

## GEOPOLÍTICA APLICADA

PEDRO DE PEZARAT CORREIA GEOPOLÍTICA – EQUÍVOCOS IDENTITÁRIOS: DUAS ABORDAGENS PROSPETIVAS NA NOVA GEOPOLÍTICA JOSÉ MANUEL FREIRE NOGUEIRA O SUL DA AMÉRICA LATINA: UM ESTUDO DE GEOPOLÍTICA PATRÍCIA DAEHNHARDT E CARLOS GASPAR A EROÇÃO DA COMUNIDADE DE SEGURANÇA TRANSATLÂNTICA LUÍS TOMÉ ESPAÇO “INDO-PACÍFICO”: O FATOR CHINA E MOTIVAÇÕES GEOPOLÍTICAS LUÍS EDUARDO SARAIVA O ESPAÇO DA ÁFRICA SUBSAARIANA CARLOS MANUEL MENDES DIAS TEORIAS DA GEOPOLÍTICA E SUA APLICABILIDADE À ATUALIDADE ANTÓNIO HORTA FERNANDES A DICOTOMIA MARÍTIMO *VERSUS* CONTINENTAL: UMA APORIA EPISTEMOLÓGICA DA GEOPOLÍTICA



## GEOPOLÍTICA APLICADA

PEDRO DE PEZARAT CORREIA GEOPOLÍTICA – EQUÍVOCOS IDENTITÁRIOS: DUAS ABORDAGENS PROSPETIVAS NA NOVA GEOPOLÍTICA JOSÉ MANUEL FREIRE NOGUEIRA O SUL DA AMÉRICA LATINA: UM ESTUDO DE GEOPOLÍTICA PATRÍCIA DAEHNHARDT E CARLOS GASPAR A EROSÃO DA COMUNIDADE DE SEGURANÇA TRANSATLÂNTICA LUÍS TOMÉ ESPAÇO “INDO-PACÍFICO”: O FATOR CHINA E MOTIVAÇÕES GEOPOLÍTICAS LUÍS EDUARDO SARAIVA O ESPAÇO DA ÁFRICA SUBSAARIANA CARLOS MANUEL MENDES DIAS TEORIAS DA GEOPOLÍTICA E SUA APLICABILIDADE À ATUALIDADE ANTÓNIO HORTA FERNANDES A DICOTOMIA MARÍTIMO *VERSUS* CONTINENTAL: UMA APORIA EPISTEMOLÓGICA DA GEOPOLÍTICA

---

## NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral – P.V.P. 8,50 €

---

### *Diretor*

Vitor Rodrigues Viana

---

### *Editor*

Luís Cunha

---

### *Conselho Editorial*

Ana Santos Pinto, António Horta Fernandes, António Paulo Duarte, António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Bruno Cardoso Reis, Carlos Branco, Carlos Mendes Dias, Daniel Pinéu, Francisco Proença Garcia, Isabel Ferreira Nunes, João Leal, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria do Céu Pinto, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Paulo Viegas Nunes, Raquel Freire, Rui Mora de Oliveira, Sandra Balão, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

---

### *Conselho Consultivo*

Abel Cabral Couto, António Martins da Cruz, António Vitorino, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

---

### *Conselho Consultivo Internacional*

Bertrand Badie, Christopher Dandeker, Christopher Hill, George Modelski, Josef Joffe, Jurgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler.

---

### *Antigos Coordenadores Editoriais*

1983/1991 – Amadeu Silva Carvalho. 1992/1996 – Artur Baptista dos Santos. 1997/1999 – Nuno Mira Vaz. 2000/2002 – Isabel Ferreira Nunes. 2003/2006 – António Horta Fernandes. 2006/2008 – Isabel Ferreira Nunes. 2009/2010 – João Vieira Borges. 2011/2018 – Alexandre Carriço.

---

### *Núcleo de Edições*

António Baranita

### *Colaboração*

Lúisa Nunes

### *Capa*

Nuno Fonseca/nfdesign

---

### *Normas de Colaboração e Assinaturas*

Consultar final da revista

---

### *Propriedade e Edição*

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

[www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)

---

### *Composição, Impressão e Distribuição*

Pentaedro, Lda.

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

Tel.: 218 494 141/43

Fax.: 218 492 061

E-mail: [pentaedro@mail.telepac.pt](mailto:pentaedro@mail.telepac.pt)

---

ISSN 0870-757X Publicação Electrónica ISSN 2183-9662

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 750 exemplares

Anotado na ERC

Registada na Latindex – Sistema Regional de Informação em Linha para Revistas Científicas da América Latina, Caraíbas, Espanha; MIAR, RedAlyC e JSTOR.

Disponível no RCAAP – Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal

---

***O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores***

---

---

<b>Editorial</b>	5
------------------	---

### **Geopolítica Aplicada**

Geopolítica – Equívocos Identitários: Duas Abordagens Prospetivas na Nova Geopolítica <i>Pedro de Pezarat Correia</i>	8
O Sul da América Latina: um Estudo de Geopolítica <i>José Manuel Freire Nogueira</i>	26
A Erosão da Comunidade de Segurança Transatlântica <i>Patrícia Daehnhardt e Carlos Gaspar</i>	45
Espaço “Indo-Pacífico”: o Fator China e Motivações Geopolíticas <i>Luís Tomé</i>	66
O Espaço da África Subsaariana <i>Luís Eduardo Saraiva</i>	101
Teorias da Geopolítica e sua Aplicabilidade à Atualidade <i>Carlos Manuel Mendes Dias</i>	119
A Dicotomia Marítimo <i>versus</i> Continental: uma Aporia Epistemológica da Geopolítica <i>António Horta Fernandes</i>	133

### **Extra Dossiê**

A Lusofonia e o Mundo de Ruturas <i>Adriano Moreira</i>	146
A Nova Administração Pública: um Modelo de Gestão de Desempenho para as Forças Armadas Portuguesas <i>Paulo Jorge Alves Gomes</i>	156



---

Há precisamente 100 anos, no rescaldo da primeira guerra global, um grupo de líderes mundiais delineava, em Versalhes, as grandes linhas geopolíticas de um mundo repartido. Os drásticos resultados da histórica conferência obrigariam à repetição do exercício, não estavam volvidas três décadas. Em Dunbarton Oaks, quando os campos de batalha ainda ardiavam e apenas a um ano de distância do advento do fator nuclear, nasceria a arquitetura do mundo multilateral, que viria a marcar o remanescente século XX.

É esse mundo, pós conflitos mundiais e Guerra Fria, que está agora confrontado com o recrudescimento das tensões geopolíticas e geoeconômicas entre as grandes potências. No epílogo da segunda década do século XXI, vivemos uma aceleração da História caracterizada pela reconfiguração do sistema internacional, que se traduz num mundo divergente. O multilateralismo é desafiado pelo regresso das agendas protecionistas, o mundo liberal e globalizado encontra-se em recessão, o protagonismo estatal ganha novo fôlego. A erosão dos pilares da segurança e do alinhamento geoeconômico resultam numa ambiguidade sistémica. As alianças de raiz ocidental, fundadas em valores primordiais e no peso da História, são desvalorizadas pelo regresso ao modelo bilateral e ao isolacionismo estratégico. Em consequência, a “anarquia” que ainda marca o campo das relações internacionais assume nova dimensão, com uma Europa a olhar com preocupação para uma Rússia que afirma a sua esfera de influência e com uma ação estrategicamente mais assertiva em diferentes áreas regionais, e os Estados Unidos a medirem forças com uma China que consolida o seu estatuto de grande potência em ascensão.

Mas as alterações tectónicas na ordem internacional são também corporizadas pela emergência de outros fatores disruptivos: fluxos migratórios, nacionalismos populistas, assimetrias de desenvolvimento, implicações da quarta revolução industrial (inteligência artificial), alterações climáticas, disputas estratégicas pelo domínio dos recursos escassos e não renováveis, competição tecnológica, erosão dos grandes tratados internacionais – incluindo os tratados sobre armas de destruição maciça. Ao mesmo tempo, a multiplicação de fatores de enfraquecimento e fragmentação de Estados tem, por vezes, levado ao colapso da autoridade estatal em vários territórios, a conflitos étnico-religiosos, guerras civis e de secessão, dando origem a Estados frágeis e a conflitos prolongados de extrema violência, cuja resolução é extremamente complexa.

