma mutação das formas de guerra, não uma mutação das relações interestados (...) a sociedade planetária mantém-se anárquica (...). Sim, a guerra parece-nos horrível e absurda a nós outros, intelectuais

de boa vontade sem fanatismos ideológicos, patriotas sem paixão nacionalista ou imperialista. Mas os marxistas-leninistas de Moscovo aclamam as guerras civis, Jean Paul Sartre partilha a exaltação da multidão que assalta a Bastilha e transporta, na ponta de uma lança, a cabeça do governador; os judeus da Europa aprenderam à sua custa que não basta recusar a violência para escapar à morte; os palestinianos, privados da terra que tinham por sua e da pátria com que sonham, mobilizam o ódio dos revoltados, duma ponta à outra do mundo, contra os israelitas que viverão na terra dos seus antepassados, ou morrerão combatendo.»

Por último, tal como no primeiro livro, incluem-se extensas notas, plenas de interesse, em que muitos dos temas são retomados e desenvolvidos, frequentemente sob a forma de mini-ensaios de contradição polémica com outros autores citados ao longo do texto do livro.

#### 4. *Alguns comentários*

R. Aron termina o seu epílogo recordando-nos um facto fundamental, que aliás salienta diversas vezes ao longo deste segundo livro: a sociedade internacional permanece constituída por Estados e por povos que se pretendem constituir como tal. Esses Estados e povos têm interesses por vezes inconciliáveis, e os conflitos que se originam, hoje como sempre, têm como últimos decisores os próprios interessados, os povos ou Estados politicamente personalizados em «inteligências políticas». Esses povos ou Estados recorrem, ou podem recorrer, à violência como meio de «continuar a sua política». Isto é, no fundo, no essencial quanto à forma e manifestações do Poder Político, o mundo das relações internacionais de hoje, o mundo de R. Aron, não difere significativamente do mundo das relações internacionais do século XIX, o mundo de Clausewitz. Ou seja, a guerra continua possível. O «adeus às armas» não é ainda para já, apesar da «idade nuclear» ter introduzido, localmente e para certas formas de violência, uma espécie de paz, a paz do equilíbrio do terror.

No centro desta sociedade internacional de «Unidades Políticas»<sup>(18)</sup> está pois, a permanente possibilidade das relações de paz se transformarem em relações de guerra. O conceito de guerra é, portanto, o conceito central

(18) Unidade Política é uma expressão muito usada por R. Aron na sua obra «Paix et Guerre entre les Nations», e que, curiosamente, não utiliza no «Penser la Guerre». Com essa expressão, designa toda e qualquer colectividade politicamente organizada e capaz de actuar de forma autónoma no âmbito das relações internacionais.

do «Penser la Guerre» de Aron como o fora já no «Tratado» de Clausewitz. Naturalmente, tomá-lo-emos também como ponto de partida para estes breves comentários, em que tencionameos incluir algumas referências ao conceito de estratégia.

a. O conceito da guerra em Clausewitz.

Na sua obra Clausewitz apresenta duas definições de guerra. Numa, puramente conceptual, a guerra é definida como «acto de violência destinado a obrigar o adversário a executar a nossa vontade» (20). A guerra é aqui definida a partir do seu meio específico, a violência, e limitada às suas características intrínsecas, de puro duelo de vontades entre antagonistas que, antes de mais, procuram, cada um deles, dominar o adversário. É a imagem típica dos dois lutadores em acção.

Desta definição decorre naturalmente, mesmo necessariamente, a célebre lei da ascensão aos extremos. Pois que apenas se consideram as duas vontades e a violência que nada limita a não ser a força oposta, então cada uma das partes, para não ser vencida, deverá contrapor a cada iniciativa do adversário pelo menos igual violência, mas como quer vencê-lo, não lhe bastará igualá-la mas necessitará de a aumentar, ao que o outro reagirá de forma semelhante, até que cada um esgote as suas possibilidades de violência, vá até aos extremos da sua força. Esta definição retrata, e esta lei aplica-se, a um tipo de guerra ideal (no sentido de concebido pela ideia) ou absoluta (no sentido de não serem consideradas restrições ou limitações extrínsecas ao simples jogo das vontades opostas e da violência como meio). Nesse tipo de guerra absoluta, o objectivo «natural» é a destruição das forças armadas inimigas, e o seu fim «ideal» é o derrube do Estado inimigo.

Este conjunto de conceitos, puramente abstractos, tendo em conta apenas os factores intrínsecos ao antagonismo das vontades considerado na sua forma mais abstracta possível, aplica-se a todas as guerras, em todas as épocas e lugares, devido, justamente, à sua elevada abstracção e generalidade. É a própria essência da guerra que é considerada. Por isso mesmo, aplicando-se a todas, não se aplica verdadeiramente a nenhuma, pois que todas as guerras sofrem a influência de múltiplos factores internos

---

(20) «Da Guerra», Livro I, capítulo 1.º.

e externos que as complexificam, moldam e diversificam. «A guerra é um camaleão», como reconhece Clausewitz.

No fim da sua vida, quando reviu o Livro I do «Tratado» e teria iniciado a revisão dos restantes, Clausewitz propõe uma segunda definição de guerra, que não substitui a primeira, mas passa a acompanhá-la. A guerra, escreveu ele, é uma «estranha trindade composta da violência original do seu elemento que é preciso considerar como uma *pulsão natural e cega*, do jogo da probabilidade e do acaso que fazem dela uma *livre actividade da alma*, e da natureza subordinada de um instrumento político, pelo qual ela se liga ao *puro entendimento*»<sup>(21)</sup>.

Esta definição, ao contrário da primeira, toma em conta a observação da realidade das guerras, sobretudo, introduz na definição de guerra a intervenção da política, nos dois sentidos em que a palavra é utilizada no «Tratado»: condições socio-políticas ou política objectiva, e vontade política ou política subjectiva. Este papel instrumental da guerra face à política é concebido por Clausewitz desde os seus primeiros escritos, ainda com 24 anos, mas, aparentemente, e é essa a opinião de R. Aron, só nos últimos 3 anos de vida, quando iniciou a revisão do «Tratado» e introduziu neste a definição trinitária, terá tirado todas as consequências desse domínio da guerra pela política. A própria modificação da «fórmula» «A guerra é a continuação de política *por* outros meios» que, em dados passos do «Tratado», aparece como «A guerra é a continuação da política *com* outros meios» parece ir no mesmo sentido, de afirmar uma ainda maior intervenção da política na guerra.

Enquanto que da primeira definição, que corresponde a um conceito *de guerra absoluta, ou ideal* (no sentido de puramente conceptual, existente no mundo das ideias) se deduz a necessidade lógica da ascensão aos extremos, da segunda, que corresponde a um conceito de *guerra real* (no sentido de guerra verdadeira, existente no mundo dos factos) pode conceber-se a possibilidade de movimentos nos dois sentidos, aumento ou diminuição da violência, pela intervenção das circunstâncias e decisões políticas. A natureza dos fins em vista, o valor atribuído ao que está em jogo, a violência das paixões ateadas, a duração e condições das hostilidades, a variação das relações de força, as relações com terceiros, o desgaste, etc., tudo isso intervém nas guerras reais, e as modula. Conforme afirma

<sup>(21)</sup> «Da Guerra», Livro I, capítulo 1.º, pág. 28.

R. Aron, a definição trinitária da guerra permite considerar, ao lado da lei da ascensão aos extremos, que decorre da natureza «não controlada» da guerra, uma lei de «descida até à simples observação armada», que pode decorrer da intervenção política. Intervenção política que, para Clausewitz e para R. Aron, se pode e deve verificar *durante* a guerra, na própria conduta das operações<sup>(22)</sup>.

As duas definições correspondem, pois, dois conceitos de guerra. Mas a guerra sendo uma totalidade, esta totalidade pode ser definida, e assim acontece por vezes, a partir do seu último combate que decide tudo e, por assim dizer, apaga ou invalida todos os sucessos anteriores (R. Aron utiliza a imagem de um torneio desportivo, tipo taça, em que cada episódio é decisivo). Essa totalidade pode também ser definida a partir da acumulação de sucessos parciais (R. Aron utiliza então a imagem de um campeonato). Ao primeiro tipo de guerra corresponderá, naturalmente, como fim, uma Paz ditada. Ao segundo, uma Paz negociada. E, a cada um, uma «estrutura» diferente, pedindo estratégias, ou condutas gerais, diferentes também. Por isso Clausewitz (e R. Aron) salienta que é papel fundamental para o político «chefe da guerra» diagnosticar, desde o início, qual a natureza da guerra.