Outros desenvolvimentos vão, igualmente, desencadear profundas alterações geopolíticas. A população em África deverá duplicar até 2040, e projeções de população até 2100 indicam que aquele continente terá mais pessoas do que a China e a Índia em conjunto. Uma pressão demográfica que poderá atingir a Europa. Por outro lado, a PricewaterhouseCoopers (PwC) prevê que, em 2050, a China ocupe a posição cimeira das economias mundiais, seguida da Índia e, em terceira posição, dos Estados Unidos. É, pois, neste contexto de mudança na configuração das relações

de forças e, por consequência, na distribuição do Poder Internacional, sugerindo uma ordem internacional que tende a evoluir e estruturar-se de forma multipolar, que se poderá reequacionar a nova balança de poderes. Tudo isto num cenário em que a Eurásia despertou politicamente, como Brzezinski tinha sublinhado, fazendo apelo a uma renovada leitura sobre os fundamentos da geopolítica.

É neste contexto que a revista *Nação e Defesa* oferece aos seus leitores os contributos de um qualificado painel de peritos nacionais. Os colaboradores deste n.º 151, *Geopolítica Aplicada*, debruçam-se sobre os fundamentos clássicos da geopolítica, revisitando as principais teorias, ao mesmo tempo que, numa visão prospetiva, refletem sobre as linhas mestras da nova geopolítica em espaços regionais.

Este número temático da *Nação e Defesa* inclui ainda dois artigos extra dossiê: o primeiro, assinado pelo Professor Doutor Adriano Moreira, “A Lusofonia e o Mundo de Ruturas”, na sequência da alocução aos auditores do Curso de Defesa Nacional; e o segundo, de Paulo Jorge Alves Gomes, “A Nova Administração Pública: um Modelo de Gestão de Desempenho para as Forças Armadas Portuguesas”.

Vítor Rodrigues Viana

# Geopolítica Aplicada

# Geopolítica - Equívocos Identitários: Duas Abordagens Prospetivas na Nova Geopolítica

Pedro de Pezarat Correia

*Major-General (Ref.). Docente Universitário*

## Resumo

O caos identitário atingiu a geopolítica. A derivação semântica tende a confundir geopolítica com geoestratégia, a apropriação da geoestratégia pela geopolítica que desvirtua o seu conceito “kjelleniano”. Influência da escola realista norte-americana. Esta amálgama concetual abre espaço para o surgimento de novas abordagens da geopolítica. A nova geopolítica, ainda numa fase ensaísta, nas suas quatro dimensões, ecopolítica, demopolítica, geoeconomia e biopolítica. Visão prospetiva obrigatória na análise geopolítica. Análises prospetivas de dois temas atuais da nova geopolítica e que exigem intervenções urgentes dos poderes políticos: o Ártico, que de espaço geopolítico e geoestratégico marginal está a tornar-se, em virtude do aquecimento global, centro e fator determinante de uma revolução geopolítica; as migrações, fenómeno geopolítico de primeira importância, fator de manipulação das decisões políticas nos espaços de destino e acolhimento.

## Abstract

***Geopolitics - Identity Misconceptions:  
Two Prospective Approaches  
in the New Geopolitics***

*Geopolitics lives an identity chaos. The semantic derivation tends to confuse geopolitics with geostrategy, i.e., the appropriation of geostrategy by geopolitics distorts its “Kjellenian” concept. This is due to the influence of the North American realist school. This conceptual amalgam opens space for the emergence of new approaches to geopolitics. The new geopolitics, still in an early phase, has four dimensions: ecopolitical, demopolitical, geoeconomics and biopolitics. The prospective analysis of two current themes of the new geopolitics requires urgent interventions by political powers. The Arctic, due to global warming, is becoming the center of a geopolitical revolution.*

## 1. Um Caos Semântico

Quando Ignacio Ramonet publicou o seu livro *Géopolitique du Chaos*<sup>1</sup>, foi mais do caos da era da globalização do que de geopolítica que tratou. Estava na moda a Teoria do Caos cuja essência é a de que uma ínfima mudança nas condições iniciais de uma situação pode produzir efeitos imprevisíveis, a que Edward Lorenz chamou “efeito borboleta” – o bater de asas de uma borboleta num qualquer ponto do planeta é suscetível de desencadear uma tempestade a milhares de quilómetros. Razão tinha Ramonet porque o caos identitário também atingira a geopolítica. Nas minhas incursões epistemológicas sobre esta temática, nomeadamente a que desenvolvo no *Manual de Geopolítica e Geoestratégia*<sup>2</sup> e, mais objetivamente, nos artigos “Derivações Semânticas da Geopolítica”<sup>3</sup> e “Geopolítica e Geoestratégia”<sup>4</sup>, venho denunciando a tendência, tornada regra, para confundir geopolítica com geoestratégia, direi mesmo para qualificar como geopolítica análises e considerações que, na realidade, se inscrevem na disciplina da geoestratégia. No artigo na *Geopolítica* chamei derivação semântica à apropriação da geoestratégia pela geopolítica desvirtuando o genuíno conceito “kjelleniano” desta, recorrente em especialistas da ala realista norte-americana das relações internacionais e que, a partir dela, tem feito escola. E na *Nação e Defesa*, a propósito das chamadas teorias clássicas da geopolítica, escrevi:

“Estas teorias não eram [...] teorias geopolíticas, explicativas do poder com base na análise dos fatores geográficos. Eram teorias comprometidas, em situação, justificativas de poderes expansionistas das grandes potências por via militar [...] verdadeiras teorias geoestratégicas” (p. 237).

Este desvio concetual tem sido denunciado e criticado dentro da própria escola geopolítica norte-americana. O mais severo e, porventura, pioneiro nessa crítica, Ladis Kristof, escrevia em 1960 no artigo “The Origins and Evolution of Geopolitics”<sup>5</sup>:

“[...] é lamentável que a geopolítica tenda a ser identificada com a geoestratégia [...] A geopolítica [...] tem sido maltratada e usada por estrategos expansionistas de todos os matizes, começando com Mahan e Theodore Roosevelt e terminando com Hitler e Tojo” (p. 20).

Era certa a denúncia de Kristof porque, afinal, os clássicos norte-americanos, britânicos, franceses, todos incorriam no mesmo pecado que os levava a ostracizar

---

1 Éditions Galilée, Paris, 1997.

2 Quarteto Editora, Coimbra, Vol. I e II, 1.ª e 2.ª Edição, 2002 e 2004 (esgotadas); Almedina, Coimbra, Vol. I e II, 3.ª Edição, 2010 (esgotada); reedição revista, aumentada e melhorada num único volume, Edições 70, Lisboa, 2018.

3 *Geopolítica*, N.º 2, CPG, Aveiro, junho 2008.

4 *Nação e Defesa*, n.º 131, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2012.

5 *Journal of Conflict Resolution*, Vol. IV, n.º 1, 1960.

Karl Haushofer e a Escola de Munique por a *geopolitik* ser uma política do expansionismo nazi. Kristof, que qualificaria Nicholas Spykman de “Haushofer americano” (p. 31), situou a gênese da associação e identificação da geopolítica com a geoestratégia na ideologia do *Manifest Destiny* e na obra de Alfred Mahan e dos seus seguidores, entre eles Spykman e Alexander Seversky, alguns dos quais até deviam à *geopolitik* alemã a sua inspiração (p. 37). Para ele também o que o britânico Halford Mackinder tratou foi, sobretudo, tal como Mahan, de grande estratégia na construção de impérios (p. 38).

Quanto a Yves Lacoste, na sua vasta e importante obra sobre a geopolítica, o entendimento genérico que dela faz é o da rivalidade entre poderes por território, logo também mais identificado com a geoestratégia do que com a geopolítica. Na “Introdução” ao livro *Questions de Géopolitique*<sup>6</sup> reconhece que “[...] para os estrategas [...] a geopolítica (ou a geoestratégia) é sobretudo o raciocínio cujo objetivo é vencer o adversário [...]” (p. 8). Na entrada “Géostratégie” que assina no *Dictionnaire de Géopolitique*<sup>7</sup> (pp. 691-692), já distingue a geoestratégia da geopolítica mas confere-lhe reduzida importância e erra flagrantemente quanto ao aparecimento do termo geoestratégia, calando que se deve a Giacomo Durando e que data de 1848, meio século antes da geopolítica. Reconhece-se em Lacoste a preocupação de individualizar a geoestratégia, mas falta-lhe uma denúncia clara dos desvios semânticos da geopolítica.

Mais recentemente Pierre Gallois<sup>8</sup> demarca-se da geopolítica clássica e diz que Mackinder pensava como um geógrafo e um estratega (p. 250) ou seja, concluo eu, como um geoestratega. E o geógrafo britânico Gerry Kearns, num curioso artigo em que projeta o pensamento de Mackinder na atualidade, “Naturalising Empire: Echoes of Mackinder for the Next American Century?”<sup>9</sup>, qualifica os textos de justificativos do imperialismo britânico, imperialismo que, diz, na sua essência é uma “estratégia geopolítica” (pp. 74 e 92). Isto é, geoestratégia.

Para além da promiscuidade abusiva que vem confundindo geopolítica e geoestratégia há uma outra disciplina, afim, com a qual a geopolítica também tem revelado dificuldade de demarcação. Trata-se da geografia política, confusão que está, mesmo, na gênese da geopolítica, dado que foi nela que incidiu a atenção de Friedrich Ratzel, geógrafo determinista e inspirador de Rudolf Kjellén, a quem se atribui a paternidade científica da Escola de Munique e da *geopolitik*. Foi também na geografia política, ainda que com perspectiva oposta, que investiu Élisée Reclus, para muitos o pai intelectual da escola possibilista francesa.

---

6 Biblio Éssais, Paris, 1988.

7 Flammarion, Paris, 1993.

8 *Géopolitique: Les Voies de la Puissance*, Plon, Paris, 1990.

9 *Geopolitics*, 11, Cambridge, 2006.

Otto Maull, que foi colaborador de Haushofer na Escola de Munique, fez um esforço para distinguir estes dois ramos da ciência, esforço que teve algo de semelhante ao que agora se coloca na relação geoestratégia *versus* geopolítica. Escreveu Maull em 1936 em *A Essência da Geopolítica*<sup>10</sup>, que ambos os conceitos são trocados à discricção por observadores superficiais nos jornais diários literários e, até, nos programas de ensino das escolas. Para Maull, na sua essência (*wesen*), a geopolítica é a geografia política aplicada. É curioso que nunca se refere à geoestratégia, termo que, então, jazia “esquecido”, mas, quando escreve que a geopolítica militar se desenvolveu em ligação inseparável com a geografia, a geopolítica e a ciência militar, era, implicitamente, na geoestratégia que estava a pensar. O próprio Kristof também denunciou a confusão entre geopolítica e geografia política: “[...] na América a geografia política e a geopolítica fundem-se [...] a geografia política americana está atualmente mais próxima da geopolítica do que em qualquer outra época [...]” (pp. 37 e 41).

O futuro, com a progressiva afirmação da escola realista americana nas relações internacionais, viria a confirmar as previsões de Kristof. A multiplicidade de autores incluídos por Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby e Paul Routledge em *The Geopolitics Reader*<sup>11</sup>, comprova a verdadeira amálgama de especulações sobre geopolítica, geoestratégia, geografia política e outras matérias que, tendo a ver com a política externa das grandes potências, se confundem sob o título de geopolítica.

Há razões que justificam esta amálgama. Fixemo-nos na derivação semântica da geopolítica invadindo o campo da geoestratégia, que predomina na escola realista norte-americana e que se faz, no essencial, através da política do poder nas relações internacionais. É aqui que reside o seu nexu. O poder, para a hiperpotência global desta era da globalização, tem a dimensão do mundo e exerce-se através da coação e do seu principal vetor, o militar. Política e estratégia confundem-se. Ora, sendo a geopolítica a influência dos fatores geográficos em função da decisão política, e a geoestratégia a influência dos mesmos fatores geográficos em função da decisão estratégica, quando política e estratégia se confundem a fusão também se estende às suas disciplinas auxiliares e instrumentais, a geopolítica e a geoestratégia.

Acresce uma segunda razão e que decorre do próprio sentido que se dá ao prefixo “geo”. Kristof já tinha alertado que, na análise cartográfica de Spykman, “[...] é o ‘geo’ da sua geopolítica que está bastante fora do esquadro” (p. 33). De facto, enquanto para o fundador da geopolítica, Rudolf Kjellén, “geo” tinha o significado da terra-solo, território, meio ambiente, elemento físico do *habitat* humano e, por isso, geopolítica era a base geográfica do Estado, para os realistas norte-americanos “geo” aplica-se no sentido da terra na sua dimensão global e, por isso, a

---

10 *Das Wesen der Geopolitik*, B. G. Teubner, 1936.

11 Routledge, Londres, 2006.

geopolítica é a política de poder da hiperpotência à dimensão planetária. É o que refere Geraóid Ó Tuathail:

“Durante a guerra-fria [...] a palavra (geopolítica) regressou como descrição da disputa global [...] entre a URSS e os EUA [...] Henri Kissinger usou-a como sinónimo do equilíbrio do poder [...] hoje o entendimento convencional é que a geopolítica é o discurso sobre o mundo político, com particular ênfase na competição entre Estados e na dimensão geográfica do poder” (2006, p. 1).

Com a passagem do sistema mundial de bipolar a unipolar a geopolítica, na lógica da perspectiva realista, deixou de ser o discurso na competição entre as duas superpotências e passou a ser o discurso da hegemonia global da única hiperpotência. É essa também a leitura de Pierre Gallois:

“[...] tomada no sentido mais amplo e mais vago, a geopolítica não será mais do que o sinónimo da política de poder praticada no quadro das relações internacionais. Num mundo “hobbesiano” apareceria como o meio mais cómodo de designar um estado de coisas permanente: os conflitos endémicos entre povos, a natureza das suas lutas, a sua finalidade, os seus resultados” (p. 34).

*Géopolitique: Constantes et Changements dans l'Histoire*, livro de Chauprade, é uma obra interessante mas, no fundo, também é mais uma análise geoestratégica do mundo do que geopolítica. Uma passagem é reveladora: “A geopolítica não é estratégia, mas é um instrumento da estratégia” (p. 95). É a posição dos realistas de que discordo, porque a geopolítica é um instrumento da política, o instrumento da estratégia é a geoestratégia. A não ser, como analisámos atrás, que política e estratégia se confundam, mas então, perguntar-se-á, que papel resta à geoestratégia? Para Gerry Kearns os textos de Mackinder, justificativos do imperialismo britânico dos séculos XIX e XX, são os que, da mesma forma, justificam o imperialismo norte-americano na era da globalização e a aliança preferencial entre Washington e Londres. Kearns diz, com ironia: “A hegemonia anglo-saxónica de hoje assume a forma de uma UK/EUA s.a.” (p. 81). E procura demonstrar porque é que as análises geopolíticas da globalização, como as de Samuel Huntington e de Francis Fukuyama, nomes destacados da escola realista norte-americana, são herdeiras da Mackinder e visam os mesmos objetivos – a preservação do domínio hegemónico da “UK/EUA s.a.”.

## 2. Nova Geopolítica

É este caos conceitual em torno da geopolítica, este desvio semântico, esta promiscuidade com a geoestratégia descaracterizadora do seu contexto, que abre espaço ao aparecimento de novas abordagens da geopolítica. Abordagens que, não pondo em causa o essencial da ideia do seu fundador, uma disciplina assente na influência recíproca das duas componentes, geo e política, por outras palavras espaço e poder,

consideram possível, e desejável, preservar as distintas identidades da geopolítica e da geoestratégia.

O pioneiro desta nova abordagem terá sido o sociólogo brasileiro Josué de Castro quando, no início da década de 50 do século passado, publicou o livro a que teve a coragem de chamar *A Geopolítica da Fome*<sup>12</sup> quando o termo ainda estava votado ao ostracismo pelo uso perverso que da geopolítica tinha feito a Escola de Munique ao serviço do nazismo hitleriano. Josué de Castro teve o cuidado de situar o conceito no seu correto enquadramento kjelleniano:

“[...] palavra tão comprometida, tão distorcida em sua significação essencial, tão contaminada e tão execrada – a geopolítica [...] O sentido real da palavra geopolítica [...] nada tem a ver com a geopolitik germânica [...] O que chamamos de geopolítica não é uma arte de ação política na luta entre Estados [...] É apenas um método de interpretação da dinâmica dos fenómenos políticos em sua realidade espacial, com as suas raízes mergulhadas no solo ambiente” (pp.18-19).