#### b. O «novo» conceito de «guerra»

Para Clausewitz, o conceito de guerra implicava *sempre* o uso do seu meio específico, a *violência*. A Paz era a situação da relação entre os Estados em que a violência estava ausente, a guerra era a situação em que ela se desencadeava.

Após a Segunda Guerra Mundial numerosos comentadores, pensadores, políticos, analistas das relações internacionais, vêm afirmando a existência de uma situação específica, no âmbito das relações internacionais, nem paz, nem guerra, a que alguns têm chamado mesmo guerra, a «3.ª guerra mundial já em curso» conforme a designou Soljenitsine, e, muitos, «guerra fria». Designações como paz/guerra, paz armada e paz de terror, têm também sido utilizadas. Basicamente, o carácter bélico, ou semibélico, da situação das relações internacionais «formalmente paci-

(22) Este é um ponto que tem estado, e ainda permanece, no centro dos debates teóricos sobre as relações entre Política e Estratégia. Ao longo do livro «Penser la Guerre», por diversas vezes R. Aron volta a ele, analisando-o de diversas formas e à luz de diversos exemplos (as relações entre Bismarck e Moltke, por exemplo) e de diversas interpretações.

ficas», pelo menos em termos do que, tradicionalmente, se usava designar por paz, viria da competição ideológica inconciliável entre os dois tipos de organização sociopolítica (socialismo marxista-leninista e democracia liberal), à escala mundial, que, impedida de encontrar uma decisão através do confronto armado devido à existência das armas nucleares, se sublimaria através de uma teia de diversíssimas formas de intervenção mais ou menos disfarçada, fomentando lutas internas e apoiando uma das partes, quer directamente, quer através de «procuradores», utilizando a propaganda, o terrorismo, a sabotagem, provocando ou tirando partido de guerras convencionais limitadas em determinadas zonas não cobertas pela «sanctuarização nuclear», etc. Enfim, pela imbricação de «fidelidades transnacionais», o confronto ideológico daria uma «dimensão de guerra civil», para utilizar a imagem de R. Aron, às relações internacionais, e essa dimensão materializar-se-ia em diversos surtos de violência, assumindo diversas formas, desde as crises, passando pelas sabotagens e pelo terrorismo mais ou menos avulso, até às guerras populares, revolucionárias ou de libertação, e às guerras convencionais limitadas.

Clausewitz não conhecia situações semelhantes, pelo que, naturalmente, para ele o problema não se punha. No seu tempo, não era preciso preocupar-se em distinguir a guerra da paz. Essa distinção impunha-se, era evidente. R. Aron, pelo contrário, homem do nosso tempo e profundo conhecedor daquilo que hoje se vem chamando «ciência das Relações Internacionais», aborda o problema, analisa-o, discute-o, e formula a sua opinião. Ele não nega a caracterização da nova situação, que, aliás, descreve magistralmente. Mas nega que ela implique uma alteração dos conceitos tradicionais de guerra e de paz. Conforme escreve, num dos diversos passos do 2.º volume, em que aborda esse tema «A distinção entre a *paz absoluta* e a *guerra fria* tal como se encontra, por exemplo, nos livros do general Beaufre, não apresenta, a meus olhos, valor conceptual. Estas duas modalidades de *não guerra* apresentam diferenças de grau, não de natureza. Logo que coexistam Estados que se reclamam de ideologias incompatíveis, uma ao menos como vocação universal, as relações entre as sociedades, à margem das relações entre os Estados, revestem, por uma parte, a carácter de um conflito civil, de uma luta de «partizans». Se a ideologia com vocação universal de um dos grandes Estados encontra, para a encarnar e difundir, um partido no interior dos outros Estados, a acção psicopolítica de cada Estado, para salvaguardar a sua

Unidade e dissolver a do adversário, torna-se inevitável. As guerras de religião ofereceram um exemplo desta imbricação de lutas internas e externas, militares e ideológicas, comparável à dos anos que se sucederam à Segunda Guerra Mundial. Pode-se mesmo dizer que os Estados, no século XX, limitaram mais eficazmente, mais rigorosamente, a ascensão da luta ideológica para a violência» (23).

Poder-se-á objectar que, justamente, a competição ideológica nos séculos XVI e XVII encontrou a saída tradicional, nas guerras conhecidas por guerras de religião, as quais traduziram os diversos paroxismos desse conflito, e que, no seu conjunto, se podem considerar quase como uma série de episódios de uma mesma «grande guerra» entrecortada de tréguas, enquanto que a situação actual, em que a guerra entre as potências principais se tornou «impensável» (embora, infelizmente, nunca se possa considerar impossível) difere daquelas apenas na forma como os «paroxismos» do conflito, e o próprio decurso deste, tem encontrado tradução. Poder-se-á argumentar que as intervenções e influências em guerra populares, e em guerras limitadas, e a formação e gestão de crises, serão episódios que se substituem às guerras entre as potências principais, por causa do factor nuclear, e que, assim, toda a complexa situação em que estão envolvidas desde 1945 as grandes potências equivale a uma «grande guerra» não declarada nem travada directamente entre elas, mas que se vai desenvolvendo em múltiplas formas de violências várias em locais diversos, alternando com procedimentos de diplomacia tradicional.

Quando R. Aron afirma que as duas modalidades de não guerra, aquelas a que Beaufre chama Paz absoluta e guerra fria, não apresentam diferença de natureza, ele tem em mente a utilização ou não da violência na competição das vontades como critério da distinção entre guerra e paz. Mas também aqui muitos autores modernos questionam o significado de violência, e, conforme cada um, alargam-no de forma a cobrir a ameaça da violência, a coacção, a injustiça social, a própria ordem social. R. Aron insurge-se, a justo título em nossa opinião, contra esse alargamento descharacterizador do conceito. Critica a generalização abusiva de certos sociólogos e filósofos, entre os quais Sartre, que vão ao ponto de denominar «violência simbólica» a própria acção de educar, isto é, de «moldar uma consciência vazia», por isso pura e livre, carregando-a com os costumes,

(23) «Penser la Guerre», Volume II, pág. 249.

regras, tradições, que a sociedade lhe impõe. «Vocabulário bizarro», escreve Aron<sup>(24)</sup>, porque não permite distinguir as modalidades da socialização, a inevitável e difusa *influência* sobre os indivíduos do grupo social que tende a reproduzir-se a si próprio, da *imposição*, que supõe uma resistência, consciente ou não, de aqueles sobre os quais pesa o medo ou o poder. A violência não guarda uma significação específica senão na condição de designar uma relação entre os homens, que comporte o uso, ou a ameaça de uso, da força física.

A seguir, Aron critica também a ideia de violência como fundamento da ordem interna nos Estados e da própria sociedade dos Estados. Esta ideia parece-lhe, contudo, menos injustificada. «A ordem inigualitária, estabelecida em todas as sociedades, contém de certeza um elemento de violência clandestina.» Mas, de qualquer modo, «podem-se distinguir os regimes que suportam ser postos em causa, daqueles que o recusam; pode-se distinguir os métodos das diversas instâncias de socialização, os poderes que toleram e aqueles que interdizem as heresias religiosas ou ideológicas, as reivindicações e as manifestações». Por outro lado, Aron admite a existência de dominantes e dominados entre os Estados no sistema internacional, bem como a desigualdade económica, mas recorda que não são semelhantes as situações de domínio económico e as de domínio político, criticando assim outra generalização de um conceito, desta vez o de imperialismo. E termina esta sua crítica à generalização do conceito de violência com estas linhas: «Não me proponho discutir aqui esta teoria do imperialismo, medir os inconvenientes e as vantagens para os países subdesenvolvidos da inserção no mercado mundial de que os Estados Unidos ocupam o centro. Eu interrogo-me sobre o vocabulário e os conceitos. Se se considera «violenta» toda a ordem social, todo o sistema interestados que se considera não equitativo e contra o qual se levanta uma fracção dos dominados, a violência torna-se caracterizável pela mesma razão a sua ubiquidade».