Josué de Castro sinaliza o sentido inovador na sua forma de encarar a geopolítica com a invocação da “Imagem de Kesserling”: “[...] não é a terra que pertence ao homem, mas o homem que pertence à terra” (p. 57).

A partir de então vários são os autores atentos ao campo que se abre ao aparecimento de uma nova geopolítica em oposição à geopolítica clássica. Freire Nogueira<sup>13</sup> refere o norte-americano Griffit Taylor que, no livro *Geography in the Twentieth Century*<sup>14</sup>, contrapõe à geopolítica para prover a conquista de outro extremo, uma *geopacific*, um estudo da geografia para promover a paz, que também designou por “geopolítica humanizada” (Nogueira, pp. 471-472). E Ladis Kristof propõe um novo pensamento geopolítico estimulado pelos problemas do ambiente, uma geopolítica que deve ser tanto espacial como ambiental, este sobrepondo-se àquele (p. 35).

Yves Lacoste tem sobre a nova geopolítica uma posição algo ambígua. É certo que em *A Geopolítica do Mediterrâneo*<sup>15</sup> usa a expressão nova geopolítica, não no sentido que aqui lhe damos mas do que vinha sendo desenvolvido pela escola geopolítica francesa no último quarto de século e que tinha mais a ver com a geoestratégia (p. 37). Porém, na revista que dirige, *Hérodote*, é visível a atenção a áreas inovadoras da geopolítica, ambiente, geografia humana, geografia económica. Em *Paysages Géopolitiques*<sup>16</sup> é mais claro quando envolve na geopolítica já não apenas a rivalidade entre as superpotências a nível planetário, mas também os problemas relacionados

---

12 Livraria Editora, Rio de Janeiro, 1955.

13 *O Método Geopolítico Alargado*, IESM, Lisboa, 2011.

14 *Philosophical Library*, Nova Iorque, 1951.

15 *Edições 70*, Lisboa, 2008.

16 *Biblio Éssais*, Paris, 1990.

com a demografia, a gestão do território, o desenvolvimento (p. 210). E a justa reabilitação que faz de Élisée Reclus e da sua importância na escola geopolítica francesa, seu pai intelectual como fez questão de lhe chamar, é prova de sensibilidade para novas abordagens da geopolítica. Porque Reclus, sendo anterior ao aparecimento da geopolítica foi, não apenas seu precursor mas precursor da nova geopolítica.

No “Preâmbulo” do *Dictionnaire de Géographie* em que se centra na definição de geopolítica, Lacoste reconhece que há uma evolução no conceito – abre mesmo uma secção com o título “Uma nova e global concepção da geopolítica” – porque este já não corresponde apenas a rivalidades de poder por território “[...] mas – o que é novo – a rivalidades cujas representações mais ou menos antagónicas são, a partir de agora, largamente difundidas pelos media” (p. 5). A nova geopolítica que refere é a que resulta desse reforço do papel dos *media*, tornados fatores geopolíticos porque, influenciando a opinião pública, interferem nas decisões dos dirigentes políticos. Em relação às abordagens da nova geopolítica, tal como aqui as incluímos, é omissa e, mesmo quando refere Pierre Gallois, ignora o seu importante contributo neste domínio. E, estranhamente, omite Josué de Castro, o homem que recuperou a dignidade da geopolítica e desbloqueou o silêncio que sobre ela pesava desde a II Guerra Mundial.

É Pierre Gallois quem, com *Géopolitique: les Voies de la Puissance*, mais explicitamente se compromete com o advento de uma nova geopolítica em alternativa ao discurso dos clássicos. É o alvor do percurso da renovação temática e da atualização conceitual. Os clássicos, que puseram em causa a *geopolitik* germânica, são agora eles postos em causa. Escreve o general francês:

“Ontem, a geopolítica esforçava-se por explicar o estado da sociedade e o seu comportamento pela influência do meio [...] No tempo da *geopolitik* o Estado-nação era o objeto de todas as suas análises. Atualmente é da gestão e da salvaguarda do meio que se trata [...] Esta obrigação de pensar o futuro em termos de ação coletiva, geral, nem sequer era imaginável no momento em que nascia a disciplina geopolítica [...] Época de transição para a análise geopolítica? Sem dúvida” (pp. 20-21).

Transição que, mais à frente, concretiza como a “[...] inversão de uma das maiores preocupações da geopolítica; marcada pelo determinismo estudou, inicialmente, a influência do ambiente sobre a sociedade, enquanto hoje tem de tomar em consideração a destruição do ambiente pelo homem” (p. 23).

O professor René Dupuy, no “Prefácio” à obra de Gallois, já deixara o aviso:

“Os grandes [...] conceberam a geopolítica com o propósito de a controlar, se não mesmo de a capturar. Será que as assimetrias que ameaçam fraturar o mundo do futuro e pôr em causa a sua sobrevivência levarão a operar uma mutação na finalidade da geopolítica, colocada então ao serviço do meio humano?” (p. 12).

E acrescentava que a resposta estava no próprio livro de Gallois: “Na verdade é com o destino da humanidade que este livro se preocupa [...] os poderes têm, doravante, uma humanidade para gerir” (p. 12).

Na revista *Stratégique*, N.º 50, de 1991, a expressão nova geopolítica já vai ser utilizada explicitamente e com sentido próprio. Franck Debié, com o artigo “La Géopolitique, Est-elle une Science?”, referia-se a O’Sullivan que, na linha de Griffith Taylor, se preocupava com uma geopolítica que se distanciasse dos mitos geopolíticos e servisse a paz “[...] construindo a base de uma geopolítica alternativa [...]”. Chamava a atenção para “[...] alguns ensaios no domínio anglo-saxónico que propõem o projeto de uma nova geopolítica”. Na mesma revista, no N.º 58 de 1995, Martin Motte não usava a expressão, mas admitia-a implicitamente quando se referia a autores que, depois da II Guerra Mundial, opunham à *geopolitik*, que visava a conquista do espaço, uma geopolítica dedicada a melhorar a sua gestão.

Outro autor francês, Philippe Moreau Defarges<sup>17</sup>, abre uma via para a nova geopolítica: “Segundo uma definição o mais simples possível, a geopolítica interroga-se sobre as relações entre o espaço [...] e a política: como é que os dados espaciais afetam o político ou a política? E também porquê, como o político se serve do espaço?” (p. 9). Diz que no final do século XX a consciência geográfica dos homens se organizava em torno de três elementos-chave: a finitude da terra donde o equilíbrio entre desenvolvimento e preservação das riquezas naturais; a ocupação e a partilha da terra, a manipulação e o controlo dos fluxos; e a permeabilidade das fronteiras (pp. 36-37). Matérias que cabem no âmbito da geoeconomia, como à frente veremos uma dimensão da nova geopolítica, na qual centra a sua atenção.

São então vários, e valiosos, os contributos que provam que, no reino da geopolítica, algo mexe, o que não deve deixar-nos indiferentes e exige respostas. Creio poder afirmar que aqui, em Portugal, nos meios académicos ligados à geopolítica, fui dos que mais investiram na sua análise, investigação e divulgação. Provavelmente com reduzido sucesso pois rema contra a corrente dominante da *realpolitik* e da escola realista norte-americana e dos seus incondicionais seguidores mais fundamentalistas. O incómodo causado pela óbvia e promíscua confusão entre geopolítica e geoestratégia e a curiosidade pelas abordagens mais heterodoxas da nova geopolítica, seja sob a fórmula de gestão do espaço, seja a *geopacífics*, a geopolítica humanizada, ou a geopolítica alternativa, foram as molas motivadoras. Ainda que já não disponha de muito tempo no meu horizonte de vida, não vejo razões para desistir neste percurso. Recuso que a geopolítica continue a ocupar o espaço da geoestratégia carimbando-o, abusivamente, com o seu nome.

---

<sup>17</sup> *Introduction à la Géopolitique*, Éditions du Seuil, Paris, 1994.

O entendimento que fazemos da nova geopolítica e que desenvolvemos no nosso *Manual de Geopolítica e Geoestratégia* respeita os parâmetros estruturantes do seu conceito original: uma disciplina que associa duas componentes de base, espaço e poder ou geografia e política, as quais se influenciam reciprocamente. A grande diferença da nova geopolítica em relação à geopolítica dita clássica reside na inversão da interação das duas componentes e se traduz numa mudança de paradigma: enquanto a geopolítica clássica se foca no poder (política) e encara o espaço (geo) como instrumento ao seu serviço, a nova geopolítica foca-se no espaço e vê o poder como instrumento em seu benefício. É a transição, a inversão das maiores preocupações da geopolítica de que falava Pierre Gallois, a mutação da finalidade da geopolítica como salientou René Dupuy.

O âmbito da geografia no quadro da nova geopolítica é abrangente, não apenas geografia física mas também geografia humana, geografia política e geografia económica. Daí que, na evolução dinâmica da nossa reflexão, tivéssemos chegado a quatro áreas de intervenção, complementares mas autónomas, a que chamámos as quatro dimensões da nova geopolítica e cujas designações encontram alguma justificação na obra inicial de Rudolf Kjellén, *O Estado como Forma de Vida*<sup>18</sup>.

A primeira é a ecopolítica, o poder colocado ao serviço e em benefício da geografia física. Pressupõe o foco da análise e da decisão centrada na necessidade da preservação do meio ambiente, do equilíbrio da biodiversidade, nas preocupações com o aquecimento global, numa verdadeira política da terra tendo presente a “imagem de Kesslerling”. A ecopolítica visa uma nova ordem na Terra que tenha a sua preservação como objetivo decisivo. É um tema que tem atraído a atenção, entre nós, de Viriato Soromenho-Marques, com obra publicada e que aponta vias de reflexão corajosas.

A segunda é a demopolítica, ou seja, o poder exercido e dirigido em proveito da geografia humana. Problema candente da atualidade envolve questões relacionadas com as populações, nomeadamente os desequilíbrios demográficos, explosão numas regiões, retração noutras, envelhecimento, desocupação, fluxos migratórios, a opinião pública e a pressão dos *media*. É a busca de uma política cosmopolita e inclusiva alargada a toda a humanidade e a nível global. É matéria que em Portugal tem merecido tratamento atento de sociólogos destacados como Boaventura de Sousa Santos.

A terceira dimensão é a geoeconomia. Termo algo ambíguo, entendemo-lo no sentido do poder ao serviço da geografia económica, não no da guerra económica que outros lhe dão. Envolve a gestão dos recursos naturais de que o homem tem sido o grande predador, sua salvaguarda e garantia da sua renovação, do seu aproveitamento e justa e racional distribuição, a nível local, regional e global. Exige-se a

---

<sup>18</sup> *Der Staat Als Lebensform*, Kurt Vowinckel Verlag, Berlim, 1923.

consciência da finitude da terra como alerta Defarges, capacidade de conciliar a qualidade de vida de todos e não apenas de alguns, a promoção de um desenvolvimento sustentado no quadro de uma nova ordem económica internacional, compatível com a capacidade de carga da terra, tal como foi desenvolvido no relatório de uma comissão internacional de sábios, presidida por Maria de Lourdes Pintasilgo<sup>19</sup>.

Por último, a biopolítica, entendida como o poder em benefício da segurança humana. Dimensão transversal, que se cruza com as três restantes, visa um poder que deixe de privilegiar a segurança do Estado, tantas vezes à custa dos cidadãos, e passe a focar-se na segurança das populações. Um poder que, em vez de dispor, soberanamente, da vida das populações, passe a estar preocupado com a preservação e melhoria das suas vidas, que tome consciência que a segurança do Estado passa pela segurança dos cidadãos. A biopolítica deve assumir-se como uma política da vida e não mais sobre a vida, a vitalização da política e não mais a politização da vida. Assunto que tem sido objeto de importantes intervenções sociopolíticas de Michel Foucault, de Roberto Esposito e de Giorgio Agamben.

### 3. Visão Prospetiva de Duas Questões Candentes da Nova Geopolítica

O então Instituto de Altos Estudos Militares (IAEM) promoveu, há mais de 20 anos, um seminário dedicado ao tema “Visão Prospetiva sobre o Serviço Militar em Portugal”, no qual apresentei uma comunicação<sup>20</sup> em que comecei por precisar o que entendia por prospetiva. Dizia:

“Uma visão prospetiva pressupõe uma reflexão dinâmica sobre o futuro para, com base nela, se definirem, no presente, estruturas e estratégias que visem esse futuro. É nisto que a prospetiva se distingue da perspetiva. Porque, se uma visão perspetiva equaciona o futuro a partir do conhecimento do presente, a visão prospetiva pretende agir sobre o presente tendo em conta um futuro previsível” (IAEM, p. 171; Revista Militar, pp. 1029 e 1030).

A propósito citava Jean-Paul Charnay: “[...] a prospetiva não é a profecia dos acontecimentos concretos; é sobretudo esboçar as linhas de força possíveis que orientarão o futuro das sociedades humanas [...]” e, ainda, Gil Fievet que define prospetiva como “[...] uma reflexão de natureza e de origem filosófica, visando construir o presente a partir do futuro” (*Idem*).

É neste sentido que considero a atitude prospetiva obrigatória na análise geopolítica. Sendo a geopolítica, na sua essência, uma disciplina instrumental que serve a polí-

---

19 *Cuidar o Futuro – Um Programa Radical para Viver Melhor*, Trinova Editora, Lisboa, 1998.

20 “Instituição Militar, Modelo de Sociedade, Interesses Vitais e Defesa do Espaço Nacional”, *Visão Prospetiva sobre o Serviço Militar em Portugal*, Lisboa, 1996 e *Revista Militar*, n.º 10, Lisboa, outubro de 1996.

tica à qual, por sua vez, além da gestão da coisa pública no presente compete o planejamento, preparação e viabilização do futuro, é numa visão prospectiva que a geopolítica deve colocar-se. É o que diz Pierre Gallois quando refere a geopolítica como “Esta obrigação de pensar o futuro em termos de ação coletiva global [...]” (p. 21).

Tratando-se, então, de uma reflexão racional mas assente em bases inseguras, um presente instável e um futuro hipotético, é consciente desta falibilidade que nos propomos avançar na análise prospectiva de dois temas atuais, cujas relações causa-efeito até podem ser analisadas à luz da teoria do caos e que exigem já intervenções urgentes e prolongadas dos poderes políticos, a todos os níveis, nacionais e supranacionais, para prevenir um futuro que aí vem.

É no quadro da nova geopolítica que conduziremos essas análises, com as quais concluiremos este trabalho.

### 3.1 Ártico

As teorias geopolíticas clássicas deram pouca atenção ao Oceano Glaciar Ártico. Fechado à navegação à superfície e com inóspitas margens envolventes era, então, nulo o valor como plataforma de afirmação e projeção de poder mundial. Pierre Célérier terá sido o primeiro a chamar a atenção para a alteração que se aproximava em resultado das capacidades conferidas pelo submarino de propulsão nuclear<sup>21</sup>, mas apenas como fator estratégico. Salientava o almirante francês que as camadas geladas do Ártico, flutuantes porque, diferentemente do Antártico, não assentam numa superfície terrestre, com a camada imersa pouco profunda ao contrário da bacia marítima que chega a atingir 4 mil metros de profundidade, permite a navegação submarina que, com a tecnologia da propulsão nuclear, pode permanecer submersa por longos períodos (p. 113).

Até aí, para Mahan os mares que contavam eram o Pacífico e o Atlântico e, dentro deste, o Mar das Caraíbas, que banhavam as costas dos EUA. Para Mackinder era o *Midle Ocean*, isto é, o Atlântico Norte – que incluía com valor secundário o Ártico, o Báltico, o Mediterrâneo e o das Caraíbas – e o *Grand Ocean* incluindo o Índico, o Pacífico e o Atlântico Sul. Spykman valorizava o conjunto dos oceanos, Atlântico, Índico e Pacífico, com os respetivos mares interiores, o *Ocean Belt*, que banhava e dava acesso ao *rimland*. Posteriormente Yves Lacoste salientava a importância dos “três mediterrâneos”, o euro-afro-asiático que é o Mar Mediterrâneo como é conhecido, o asiático que é o Mar do Sul da China e o americano que é o Mar das Caraíbas ou das Antilhas. Saul Cohen, numa óbvia leitura em situação da Guerra Fria também valorizou o conjunto dos oceanos e mares interiores que banhavam a “Região Geoestratégica do Mundo Marítimo Dependente do Comércio” e as “Cinturas Fragmentadas” do Médio Oriente e do Sudeste Asiático, palcos de disputa do

---

21 *Géopolitique et Géostratégie*, PUF, Paris, 1969.

poder mundial. Todos excluíaam o Ártico, ou apenas o referiam marginalmente. A exceção terá sido Seversky com a teoria do poder aéreo na qual o Ártico, a zona de maior proximidade entre os EUA e a URSS, surgia como centro da “Área de Decisão” no conflito entre as duas superpotências, resultado da interceção das respetivas “Áreas de Influência” definidas pelos alcances dos seus poderes aéreos. Mas a importância do Ártico era apenas relativa, porque incidia sobre o seu espaço aéreo e não sobre a superfície. O Ártico, enquanto espaço estação ou espaço transitável, continuava a ser, em termos geopolíticos e geoestratégicos, marginal.