Creio que Aron tem razão, e que devemos preservar, na medida do possível, o significado tradicional dos conceitos, enquanto continuarem a existir os factos e situações reais, a que correspondem. O alargamento do conceito de guerra às situações em que *não são* utilizadas forças armadas, isto é não existe violência com utilização da *força física*, como

(24) «Penser la Guerre», Volume II, pág. 255.

diz Aron, levanta o problema de encontrar um termo que caracterize, separadas das outras, as situações em que, efectivamente, as forças armadas são empregues. A adopção da designação de «guerra fria» leva, por isso, à necessidade de se falar em «guerra quente». A designação de guerra aplicada a situações de conflito sem utilização de armas obriga a, quando se refere um conflito em que os canhões fazem ouvir a sua voz, se tenha que qualificar o substantivo, para desfazer equívocos, dizendo «guerra armada» ou «guerra com utilização de forças armadas», etc. É claro que as pessoas que preferem a designação de paz/guerra, guerra fria, ou simplesmente guerra, para a actual situação do sistema mundial, sabem muito bem tudo isto que aqui temos dito, e o que Aron a este respeito escreveu. Julgo que, apesar disso, preferem manter a sua opinião porque as palavras são símbolos, e consideram importante utilizar a simbologia ligada à palavra guerra para chamar a atenção da opinião pública para os perigos reais que ameaçam as nossas sociedades, nos tempos que estamos vivendo, apesar de uma situação que *parece* Paz. Partilho a convicção dessa necessidade de mobilizar as opiniões e as vontades, de alertar as consciências, mas também penso que isso poderá ser feito sem confundir os conceitos.

Do que atrás fica escrito, parece poderem estabelecer-se os seguintes pontos:

- No essencial, as duas definições de guerra, de Clausewitz, mantêm-se ambas válidas. Elas são abstractas, e por isso intemporais. São também complementares. Todas as guerras são, na sua essência, confrontos violentos, de vontades colectivas, e todas elas se inserem no mundo real, incluindo por isso a «cega paixão», «a livre actividade da alma» e o «puro entendimento». Consoante a parte que couber a cada um desses elementos, assim a guerra se aproximará mais do modelo da guerra absoluta, com a ascensão aos extremos, ou se afastará dele, com a descida à observação armada.
- A nova situação do sistema mundial é efectivamente nova. O próprio R. Aron a tem caracterizado em vários dos seus livros, e também o faz neste. Embora ele diga que a procura de objectivos de domínio entre Estados sem emprego da violência bélica sempre fez, e não basta para chamar a essa situação «guerra», a verdade é que nunca, como agora, se tem recorrido à intervenção,

mais ou menos aberta, por parte de uns Estados na política interna de outros Estados sem que isso seja considerado causa de guerra, ao contrário do que acontecia outrora, nem nunca se utilizaram tanto; e com tanta eficácia, formas de violência e de coacção não militares, em vários graus, também sem que isso seja considerado causa de guerra, como seria outrora. Não se trata, como diz R. Aron, de guerra. Mas também não se trata de uma verdadeira paz, mas sim de uma situação muito semelhante a um período de pré-guerra. Só que a dissuasão nuclear vem «adiando» a guerra que sem ela já teria eclodido.

— A coacção, isto é, a capacidade de compelir, obrigar, contra vontade, outrém a fazer ou não fazer algo, tem outras formas, nas Relações Internacionais, para além das que implicam o emprego dos meios militares. Existem acções económicas, políticas, formas de violência clandestina, «encomendadas» ou apoiadas, que podem forçar outros Estados, e a História contemporânea tem-nos fornecido exemplos disso.

— A tecnologia dos armamentos, o seu elevado custo, a grande eficiência dos meios militares tornando possíveis acções de facto consumado de grande envergadura em muito curtos prazos de tempo, tornam hoje, mais do que nunca, decisivo o problema de preparação suficiente e atempada. Mas a mobilização das vontades, a aceitação por parte das opiniões públicas dos elevados sacrifícios que a afectação dos recursos para a Defesa impõe, tornam cada vez mais difícil realizar essa preparação, nos Estados onde se pratica a democracia liberal. A ameaça não é evidente, e, quando se torna evidente, é tarde. Este é o problema central da Defesa. E é, provavelmente, o argumento mais forte a favor da traição à pureza dos conceitos contida no alargamento da designação de guerra a uma situação que, formalmente, é de paz. Mas a compreensão da gravidade das ameaças também pode ser obtida através do esclarecimento, e esse parece-me ser o caminho correcto.

### c. A arte da guerra

Sob esta designação, Clausewitz incluía, nos seus primeiros escritos, como no de 1804, a estratégia, a tática, a organização dos exércitos (recrutamento, armamento, equipamento e treino), o reabastecimento das

tropas, a fortificação e o assalto das cidades. No «Tratado», a expressão «arte da guerra» é utilizada como equivalente de «conduta da guerra» ou de «teoria do *emprego* das forças armadas», e tem o seu sentido restringido ao conjunto estratégia mais tática, sendo o que se refere à preparação e ao reabastecimento dos exércitos, bem como à fortificação e assalto das cidades, apresentado como conhecimentos auxiliares da arte da guerra.

De facto, misturam-se aqui duas noções. Uma é a de *emprego* das forças armadas durante a guerra, outra é a de *preparação* das forças armadas para a guerra. A estratégia e a tática pertencem claramente à primeira, mas também o assalto das cidades, e o reabastecimento dos exércitos em campanha. A organização dos exércitos, o seu equipamento, a fortificação das cidades, devem ocorrer antes da guerra, mas podem ocorrer também durante ela. No entanto, no século XIX, a influência que estas tarefas, relativamente simples então, e estereotipadas em alguns procedimentos bem conhecidos poderiam ter no evoluir dos acontecimentos da guerra, era relativamente pequena. A evolução da guerra dependia, sobretudo, do resultado dos combates, e isso era com a tática, que Clausewitz definia como a arte do emprego das forças armadas para atingir a vitória, e do aproveitamento das vitórias obtidas para atingir os fins fixados pela política, e isso era com a estratégia, que Clausewitz definia como a utilização dos resultados dos combates para atingir os fins da guerra. A estratégia competia escolher os locais e os momentos, e concentrar as forças para os combates. A tática competia utilizar, durante eles, as forças armadas para conseguir a vitória. O resto era necessário, mas a sua influência era menor. A verdadeira arte da guerra podia entender-se reduzida à estratégia e à tática.

Nos tempos modernos a importância dos reabastecimentos e dos movimentos tornou-se vital, decisiva: a melhor tática do mundo torna-se ineficaz se não dispuser da capacidade de movimento, remuniamento, e de abastecimento de combustíveis, em tempo oportuno e nas enormes quantidades que os exércitos e os combates modernos reclamam. Isto é, a logística tornou-se complexa, e talvez tão importante, como a tática. Assim é que para os autores modernos, como, por exemplo, para o general Beaufre, que aliás não utiliza a expressão arte da guerra, mas sim a de arte militar, esta se divide em estratégia, tática e logística.

Permanece porém a necessidade de distinguir as noções de emprego, e de preparação. A verdadeira arte reside no emprego, mas na mesma medida em que este reclama maior especialização, e isso vem acontecendo tanto nas tarefas táticas como nas logísticas, a preparação torna-se mais necessária, mais influente nos resultados, mais complexa e também mais demorada.

#### d. O conceito de estratégia

Para Clausewitz, «a estratégia liga os combates uns aos outros para atingir os fins da guerra». Dentro da «arte da guerra», compete-lhe a conduta geral das operações.

Cabe-lhe dispor as forças nos locais e oportunidades mais convenientes, nas relações de força mais favoráveis, de modo a que a tática possa, depois, alcançar o seu fim natural, a vitória<sup>(25)</sup>. A estratégia faz parte da arte da guerra, só durante ela se pratica.

A estratégia, portanto, utiliza os combates, mas também os *prepara*, já que lhe compete escolher o local, o momento, e ter disponíveis as forças convenientes para eles. À medida que a importância da preparação prévia dos meios, e dos locais (praças fortes, para a estratégia terrestre, portos situados em locais favoráveis, para a estratégia naval), se foi tornando mais importante, naturalmente, os teorizadores da estratégia passaram a incluir no conceito, até aí completamente contido na conduta da guerra, também a preparação das forças militares, e dos seus pontos de apoio. É bem conhecida a definição do almirante Mahan, marinheiro norte-americano do fim do século XIX, «A estratégia naval tem por finalidade criar, favorecer, acrescentar, tanto durante a paz como durante a guerra, o poder marítimo de um país»<sup>(26)</sup>, em que aparece claramente explícita uma extensão no tempo: a estratégia já não é concebida apenas como uma actividade do tempo de guerra, mas sim, também, do tempo de paz, devendo intervir na preparação e obtenção dos meios de que prevê virá a necessitar.

Esta extensão no tempo está ligada também a uma outra extensão. No entendimento de Clausewitz, e, aliás, no dos seus contemporâneos, a estratégia estava ligada explicitamente à ideia de emprego, à conduta.

<sup>(25)</sup> Conforme Clausewitz afirma, e Aron diversas vezes salienta, a vitória é um objectivo tático, não estratégico. Para a estratégia, a vitória é um meio, não é um fim.

<sup>(26)</sup> «Influence de la Puissance maritime dans l'Histoire». Citado pelo almirante Castex, em «Théories Stratégiques», Vol. I, 1.ª parte, págs. 8 e 9.

Era a conduta geral das operações. Na definição de Mahan, a ideia de preparação, que de uma forma muito reduzida (só para os combates) e implícita, já se continha no conceito de Clausewitz, aparece alargada e explícita.

Estas duas novas ideias do conceito de estratégia, a de intervenção na preparação dos meios, e a do funcionamento em tempo de paz (embora tendo sempre como objectivo a guerra) vêm a confirmar-se e a tomar outra dimensão após a Segunda Guerra Mundial. A guerra «total» passou a incluir a diplomacia, a propaganda, a espionagem, a economia, a psicologia, tudo, enfim, que pudesse influir na vontade do adversário. Porque esse é o verdadeiro campo onde se obtém a decisão. Clausewitz sabia-o, e isso reflecte-se na importância que na sua obra atribui ao factor moral. Mas no seu tempo não havia aviação que pudesse passar por cima dos exércitos e bombardear cidades e fábricas no coração do território inimigo, nem meios de comunicação social que pudessem atingir, simultaneamente as opiniões e o moral das multidões e dos soldados. Por isso Clausewitz atribui importância decisiva à vitória nas batalhas e à destruição das forças armadas inimigas, considerando relativamente secundários os outros dois alvos da estratégia, isto é, os recursos materiais e o moral das populações, e menosprezando os meios de coacção não militares, aos quais atribui apenas papel auxiliar em termos de influência no moral das tropas.

A actual importância acrescida dos meios de coacção não militares teve como resultado o aparecimento de novas definições de estratégia, que os incluem. A definição de «Grande Estratégia», de Liddel Hart, «a arte de coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação ou de um grupo de nações, para a consecução do objectivo político visado com a guerra, e que é definido pela política»<sup>(27)</sup>, responde, justamente, a essa necessidade. Posteriormente, outras definições ainda mais latas, como, por exemplo, a de estratégia total proposta pelo general Beaufre, «a arte de empregar a força ou a coacção para atingir os fins fixados pela política»<sup>(28)</sup> desligam, pela primeira vez, o conceito de estratégia do conceito de guerra, a que estivera sempre ligado. A estratégia passa agora, na opinião dos autores que seguem essa corrente do pensamento estratégico, a ter como

(27) «As Grandes Guerras da História», de Liddel Hart, pág. 406.

(28) «Introduction à la Stratégie», do General Beaufre, ed. Armand Colin, 3.ª edição, pág. 16.

objecto não apenas a conduta das operações na guerra, como para Clausewitz, não apenas essa conduta mais a preparação prévia para a guerra, como para Mahan e ainda para Liddel Hart, mas essa conduta e essa preparação, que passava a ser preocupação das estratégias estruturais e genéticas, não só para a guerra, mas para *todos os conflitos* em que vontades colectivas entrem em confronto, utilizando meios de coacção para mutuamente se imporem.

R. Aron não concorda com este conceito de estratégia, ou melhor, considera que esta estratégia total, assim definida, já não é estratégia mas é a própria política do Estado. Conforme escreve «na medida em que a noção de estratégia total tende a reduzir a autonomia da estratégia propriamente militar, para a subordinar muito estreitamente a uma concepção estratégica de conjunto, ela própria, directamente comandada pelo conceito político, e elaborada ou posta em obra pelos homens políticos, prolonga o pensamento clausewitziano e não se distingue em nada, diga o que disser e general Beaufre, da conduta da guerra ou da política» (29).

O problema principal é, de facto, o da relação estratégia-política, e isso em dois planos: no plano conceptual, e no plano da prática. No plano conceptual existe, apesar de tudo, uma distinção, diga o que disser R. Aron. A estratégia utiliza *meios de coacção*, a política utiliza todos os meios, continuando portanto a haver lugar para a distinção, que R. Aron sempre faz, quanto às relações internacionais, entre diplomacia e estratégia. Meios de coacção para esta, os outros meios (persuasão, cooperação, etc.), para aquela. Além disso, a estratégia tem uma metodologia própria, diferente da política em geral. Por outro lado, a estratégia é uma racionalização da acção, compete-lhe tratar da utilização dos meios, que, como vimos, são os de coacção, e preocupar-se com o dispor deles, com oportunidade, sugerindo e aconselhando a política nesse sentido. A esta compete escolher os fins, preparar os meios, e enquadrar (condicionantes e orientações) a conduta estratégica. Finalmente, esta tem por objecto os conflitos, enquanto a política tem preocupações muito mais gerais.

No plano da prática, as relações entre a política e a estratégia levantam problemas quando os comandantes em chefe dos teatros de operações não são simultaneamente os chefes políticos. Frederico II, Gustavo

(29) «Penser la Guerre: Clausewitz» — Tomo II, pág. 259. Nesta frase R. Aron cita Beaufre, reproduzindo algumas linhas escritas por este, desde o início da frase até «pelos homens políticos».

Adolfo, Napoleão, como César, Alexandre, etc., foram simultaneamente chefes de guerra e chefes dos exércitos, reuniam as chefias política e estratégica. No fim do séc. XIX, Bismark e Moltke, nas Primeira e Segunda guerras mundiais, os diversos governantes e os respectivos generais, viveram situações em que a chefia da guerra, da responsabilidade da política, e a estratégia, da responsabilidade dos chefes militares, estavam separadas. Tendem sempre a surgir, então, as inclinações do estrategista, para afirmar a sua «independência inteira na acção», e do chefe político, para afirmar o seu direito de intervir a qualquer momento, mesmo na conduta das operações. Clausewitz e Raymond Aron decidem a favor da política. Um grande número de autores no campo de estratégia, entre os quais Liddel Hart, entendem que os políticos não devem nunca interferir directamente nas operações, embora todos concordem que à política compete indicar os objectivos finais da Estratégia, bem como os condicionantes a que esta deve estar sujeita (o quadro geral de acção), e aceitem que a política tem o direito de mudar os objectivos finais, e o quadro da acção, durante a guerra (ou o conflito...). Essa mudança, obviamente, arrastaria alterações na estratégia. Mas esta não poderia tolerar a intervenção directa da política na conduta das operações, que lhe compete.

Curiosamente, o conceito de Beaufre aproxima-se mais do de Clausewitz e de R. Aron, neste aspecto, do que o de Liddel Hart, que no entanto se mantém, quanto à definição da estratégia, menos afastado do sentido tradicional. Ao criar-se o conceito de estratégia total, que incumbe ao chefe político, e do qual depende, directa e completamente, a estratégia militar (que corresponde ao conceito tradicional da estratégia), voltam a reunir-se na mesma pessoa, como em Napoleão ou em Frederico II, as chefias política e estratégica. Os problemas da relação política e estratégica no plano prático ficam deste modo resolvidos.