Mas algo está a mudar na centralidade geopolítica do Ártico. E essa mudança vai acentuar-se. Fenómeno que se inscreve na nova geopolítica e, em particular, na ecológica, se bem que com incidências nas outras dimensões, e que vai exigir e influenciar decisões dos poderes políticos com responsabilidades nos espaços afetados. Tudo decorre do aquecimento global do planeta que, no Ártico se traduzirá no degelo da massa gelada chegando ao seu total desaparecimento.

As potencialidades do Mar Ártico, com os seus 14 milhões de km<sup>2</sup> de extensão, são enormes. Pierre Gallois diz que, com 50% das reservas mundiais de hidrocarbonetos, com a grande riqueza em metais raros, com capacidade inesgotável para explorar a diferença térmica entre o ar gelado à superfície e o fundo do oceano, para fins energéticos e para o fabrico de hidrogénio líquido que poderá abastecer o mundo inteiro, o Ártico será um futuro eldorado (p. 322).

Ayméric Chauprade prevê, para o final do século, uma elevação da temperatura global que deverá situar-se numa média de 3°C mas que, no Ártico, poderá ir até aos 10°C. Atualmente 40% da calote ártica já derreteu (p. 751). Estas previsões são confirmadas e, até, agravadas, pelo norte-americano Will Steffen que, em entrevista ao jornal *Público* de 29 de setembro de 2018, chama “grande aceleração” ao fenómeno de aquecimento global, que começou em 1850 com a revolução industrial mas disparou a partir de 1950. Steffen, cientista químico, estima que o gelo do Ártico possa desaparecer nos próximos 20 anos. Sobre isto diz Chauprade:

“O desaparecimento da massa gelada nórdica abre a via a uma verdadeira revolução geopolítica: a abertura de uma rota marítima direta entre o Japão e a Europa do Norte, por um lado a formação de um novo mediterrâneo russo-americano, por outro um espaço marítimo comum de circulação e trocas” (p. 751).

É, segundo este autor, fenómeno que reforçará a posição mundial da Rússia, que deixará de enfrentar o eterno *handicap* de potência geograficamente “encravada”, tornando-se potência de três oceanos, Atlântico, Ártico e Pacífico, e vendo assim reforçada a sua posição no xadrez energético mundial. É uma análise corroborada por Harold Sprout<sup>22</sup>, ao tempo referida à URSS, que invocava os estudos de

---

22 “Geopolitics”, *Collier’s Encyclopedia*, Vol. 10, Macmillan Educational Company, Londres e Nova Iorque, 1990.

Clarence A. Mills “[...] que previu que o aquecimento climático [...] se prosseguir, vai funcionar em benefício da União Soviética. Fá-lo-á abrindo os seus territórios do norte a uma maior utilização, tornando os seus portos do Ártico mais navegáveis e promovendo um ambiente geral mais saudável para os povos soviéticos” (p. 701). A Rússia é a única potência com margens para o Ártico, uma extensa costa na qual possui portos que se tornarão grandes cidades e atrairão grandes vagas migratórias.

Como diz Chauprade, será uma revolução geopolítica pois constituirá um fator determinante com que as grandes potências e as instâncias supranacionais terão de contar na formulação das suas opções políticas. Incidirá também em áreas do âmbito da geoestratégia, porque se traduzirá no surgimento de uma nova zona de tensão e conflitos que porá frente a frente grandes potências que disputam poder global, EUA e Rússia, porque a Rússia entrará no clube das potências marítimas, porque constituirá uma zona que, pelas suas potencialidades, levará as potências rivais a invocarem a defesa de interesses vitais e, por fim, porque reforçará o papel da Rússia no bloco asiático cuja liderança vem perdendo para a China.

Mas as consequências incidirão, sobretudo, na área da nova geopolítica, envolvendo a ecopolítica, a demopolítica e a geoeconomia, todas elas a exigirem uma visão prospetiva lúcida que equacione a grande questão: o que fazer hoje para enfrentar a nova conjuntura que o futuro anuncia?

### 3.2 Migrações

O homem foi sempre, desde as suas origens, um animal migrante. Partindo do seu berço nos Grandes Lagos do continente africano, ao longo dos milénios foi-se expandindo nesse continente, passou à Ásia e à Europa onde galgou vales, montanhas e rios e atingiu os seus extremos norte, sul, leste e oeste, atravessou oceanos, fixou-se nas Américas e Oceânia. Permito-me transcrever o que, no *Manual de Geopolítica e Geoestratégia*, escrevi a abrir a secção “As migrações” do capítulo “Demopolítica”:

“Mesmo quando, no Neolítico, deixou de ser nómada e se sedentarizou, porque tendo-se tornado pastor e agricultor deixou de depender da necessidade básica de se deslocar para sobreviver, caçando e colhendo, nunca abandonou a sua vocação migratória. Para fugir aos rigores da natureza ou ao despotismo dos seus semelhantes, na busca de eldorados ou por mero espírito de aventura, por ambição de conquista ou proselitismo ideológico, o Homem sempre partiu de onde, com a sedentarização, se podia considerar o seu espaço originário” (2018, p. 262).

Mas a estas migrações, muitas vezes forçadas pelas circunstâncias e condicionalismos ou em resultado de vontade própria individual ou da comunidade, há que acrescentar as violentamente impostas, expulsões e deportações maciças, prisioneiros de guerra, perseguições étnicas ou religiosas, ajustamentos fronteiriços, levadas

de escravos. As migrações foram-se tornando mais programadas e organizadas, agentes ou vítimas mas sempre peças fundamentais de políticas de expansão e conquista. Migrando o Homem cruzou-se, aculturou-se e hoje, com raras exceções, não haverá nenhuma sociedade que não seja produto de migrações diversas.

Centremo-nos na Europa, nomeadamente a que hoje constitui a União Europeia (UE), região cuja história e identidade releva de migrações, internas ou de e para o exterior. Os helénicos partiram para o oriente, os romanos ocuparam o “mundo conhecido” em torno do *Mare Nostrum*. No refluxo os “bárbaros” vindos do leste puseram fim ao Império Romano do Ocidente e mudaram o mosaico étnico europeu, os hunos chegavam ao Danúbio, os árabes vindos do sul instalaram-se nos extremos europeus do Mediterrâneo, os mongóis ocuparam toda a Ásia do sul e entraram na Europa. A partir do século XV os europeus lançaram-se na aventura oceânica, chegaram e instalaram-se em África, na Ásia meridional, nas Américas, na Oceânia, muitos deles empurrados pelas intermináveis guerras religiosas que assolavam o seu continente. Os impérios coloniais europeus foram produto e causa de migrações maciças, voluntárias e forçadas, a empresa escravocrata da colonização americana “esvaziou” o continente africano e alterou profundamente a identidade americana. Os fins dos impérios coloniais deram lugar a refluxos migratórios, não só de vagas de colonos que regressavam às terras de origem como de colonizados que optavam pela nacionalidade que o colonialismo lhes proporcionara ou fugiam da violência que marcou o final de todos os colonialismos. A expansão colonial europeia mudou as geografias humanas das Américas, da Oceânia, de África, a retração colonial está a mudar a geografia humana na Europa. Ambas têm em comum, na sua origem, a busca de uma vida melhor, mas com uma diferença de vulto: ao contrário da emigração europeia, *manu militari*, imperial, visando a conquista e o domínio, logo num quadro geoestratégico, a emigração para a Europa, maioritariamente de refugiados, inscreve-se num quadro geopolítico. Em suma, todas as vagas migratórias são fatores geográficos determinantes que estão na base de decisões que levaram à formação dos novos mosaicos políticos. São, enfim, fatores geopolíticos.