#### e. A guisa de conclusão

Estes comentários apenas afloram o riquíssimo manancial de reflexão teórica que um livro como «Penser la guerre» pode despertar. Mas não é propósito deste artigo tocar, mesmo que só ao de leve, todos os pontos importantes que podiam ser referidos, mas tão-somente indicar alguns.

Quanto a estes, gostaria de terminar respondendo a uma simples pergunta: R. Aron tem razão ao sustentar a aplicabilidade do pensamento clausewitziano aos problemas da estratégia nos nossos dias?

Como procurarei mostrar, os conceitos de guerra de Clausewitz permanecem perfeitamente válidos e adequados. A distinção entre paz e guerra parece-me, também, dever manter-se nos mesmos termos. Apenas, com a condição de se não esquecer que esta paz é uma paz não completa, uma paz de intensa competição ideológica, preservada pelas armas nucleares, dissuasoras do confronto militar directo, mas geradoras de angústia e terror.

O conceito de estratégia evoluiu. É certo que nem todos os autores aceitam o conceito de estratégia total, e que alguns, como R. Aron, se mostram fiéis ao conceito restrito, análogo ao que Clausewitz perfilhava. Mas o conceito de estratégia total tem, parece-me, inegáveis vantagens operacionais e, se no plano conceptual pode ser difícil distingui-lo da política, isso perde importância na medida em que reúne no mesmo homem, ou no mesmo órgão, as chefias política e estratégica do conflito. Nesse sentido, aliás, como diz R. Aron, «prolonga o pensamento Clausewitziano» para quem a estratégia se devia subordinar inteiramente à política.

A dificuldade poderá estar na extensão do conceito da estratégia ao conflito geral, e à inclusão no seu arsenal de forças e meios outros que não os militares. Mas mesmo isso não contraria o essencial do que Clausewitz escreveu, apenas acrescenta. Não creio que R. Aron tenha razão quando afirma que isso implica a permanência da estratégia, o que por sua vez equivaleria à permanência da guerra (conceito alargado) e à indistinção, portanto, entre conflito e guerra<sup>(30)</sup>. Julgo que a situação «permanente» nas relações internacionais não é a de conflito, pelo que a aplicação do conceito de estratégia aos conflitos não implica a sua «permanência». Julgo, também, que os conflitos podem ser distinguidos das guerras, mesmo que a estratégia se aplique tanto a uns como às outras, e que a aplicação de estratégias aos conflitos e às guerras, utilizando todos os meios de coacção, o que de resto acontece na realidade, não implica necessariamente confusão entre paz e conflito, nem

---

(30) «Penser la Guerre», Tomo II, pág. 260.

entre conflito e guerra, nem sequer entre política e estratégia. E como o conceito de estratégia total acaba por favorecer a intervenção da política na guerra e o controlo completo da estratégia militar, creio que não só é por isso também muito útil, como corresponde afinal, da melhor forma, ao sentido profundo do pensamento de Clausewitz, tal como aliás R. Aron o interpreta.

*Raul François R. C. Martins*

Brigadeiro

Comandante do Corpo de Tropas Pára-quedistas

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

---

## A DEFESA NO MUNDO

---



---

## A DEFESA NO MUNDO

---

«*NAVAL FORCES*» (REINO UNIDO), n.º 2/87

Entre 1975 e 1985 verificou-se a duplicação da capacidade das marinhas mercantes de todo o mundo, sendo os maiores construtores navais de momento, por ordem decrescente, o Japão, a Coreia do Sul, o Brasil, a Formosa, a China, a Polónia, a Jugoslávia e a Espanha, cujo êxito reside na mão-de-obra mais barata e em apoio governamental.

Segundo o articulista, efectuam-se por via marítima mais de 99,5 por cento das trocas comerciais mundiais, representando cerca de 3 biliões de toneladas por ano. E o petróleo representa cerca de 20 por cento desse movimento.

A medida que aumenta a utilização da via marítima pela URSS, os EUA são cada vez mais compelidos, contra os seus princípios económicos, a construir uma frota mercante com objectivos estratégicos.

Uma guerra convencional entre a NATO e o Pacto de Varsóvia que pudesse prolongar-se por meses, ou anos, exigiria um fluxo marítimo contínuo do seguinte tipo, para aguentar a Europa:

- 800 navios oriundos da América do Norte, nos primeiros dois meses, com carga militar;
- 900 a 1000 navios por mês para abastecer a população europeia;
- 250 navios por mês, depois dos dois primeiros meses, para cargas militares.

O articulista acentua a dependência dos países ocidentais da via marítima, não apenas para as suas trocas comerciais como para a sua segurança e sobrevivência, e chama a atenção para o preocupante declínio das suas marinhas mercantes, decorrente também do aumento do número dos seus navios navegando com bandeiras de conveniência.

\*  
\*   \*  
\*

Ficou operacional o último radar PAVE PAWS, da rede do Comando Espacial da Força Aérea dos EUA, para a detecção de mísseis balísticos ou de cruzeiro lançados de submarinos, ou mesmo de mísseis balísticos intercontinentais, cujos dados são passados automaticamente ao Comando Aeroespacial da América do Norte, ao Comando Aéreo Estratégico e à Casa Branca. As estações da rede em questão estão situadas em Cape Cod (Massachusetts), na Califórnia (Base Beale, da Força Aérea), na Geórgia (Base Robins, da Força Aérea) e no Texas (Estação do Eldorado, da Força Aérea).

*«MILITARY REVIEW» (EUA), 1.º Trimestre de 1987*

A Marinha Sueca adquiriu dois mini-submarinos à Jugoslávia para defesa da sua costa contra infiltrações em águas territoriais de submarinos não identificados, e para treino de mergulhadores e inspecção de campos de minas. Um deles tem apenas um tripulante e o outro dois. Aquele pode ser transportado num tubo lança-torpedos dum submarino convencional, podendo atingir 100 metros de profundidade e atingir a velocidade média de 3 nós. O outro pode levar 2 homens-rãs, ou 2 minas de 50 kg cada (neste caso o casco pode encher-se de água por meio de um sistema de lastro). A sua velocidade máxima é de cerca de 4,4 nós.

*«DEFENSA» (ESPANHA), de Abril de 1987*

Uma primeira fase dos ensaios em voo do protótipo de demonstração do avião «Rafale» terminou antes do calendário estabelecido.

O «Rafale» já efectuou 90 voos com 6 pilotos, três pertencentes à empresa Marcel Dassault-Bréguet Aviation e três do Centro de Ensaios de voo da Força Aérea Francesa. Estes últimos procederam a uma avaliação operacional durante a qual se pôde constatar uma excelente adaptação do avião para utilização operacional, tanto terrestre como naval.

No próximo Outono a França e o Reino Unido vão realizar uma conferência de Estado-Maiores e de indústrias para determinar a possibilidade de concepção de sistemas de armas que possam ser úteis aos exércitos de terra dos dois países.

Esta iniciativa tem por objectivo relançar a cooperação militar entre os Governos de Paris e de Londres, cooperação que quase desapareceu nos últimos anos, como é demonstrado pelo facto da França e do Reino Unido estarem envolvidos em projectos de dois aviões concorrentes: o «Rafale» e o «Eurofighter».

No entanto, uma eventual cooperação no capítulo nuclear ainda não é encarada, embora possa haver conversações sobre o controlo de armamentos, segurança de bases nucleares e, também, sobre o estudo do meio ambiente estratégico.

«L'EXPRESS» (FRANÇA), de 3 a 9 de Abril de 1987

O desemprego em França cresce inexoravelmente: 38 000 novos pedidos de emprego em Janeiro e 42 000 em Fevereiro.

A percentagem de desempregados atinge os 11 por cento da população activa, ou seja, 2 654 000 pessoas, das quais a maior parte mulheres com mais de 25 anos.

As perspectivas de melhoria são sombrias dado que, segundo uma previsão ministerial, na indústria deveriam ter sido suprimidos este ano 100 000 postos de trabalho — 15 000 na indústria automóvel e outros tantos na siderurgia.