Esta breve incursão sobre a importância geopolítica das migrações no passado justifica-se para acentuar que o candente problema migratório com que o mundo se confronta hoje não tem nada de novo, nem é um fenómeno exclusivo do Ocidente. O que há hoje de novo é a ampliação e o favorecimento que lhes é conferido pelas novas tecnologias dos transportes e das comunicações. A circulação de pessoas tornou-se rotina num mundo cujas distâncias encolheram e no qual a comunicação se tornou instantânea e planetária. A imagem do bem-estar, da abundância, do conforto, das oportunidades que o centro exhibe e difunde, tornam-no convidativo e atrativo para os que, nas periferias, lutam contra todas as carências, violências e desespero. É, segundo Lacoste e como atrás referimos, o dado geopo-

lítico novo da representação e da pressão que, através dos *media*, é exercido sobre o poder.

Esta revista *Nação e Defesa* dedicou a edição N.º 149 exatamente ao problema das migrações e ao aspeto particular dos refugiados, tendo a UE como destino. Põe a tónica na grave crise migratória resultante da guerra civil na Síria que vem desde 2011 e cujo pico se terá verificado em 2015. Mas a vaga migratória atual em direção à Europa não vem só da Síria, vem também do Magrebe, da África saariana, da América Latina e, em menor grau, da Europa de leste e da Ásia. A imagem do Mar Mediterrâneo está a tornar-se viral pois, desde 2014, para além das condições desumanas das travessias, já ali terão morrido mais de 15.000 pessoas. A crise das migrações mediterrânicas veio sensibilizar os europeus para a gravidade de um fenómeno que é global.

Vários autores denunciam a incapacidade da UE e do Ocidente em geral em lidar e responder a este problema, do qual a Síria é um estudo de caso mas está longe de ser único. Alice Cunha e Yvette Santos<sup>23</sup> destacam que no fim de 2016 havia 65,6 milhões de pessoas no mundo que tinham sido forçadas a emigrar em consequência de crises económicas, conflitos armados, políticas repressivas, alterações climáticas (p. 12). Chamam a atenção para situações semelhantes que a Europa já teve de enfrentar no passado, a seguir às guerras dos Balcãs de 1912 e 1913, à I Guerra Mundial e à revolução russa, após a II Guerra Mundial, as decorrentes do fim do bloco soviético em 1989 e das guerras do Iraque, do Afeganistão e da Jugoslávia. Desde a II Guerra Mundial, porém, que não atingiam esta amplitude (pp. 11-12).

Andrzej Podraza<sup>24</sup> aponta as causas diretas e indiretas, algumas longínquas, da situação atual na Síria e no Médio Oriente. Em primeiro lugar o acordo anglo-francês Sykes-Picot para o Médio Oriente de 1916 que, pondo termo ao Império Otomano, assegurava a divisão da região em áreas de influência entre as duas potências coloniais e demarcava fronteiras que não tinham em conta as realidades étnicas, culturais e religiosas. Depois as rivalidades da Guerra Fria e as guerras por delegação que suscitou, com relevo para a “crise do Suez” de 1956 e o “eterno” conflito israelo-árabe. Em terceiro lugar o falhanço da estratégia dos EUA para a democratização do Iraque de que resultou a atração da Al-Qaeda à região e o aparecimento do ISIS (Daesh), com graves repercussões nas divisões do bloco ocidental. Por fim, as frustradas respostas da UE e dos EUA às chamadas “primaveras árabes”, com a consequente desestabilização generalizada, repetindo erros que já tinham sido

---

23 “One Hundred Years of Refugees in Europe: History’s Encounter with the Present”, *Nação e Defesa*, N.º 149, Lisboa, 2018.

24 “Geopolitical and Strategic Causes and Implications of the Syrian Civil War and the Refugee Crisis”, *Nação e Defesa*, N.º 149, Lisboa, 2018.

óbvios na Jugoslávia (pp. 70-73). Em todas elas as intervenções do Ocidente constituíram fatores de agravamento.

Se bem que com causas distintas, os EUA enfrentam igualmente problemas migratórios a partir da fronteira sul e não têm encontrado as melhores soluções.

Mas o problema das migrações não pode ser apenas encarado no sentido sul-norte ou das periferias para o centro, nomeadamente para os EUA e a UE onde, afinal, está a suscitar mais preocupações e medidas anti migratórias. Jorge Moreira da Silva, diretor da Cooperação para o Desenvolvimento da OCDE, em artigo no *Público* de 9 de agosto passado<sup>25</sup> diz que as migrações partem, em especial, dos países mais frágeis, onde predominam efeitos do extremismo violento, das mudanças climáticas, do crime organizado e, como afirma, 86% dos refugiados deslocam-se para países em vias de desenvolvimento. É um fenómeno que tem tendência para se agravar. Segundo Moreira da Silva 1.800 milhões de pessoas vivem em contexto de fragilidade e, a breve prazo, mais de 80% das pessoas mais pobres do mundo viverão nos 58 países mais frágeis. Na lógica da sua análise a pressão migratória vai aumentar.

Estamos, pois, perante um problema global de óbvia incidência geopolítica e, no meu ponto de vista, da nova geopolítica. Resulta da influência recíproca entre as duas componentes da geopolítica, política e geografia humana e, a urgência e a amplidão da tragédia, exige um esforço dos decisores em proveito de soluções políticas. Quando Gallois diz que a demografia é um dos fatores essenciais de uma análise geopolítica prospetiva, dá relevo às migrações a que chama “[...] um fenómeno geopolítico de primeira importância” (p. 359). É impossível não estar de acordo.

As nações que no Ocidente estão a ser mais atingidas por esta realidade estão a denunciar um sentimento de medo, de ressentimento, de fechamento. É o que registam Serge Halimi e Pierre Rimbart no *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa) de setembro de 2018<sup>26</sup>. E o medo é mau conselheiro. Estes autores relevam uma realidade que começa a impor-se no mundo dito desenvolvido, o apelo a lideranças musculadas, autoritárias, para quem, na escala de valores, a segurança e a ordem se sobrepõem à liberdade e aos direitos humanos. A crise económico-financeira de 2008 acelerou o avanço de políticas nacionalistas e populistas que têm como alvo prioritário as migrações. É uma política, à dimensão planetária, antiglobalização. A globalização que, nos anos 90 do século passado, apareceu a pôr em causa nacionalismos moderados, abertos e cosmopolitas, é agora posta em causa por nacionalismos radicais. Gerry Kearns, no artigo que atrás já assinalámos, citava o realista Samuel Huntington que alertava para a necessidade de reforçar os valores

---

25 “Fragilidades, Crises e Desenvolvimento: Mais Vale Prevenir”.

26 “Liberais Contra Populistas, uma Clivagem Enganadora”.

WASP – *white, anglo-saxon, protestant* – para controlarem os americanos hispânicos e africanos que estão a tornar-se numericamente dominantes nos EUA (p. 83).

As migrações constituem a questão que os europeus colocam em segundo lugar entre as que mais os preocupam e gera o medo que, por sua vez, está a levar ao poder na Hungria, na Polónia, na Áustria, na República Checa, na Roménia, em Itália, nos EUA, poderes xenófobos, violentos, racistas, chauvinistas. E que está a criar crises políticas, crises de solidariedade, dentro dos Estados e nas instituições supranacionais da UE, da América do Norte, da ONU. É um problema geopolítico de grande delicadeza porque o fator geográfico-humano está a influenciar as opções dos poderes políticos nos países de acolhimento que, ao contrário de conjugarem esforços na busca das melhores soluções para este problema demopolítico estão, nas palavras de Alice Cunha e Yvette Santos, a dar sinais de colapso (p. 12).

No âmbito da nova geopolítica a questão das migrações, do domínio específico da demopolítica, cruza-se a cada passo com outra dimensão afim, a biopolítica, na medida em que o medo apela a mais segurança, entendida como mais segurança do Estado e que passa por mais apertado controlo da vida e dos direitos do cidadão. É a obsessão securitária, muros, *ghettos*, cordões sanitários, isolamento de imigrantes, a confusão com terroristas ou agentes da criminalidade transnacional organizada para justificar o banimento, as deportações, no limite o recurso a medidas seletivas e segregacionistas de tendência eugenista e, até, tanatopolítica. Enfim, um biopoder na definição de Foucault (p. 143)<sup>27</sup>, uma política sobre a vida como denuncia Agamben (pp. 118 e 136)<sup>28</sup>, a politização da vida em prejuízo da vitalização da política como propõe Esposito (p. 224)<sup>29</sup>.