«L'EXPRESS» (FRANÇA), de 17 a 23 de Abril de 1987

Segundo uma sondagem efectuada de 2 a 6 de Abril p. p., os franceses são, em grande maioria (74 por cento), a favor do apoio da França a qualquer dos seus aliados que se encontre ameaçado.

Pensam que as forças convencionais francesas deverão ser empregues na defesa da Alemanha (63 por cento) e são menos favoráveis à extensão à RFA da dissuasão nuclear (51 por cento).

Oitenta e oito por cento desejam a implementação de uma defesa europeia comum, ainda que prevaleça a opinião de ser necessária uma estreita cooperação com os EUA (60 por cento); 78 por cento pensam que tal sistema de defesa europeia será um dia possível, mas apenas 48 por cento estão prontos a consagrar voluntariamente alguns dias por ano à defesa da Europa; 39 por cento declaram mesmo aceitar uma ligeira subida dos impostos para fins de defesa do continente.

Da sondagem ressalta a opinião de 73 por cento dos franceses no sentido da Europa poder dispor de armas nucleares; 54 por cento julgam que a RFA pode ser associada a uma força nuclear europeia.

E, finalmente, os inquiridos são da opinião que o sistema comum de defesa da Europa deverá ter por missão não só proteger o Velho Continente (93 por cento) mas, também, a defesa dos seus aliados em qualquer parte do mundo, principalmente em África (76 por cento).

«REVUE INTERNACIONALE DE DÉFENSE» (SUIÇA), n.º 5/87

Em meados de Março passado o Conselho Federal Helvético concedeu 1,842 biliões de francos suíços para a obtenção de materiais militares a incluir no quadro do programa de equipamento a longo termo (1984-1987). No entanto, este aumento de 300 milhões de francos suíços relativamente à verba anteriormente prevista deve, ainda, receber a aprovação de outras instâncias parlamentares.

Mais de metade dos créditos previstos, ou seja 1,036 biliões de francos suíços destina-se à Infantaria, que constitui a mais importante componente das Forças Armadas Suíças. O programa principal trata da aquisição de um primeiro lote de 135 000 espingardas de assalto «Fass 90», de calibre 5,56, e das munições correspondentes, num montante de 515 milhões de francos. Esta arma será atribuída com prioridade às unidades de pára-quedistas, às tropas de montanha e a certos regimentos de elite.

Para formar 27 novas companhias de morteiros pesados investir-se-á a soma de 347 milhões na aquisição de 320 morteiros modelo 74, de 120 mm e das respectivas munições, e de 470 goniómetros e telémetros de «laser» do tipo 85.

A infantaria tem, ainda, necessidade de 5 500 morteiros de 60 mm destinados à iluminação do campo de batalha.

Um montante de 610 milhões de francos suíços é afectado à modernização das forças aerotransportadas e das unidades de defesa antiaérea (DCA). A obtenção de 20 simuladores de voo «Hawk» — dos quais o primeiro será inteiramente construído pela firma British Aerospace, e os 19 restantes com uma larga participação da indústria suíça — custará 395 milhões.

Por outro lado, os suíços pensam em melhorar a sua aviação de combate. Os radares de detecção dos «Mirage» de reconhecimento e dos «Tiger» necessitam de alguns melhoramentos técnicos. Os «Mirage» de apoio tático não possuem aquele equipamento. Fonte oficial refere que o Conselho Federal será favorável à compra de equipamentos recentes daquele tipo por considerar muito pouco vantajosa a adaptação de radares de detecção mais antigos.

Um crédito de 186 milhões está já previsto para o efeito.

Nos investimentos de 1987, a parte da indústria nacional atingiu os 60 por cento, ou seja, 1,16 biliões de francos suíços, a repartir entre as sociedades privadas e as fábricas federais, numa proporção de 55 por cento e de 45 por cento, respectivamente.

«INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE» (EUA), de 4 de Maio de 1987

O Governo do Canadá concluiu que necessita de adquirir 10 submarinos de propulsão nuclear para fazer respeitar a soberania do seu país nas suas águas do Ártico.

A necessidade de patrulhas prolongadas no Ártico, para as quais é indicado aquele tipo de submarino, decorre, em parte, da disputa com os EUA, país que se tem recusado a conceder que a chamada «Passagem do Noroeste», através das ilhas canadianas do Ártico, seja considerada uma área de águas interiores, nomeadamente porque isso poderia constituir precedente para casos idênticos.

O Canadá, com um litoral de enorme extensão, tem apenas 3 submarinos de propulsão convencional.

«EL PAIS» (ESPAÑA), de 7 de Maio de 1987

O primeiro programa espanhol do espaço vai ser entregue à Comissão Interministerial da Ciência e Tecnologia para ser incluído no Primeiro Plano

Nacional de Investigação. Aquele programa pretende servir de suporte a uma participação espanhola na Agência Espacial Europeia (ESA).

O programa visa, primeiro que tudo, estabelecer as possibilidades da indústria espanhola no sector espacial e ampliar os campos de participação de empresas espanholas em projectos da ESA.

A ESA encontra-se num período de reflexão e de consolidação dos seus projectos, devendo realizar uma reunião em Novembro próximo, a nível ministerial, para que os 13 países membros concretizem a sua participação em projectos, como o do novo e mais potente foguetão «Ariane 5», a plataforma espacial «Columbus», o transbordador «Hermes» e um sistema de comunicação entre veículos espaciais e a Terra.

*«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (REINO UNIDO), de 16 de Maio de 1987*

O Livro Branco da Defesa dos EUA revela uma redução de 5 por cento no Orçamento da Defesa relativamente ao ano passado. Nele se confirma a preservação das capacidades nuclear e convencional da Inglaterra, a prossecução do programa TRIDENT (submarinos lança-mísseis balísticos a substituir o obsolecente sistema Polaris), e a aquisição das novas fragatas da classe 23 para preservar o total de 50 deste tipo de navios e de «destroyers».

*«L'EXPRESS» (FRANÇA), de 15 a 21 de Maio de 1987  
(Extractos de um artigo de Elie Marcuse)*

Apesar da estratégia soviética ter sofrido uma certa mudança, os objectivos de Mikhail Gorbachev são ainda os mesmos que os dos seus antecessores:

— Enfraquecer a OTAN. Sem mísseis atómicos colocados na Europa Ocidental, a estratégia de resposta flexível da Aliança perde, em grande parte, a sua credibilidade. As potências nucleares médias, França e Inglaterra, encontrar-se-iam isoladas e a protecção dos 300 000 GI americanos pareceria ilusória.

— Neutralizar a Bundeswehr, que constitui, actualmente, a ponta de lança dos exércitos aliados.

De facto, o Exército da RFA confrontado com uma crise demográfica sem precedentes, não pode dispensar a protecção e o apoio nuclear

dos americanos. Sem um Exército alemão eficaz, a nova estratégia aliada de contra-ataque das forças do Pacto de Varsóvia (FOFA) é caduca.

A comentar a doutrina Gorbatchev, um dos peritos militares russos mais escutados, Vladimir Bogatchev, não hesitou afirmar, quando da visita de George Shultz a Moscovo, que «a URSS e os europeus começavam a falar uma linguagem comum».

Ao mesmo tempo, uma sondagem efectuada na RFA pelo jornal «Der Spiegel», mostrava que 37 por cento dos alemães davam mais confiança a Gorbatchev que a Reagan.

A estratégia do número um soviético é clara: uma Alemanha Ocidental rica e próspera, «helvetizada» (quer dizer, sem meios militares inquietantes, próprios ou americanos), não poderá mais representar o papel chave na Aliança Atlântica. E, assim, será muito duvidoso que a RFA seja tentada pela grande aventura da defesa da Europa.

*«L'EXPRESS» (FRANÇA), de 22 a 28 de Maio de 1987*

A China vem-se afirmando como um grande produtor de armamento e figura agora em 5.º lugar entre as potências exploradoras graças à venda aos países do Terceiro Mundo de material de guerra de concepção soviética.

A posição de Pequim só é ultrapassada pelos Estados-Unidos, URSS, França e Grã-Bretanha.

Na exposição aeronáutica do Bourget os chineses estarão presentes com um avião de caça derivado do «MIG» soviético e com um míssil de múltiplas finalidades.

*«INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE» (EUA), de 25 de Maio de 1987*

O Primeiro-Ministro grego, Andreas Papandreou, declarou que apelaria para um referendo sobre a presença de bases norte-americanas na Grécia no caso dos Estados-Unidos pedirem a sua renovação, após ter terminado, em Dezembro de 1988, o actual acordo.

Papandreou declarou no Parlamento helénico que o Secretário de Estado americano, George P. Shultz, tornou claro o desejo de negociar o futuro das bases antes de expirar o prazo do acordo actual.

Os EUA mantêm na Grécia quatro bases principais e cerca de vinte instalações de menor categoria, com uma retribuição de 500 milhões de dólares em créditos.

Esta declaração do Primeiro-Ministro confirmou a mudança da sua posição, dado que, antes da sua reeleição, em Junho, para nova legislatura, defendeu o encerramento das bases e a saída da Grécia da Aliança Atlântica e da Comunidade Económica Europeia.

*«MILITARY TECHNOLOGY» (RFA), n.º 6/87*

A Lei do Programa da Defesa da França foi aprovada por larga maioria em 10 de Abril de 1987. E a proeminência da defesa nuclear foi confirmada mais vincadamente do que nunca, nomeadamente a previsão de armar alguns dos submarinos lança-mísseis com os mísseis «M4», o estudo dum novo conceito de submarino lança-mísseis para levar o novo míssil «M5», o desenvolvimento duma nova componente terrestre da dissuasão nuclear, etc.

Por outro lado, uma recente sondagem de opinião revelou que uma larga maioria dos cidadãos franceses desejam uma defesa europeia comum e, especialmente, que forças francesas participem na defesa avançada da RFA.

*«INTERNATIONAL DEFENSE REVIEW» (SUIÇA), n.º 6/87*

O Livro Branco australiano, intitulado «A Defesa da Austrália 1987», revela a nova estratégia de defesa do país «baseada numa avaliação realista da situação».

Os principais desenvolvimentos anunciados respeitam a: «aquisição de meios de pesquisa de informações» independentes (uma grande estação de escuta e de transmissão por satélite), a ficarem operacionais em 1992; 8 fragatas ligeiras, 4 das quais a basear na costa ocidental; 6 submarinos; pelo menos 6 caça-minas costeiros; uma força terrestre altamente móvel.

De notar que a nova estratégia assenta nos pressupostos de que a Austrália não conhece inimigos na região e conta com amigos poderosos, particularmente com os EUA.

\*  
\*   \*  
\*

O princípio da concentração de força nos planos tático e operacional, que constituía um dos conceitos centrais soviéticos durante e desde a II Guerra Mundial, necessita de ser reavaliado, segundo um artigo surgido da Revista Militar Soviética. O caso é que concentrações, que já eram consideradas alvos tentadores para armas nucleares, são, agora também, ameaçadas por armas modernas, entre elas os helicópteros de combate. Qualquer reavaliação terá de incluir o desenvolvimento de técnicas de dispersão para conseguir maior taxa de sobrevivência das forças.

\*  
\*   \*

As principais preocupações e políticas de segurança da Noruega foram recentemente referidas pelo MDN do país. Entre elas conta-se a atitude frente à URSS, baseada em dissuasão e confiança, significando aquela a credibilidade duma resposta aliada a um ataque à Noruega, e esta um conjunto de medidas unilaterais promotoras de confiança. Outra política é a de não consentir o estacionamento de tropas estrangeiras no território norueguês em tempo de paz, de rejeitar o armazenamento e a instalação de armas nucleares e químicas e de restringir actividades militares aliadas na Noruega. Mas, porque a Noruega proíbe o estacionamento de tropas aliadas em tempo de paz no seu território, tornam-se essenciais preparativos para receber reforço rápido em caso de necessidade. Por isso, a Noruega é a opção número um para o emprego da Força de Desembarque anglo-holandesa. O MDN da Holanda expressou o seu pesar acerca da possível retirada da brigada canadiana CAST da defesa do flanco norte da NATO, congratulou-se com o Plano de Reforço Rápido do SACEUR que contará com 8 aeroportos, e chamou a atenção para a necessidade de exercícios regulares para a transferência de aviões directamente dos EUA, sem reabastecimento no ar.

Acerca da crescente presença naval soviética nas águas setentrionais, o MDN da Noruega considerou serem importantes as operações navais aliadas para contrariar o seu efeito, mas mostrou-se contrário à presença permanente de forças navais aliadas para evitar a «mediterraneanização» do mar da

Noruega. E mostrou-se, ainda, contrário ao emprego de forças navais para exercer pressão política ou militar contra os estados litorais.

«EL PAIS» (ESPAÑA), de 2 de Junho de 1986

A indústria bélica de Israel vai colaborar pela primeira vez, e em grande escala, com as FA espanholas, no âmbito dum programa para modernizar 24 aviões «Mirage 3», nomeadamente no domínio de computadores avançados para o sistema de armas. Os novos computadores seriam procedentes dos «F-18» (dos quais a Espanha recebeu até ao momento uns 10 dos 72 encomendados em 1983), e que já foram superados por outros mais modernos que virão com os novos «F-18». Com estas modificações, os velhos «Mirage 3» (20 anos) tornar-se-ão aviões plenamente eficazes, à altura de qualquer avião avançado.

«EL PAIS» (ESPAÑA), de 11 de Junho de 1987

Peritos do EUROTRAINGROUP, organismo vocacionado para supervisionar a formação de tropas da NATO, visitarão a Espanha no segundo semestre do presente ano para estudar a oferta do MDN no sentido de acolher uma escola de pilotos aliada.

Outros países candidatos à escola em questão são a Turquia, os EUA e o Canadá. O principal concorrente será a Turquia dado o clima favorável e a reduzida densidade de tráfego aéreo existente.

Em troca da instalação da escola, as autoridades espanholas esperam que aliados utilizem e adquiram aviões de treino espanhóis fabricados pela empresa CASA.

\*

\* \*

Os efectivos totais das Forças Armadas espanholas são agora de 326 296 homens, contra os 366 643 do ano passado. Só no Exército a redução foi de 267 643 para 240 312, de acordo com um plano para conseguir torná-lo menos numeroso, mais operativo. A redução na Força Aérea foi de 41 492 para 38 752, e na Marinha de 57 673 para 47 323.

A percentagem de efectivos inter-Ramos é de 73,65 por cento de Terra, 14,47 por cento do Mar e 11,88 por cento do Ar.

O Exército possui 958 carros de combate, 983 canhões de campanha rebocados ou autopropulsionados, 32 lança-mísseis antiaéreos. A Marinha tem 1 porta-aeronaves, 8 submarinos, 9 «destroyers», 6 fragatas, 12 aviões tipo «Harrier» e 43 helicópteros. A Força Aérea tem 134 caças-bombardeiros, 24 «Mirage 3», 36 «Phantom», 63 «Mirage F-1», 11 «F-18», 52 «F-5», 6 «P 3» de patrulha marítima, 11 «C-130» e 70 «Aviocar» de transporte, e 63 helicópteros.

«EL PAÍS» (ESPANHA), de 18 de Junho de 1987

As unidades de intervenção rápida, ou combatentes, do «Exército Terra» — Legião, Brigada Pára-quedista, Forças Aeromóveis (FAMET) e Companhia de Operações Especiais (COE) serão formadas integralmente por voluntários especiais que firmarão um contrato de permanência de 18 meses, ampliável até 3 anos. O principal objectivo do Exército consiste em superar a desarticulação de que padece, decorrente do processo de modernização em curso, e que é o mais extensivo dos 3 Ramos das Forças Armadas.

A Brigada 11 da Divisão Couraçada deve mudar-se para Badajoz, mas só o fez até agora em 60 por cento.

\* \* \*

As vendas de armas da Espanha ao Terceiro Mundo aumentaram significativamente no período de 1982-86, segundo o SIPRI (Instituto Internacional de Investigações para a Paz), de Estocolmo, tendo passado do 18.º para o 8.º lugar, atrás da URSS, EUA, França, Inglaterra, RFA, China e Itália e à frente do Brasil e Israel. A maior parte das vendas foi feita para países da América Latina e do Médio Oriente, tendo subido de 5 milhões de dólares em 1975 até a um máximo de 542 em 1984, e baixado até 107 milhões em 1986. Os países que mais importam material de guerra espanhol são o Marrocos, o Iraque, o Egipto, o México e a Argentina.

«INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE» (EUA), de 22 de Junho de 1987

O Primeiro-Ministro da França declarou que o seu país construirá o seu próprio avião avançado, o «Rafale», para equipar a Força Aérea e

a Marinha por volta de 1996. Esta decisão significa que os aliados europeus estão desenvolvendo dois aviões diferentes, uma vez que a Inglaterra, a RFA, a Itália e a Espanha decidiram construir conjuntamente um outro avião avançado.

O MDN da França disse que o seu país precisa pelo menos de 330 aviões para substituir os «Étendard», «Super-Étendard», «Crusader», «Jaguar» e «Mirage» até ao fim do século. A Marinha insistiu, entretanto, na necessidade de substituir os «Crusader» por volta de 1993, por causa da sua idade e do esforço extra que as aterragens e descolagens em porta-aviões exige.

**«DÉFENSE NATIONALE» (FRANÇA), de Julho de 1987**

A construção do sexto «muro» de defesa de Marrocos (550 km) no Rio do Ouro constitui um inegável sucesso para o rei Hassan II, uma derrota para a Frente Polisário e uma fonte de preocupações para a Mauritânia e, em menor medida, para a Argélia.

A construção desta nova linha de defesa, decidida no fim do ano de 1986, começou nos meados de Fevereiro para terminar 2 meses mais tarde na cidade de Guerguerat, sobre o Atlântico. O muro tem um comprimento de perto de 200 km ao longo da fronteira com a Mauritânia.

Após esta construção, a «zona segura», segundo a expressão marroquina, cobre 2/3 do ex-Sahara Ocidental e a totalidade do seu litoral atlântico.

A Polisário encontra-se, assim, privada do seu meio de acção mais espectacular: o ataque a navios de pesca e de recreio.

A construção deste sexto muro não representa somente uma peripécia no conflito do Sahara Ocidental mas, devido às suas importantes incidências na política da Mauritânia e da Argélia, não deixará de afectar, consideravelmente, as relações entre os Estados da região.

**«EL PAÍS» (ESPANHA), de 13 de Julho de 1987**

As Forças Armadas da Dinamarca decidiram incorporar 82 mulheres como voluntárias (o SMO só se aplica a homens), sendo 50 para o Exército

e 32 para a Força Aérea. Na Marinha, 77 mulheres completaram já um programa de 4 anos.

As mulheres operam armas de fogo em companhias de carros de combate e de infantaria e em formações de 1.ª linha de artilharia de campanha e baterias antiaéreas.

A medida responde, em parte, a pressões políticas do movimento de libertação das mulheres e dos partidos políticos para garantir a igualdade de oportunidades.

O ensaio está sendo observado com atenção por outros países da NATO, sobretudo por causa da preocupação causada pela diminuição da taxa de natalidade, que tende a dificultar o preenchimento das unidades de 1.ª linha só com homens.

*«CÁMBIO 16» (ESPAÑA), de 13 de Julho de 1987*

O Ministro da Defesa de Espanha, Narcis Serra, incluiu nos documentos secretos de defesa nacional uma previsão de despesas de 3 000 000 000 000 (três biliões) de pesetas.

A maior parte destes fundos serão dedicados a suportar os custos de quatro grandes programas de armamento: o avião de combate europeu (European Fighter Aircraft-EFA), a fragata OTAN dos anos 90, o avião de caça táctico «AX» e o futuro carro de combate espanhol.

O Governo socialista decidiu proceder ao rearmamento no quadro da Aliança Atlântica, mediante a participação em programas multinacionais. Assim, a Espanha participa com 13 por cento no avião de combate europeu; a Itália com 21 por cento e a RFA com 33 por cento.

O custo aproximado de cada aparelho será de 5000 milhões de pesetas, despendendo o Ministério da Defesa 500 000 milhões com a aquisição de 100 destes muito sofisticados aparelhos.

Este programa do EFA representará o maior investimento em investigação e desenvolvimento que a Espanha realizará nos próximos dez anos.

Em 1986 já se investiram 1500 milhões e estima-se uma despesa anual de 54 000 até 1995.

Com a experiência adquirida através da participação no projecto do avião de combate europeu, a empresa Construcciones Aeronauticas (CASA) pretende lançar a construção de um aparelho ligeiro de caça, nacional, denominado «AX», especialmente para ser colocado nos mercados exteriores.

O seu preço será inferior ao dos caças do tamanho médio, como o «F16», e deverá incorporar tecnologias avançadas na sua estrutura e nos sistemas aviónicos. Poderá ser um avião destinado aos países que ainda não dispõem de força aérea, mas que poderão vir a possuí-la no limiar do ano 2000.

A liderança deste projecto será da empresa espanhola, mas empresas de outros quatro países já se comprometeram a participar como parceiros tecnológicos com a condição de partilharem os riscos da produção. Um segundo grupo de nações pretende associar-se na comercialização em troca de uma ajuda tecnológica às suas próprias indústrias aeronáuticas.

O custo do projecto será superior a 150 000 milhões de pesetas. A Força Aérea espanhola adquirirá 100 aparelhos numa produção total, prevista, de 300 unidades.

Ainda que os três últimos chefes de Estado-Maior do Exército de Terra tenham, há alguns anos, vindo a insistir na necessidade de adquirirem 300 novos carros de combate, a decisão correspondente foi protelada nos últimos cinco anos por razões económicas.

Por outro lado, a Espanha não possui ainda a tecnologia indispensável para o fabrico de um moderno carro de combate e terá que obtê-la no exterior.

Os principais fabricantes da França, Itália, e Alemanha Ocidental ofereceram solícitamente os seus préstimos para co-fabricarem o «Tank», em Espanha, e aspiram a estabelecer um contrato com o Governo de Filipe Gonzalez no valor de 200 000 milhões de pesetas para cada um dos citados países.

Do ponto de vista tecnológico, as opções que se oferecem à Espanha para que se possa integrar nos fabricantes europeus de carros de combate são: a italiana, com um carro ainda sem nome; a francesa, com o «AMX-Leclerc»; e a alemã, com o «Leopardo II».

O consórcio italiano Oto-Melara, Fiat e Ibeco, oferece à Espanha uma participação de 50 por cento no projecto.

A Itália, que actualmente não alinha entre os grandes produtores europeus, procura um sócio que lhe permita o fabrico de um bom carro de combate no ano 2000, de modo a poder negociar, em igualdade, com franceses e alemães a construção do futuro «tank» multinacional europeu.

Não parece que empresas espanholas como Santa Bárbara ou Bazán sejam capazes de desenvolver um carro de combate espanhol de nível europeu.

Por outro lado, sectores de Administração duvidam que aquelas empresas estejam à altura de cooperar com outro país europeu.

A solução italiana — fabrico conjunto de 300 carros — permitirá aos espanhóis «aprenderem» e, assim, poderem colocar-se na produção internacional.

O outro grande programa multinacional em que a Espanha está interessada é o da construção da fragata OTAN dos anos 90.

A incorporação espanhola neste projecto foi tardia e, conseqüentemente, a participação nos sistemas de combate é pequena. Está previsto o fabrico de 50 unidades, das quais a Marinha de Guerra de Espanha adquirirá 4, com um custo aproximado de 200 000 milhões de pesetas.

Cada país participante neste projecto «NFR-90» (Canadá, Espanha, Estados-Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália, Países-Baixos e República Federal da Alemanha) terá uma compensação dos seus investimentos por um sistema de aquisições de componentes do navio.

O resto do dinheiro, até se alcançar o montante total de 3 biliões de pesetas, previstos pelo governo para o rearmamento das Forças Armadas, será destinado a outros programas nacionais e internacionais, principalmente o projecto de mísseis do Grupo Europeu Independente de Programas (IEPG).

*EXECUÇÃO GRAFICA*

---

DO CEGRAF/Ex — RUA MARQUÊS DE FRONTEIRA — 1000 LISBOA