O medo está a tornar-se um fator decisivo da manipulação política, manipulação que está a institucionalizar-se. Em setembro passado Steve Bannon, ex-assessor e estratega da Casa Branca de Donald Trump, prosélito do “Movimento Populista” a nível mundial, aparecia na Europa em apoio de fações políticas *anti-establishment* – leia-se antiliberal e eurocética –, em cujo projeto inclui uma fundação chamada “O Movimento” e uma universidade populista que poderá vir a ter a sede em Itália, onde conta com apoios do poder instalado. As suas grandes linhas programáticas são dominadas por uma política ultraconservadora assumida por uma frente europeia, da qual a anti-imigração seja uma das prioridades.

À demopolítica cumpre analisar, geopolítica e prospectivamente, esta situação, fornecendo ao poder pistas para as melhores soluções no presente e que visem um futuro em que, previsivelmente, a pressão migratória não vai esbater-se. Jorge Moreira da Silva cita estudos do Banco Mundial e da ONU que apontam a urgência

---

27 *História da Sexualidade I; A Vontade de Saber*, Relógio D'Água Editores, Lisboa, 1994.

28 *O Poder Soberano e a Vida Nua – Homo Sacer*, Editorial Presença, Lisboa, 1998.

29 *Bios – Biopolítica e Filosofia*, Edições 70, Lisboa, 2010.

da mudança de paradigma na forma de enfrentar as causas das migrações, passando da remediação à prevenção, da ajuda humanitária à cooperação para o desenvolvimento. Até porque cada dólar investido na prevenção poupa 17 dólares na remediação dos conflitos, para já não falar do que se poupa em sofrimento humano. Em mais um interessante artigo no *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa) de novembro passado<sup>30</sup>, Benoit Bréville salienta que a solução não estará, apenas, no aumento de rendimentos das pessoas nos países de origem o qual, por si só, pode apenas conferir os meios necessários a quem quer emigrar, mas por um desenvolvimento assente no binómio segurança e bem-estar que torne esses países convidativos à permanência. Infelizmente os poderes dos países de acolhimento têm-se dedicado muito mais a fomentar conflitos nos países fragilizados do que a fomentar investimentos e cooperação nos países pobres, quer os de origem quer os de destino das migrações. Estão, paradoxalmente, a fomentar as migrações.

É aqui, mas não só, que se situa o essencial das acusações às más decisões sobre as migrações e que uma correta prospetiva demopolítica poderá ajudar a inverter.

---

30 “Imigração, um Debate Enviesado”.

# O Sul da América Latina: um Estudo de Geopolítica

José Manuel Freire Nogueira

*Oficial do Exército no ativo entre 1969-2006, foi professor do Instituto de Altos Estudos Militares e subdiretor do IDN. Mestre em Estratégia (ISCSP) e Doutor em Relações Internacionais (UNL) publicou ou colaborou em vários livros e artigos publicados em Portugal, Espanha, Brasil, Itália e Roménia. Nos últimos anos tem sido professor do ensino superior, e desde 2013, presidente da Comissão de Relações Internacionais da Sociedade de Geografia de Lisboa.*

## Resumo

Desprezada pelos seus vizinhos do Norte como uma América inferior, a América do Sul foi, de facto, colonizada por Portugueses e Espanhóis de uma forma muito diferente daquela que ocorreu a Norte. Mas não só: as duas colonizações também diferiram bastante entre si, revelando diferentes concepções do espaço, mas também obedecendo aos gigantescos ditames da geografia sul-americana. Desta forma, quando libertos da tutela europeia os povos acabaram por organizar-se em várias unidades políticas que, com exceção do Brasil, resultaram da fragmentação, muitas vezes violenta, das unidades administrativas da coroa espanhola.

Sem elites, sem formação política, estes Estados frequentemente prodigiosamente ricos em recursos, foram presa fácil de poderes exteriores. De facto, em muitos casos a independência política não passou de uma realidade virtual.

Sempre desunida perante as crises que abalaram o mundo e o próprio subcontinente, mau grado a pletera de organizações multilaterais constituídas, a América do Sul que conheceu alguns sucessos políticos e económicos nas duas últimas décadas, enfrenta hoje o risco de desintegração das iniciativas que permitiram estes sucessos e, como é de regra, alinha-se de novo em dois campos. Continuará a ser um arquipélago de nações?

## Abstract

### *The South of Latin America: a Geopolitics Study*

*Despised by its northern neighbors as an inferior America, South America was, in fact, colonized by the Portuguese and Spanish in a very different way from that which occurred in the North. But not only: The two settlements also differed widely, revealing different conceptions of space, but also obeying the gigantic constraints of South American geography. In this way, when freed from European tutelage, the peoples eventually organized themselves into various political units which, with the exception of Brazil, resulted from the often violent fragmentation of the administrative units of the Spanish crown.*

*Without elites, without political formation, these often prodigiously wealthy states were easy prey to external powers. In fact, in many cases political independence has been nothing more than a virtual reality.*

*Always disunited when facing the crises that have shaken the world and de subcontinent, despite the plethora of established multilateral organizations, South America, which has experienced some political and economic successes in the last two decades, today faces the risk of disintegration of the initiatives that have allowed these successes and, as it is usually aligned again in two fields. Will it continue to be an archipelago of nations?*

*Um arquipélago de países desconectados entre si...*

Eduardo Galeano, 2010

### **Os Preconceitos, a Geografia e a História**

A geografia e a cultura dos EUA conjugaram-se para produzir uma grande potência. Na América do Sul, ambas se parecem ter conjugado para produzir a fragmentação e a ineficácia (Marshall, 2017, p. 202). De facto, qualquer análise desapassionada não pode deixar de concluir que, no xadrez da grande geopolítica mundial, o subcontinente sul-americano, falho de união e poder intrínseco, continua a ser uma zona de importância secundária.

Mais adiante, falar-se-á da geografia e do seu enorme peso no destino da América do Sul e estabelecer-se-ão algumas comparações. Mas é impossível olhar para o gigantesco subcontinente sem estabelecer outras comparações com o seu vizinho do Norte: talvez o fator humano mais importante resulte dos diferentes tipos de colonização a que ambos foram sujeitos. No Norte, a imigração deu-se por famílias inteiras a quem os EUA independentes distribuíram ou venderam terras – os célebres 160 acres – para ocupação e colonização. No Sul, a cultura do Velho Mundo concentrou a propriedade num pequeno número de senhores com a consequente multidão de servos, ao mesmo tempo que desencorajava a imigração de mulheres europeias (Landes, 2002, pp. 348-370).

As diferenças de religião e as crenças nas virtudes da ética protestante<sup>1</sup> exacerbaram as diferenças e distorceram as percepções. Na verdade, existe no Norte uma crença supremacista bem expressa na história contada por Philip Kelly que assistiu a um congresso onde um distinto brasilianista contou que, alegadamente, no século XVIII, de dois navios carregados de puritanos, um foi desviado da sua rota e aportou numa ilha tropical nas Caraíbas. Enquanto os que desembarcaram no Massachusetts se tornaram prósperos agricultores, os que o destino conduziu aos trópicos acabaram por se transformar em piratas (Kelly, 1997, p. 195). Uma fábula significativa...

Muito mais tarde do que a época em que, alegadamente, se deu o referido episódio, o mesmo raciocínio, desta vez ao nível político: o célebre George Kennan<sup>2</sup>, conhecido como o “pai da contenção”, visitou a América Latina depois da Segunda Guerra Mundial e, num memorando para o secretário de Estado Dean Acheson, preconizou uma política radicalmente diferente daquela que recomendava para conter a União Soviética. Considerando que o comportamento humano e as insti-

---

1 Muito mais tarde teorizadas pelo alemão Max Weber.

2 George Frost Kennan (1904-2005), diplomata norte-americano, escreveu, a partir da embaixada dos EUA em Moscovo em 1946, um telegrama de 8.000 palavras, historicamente conhecido por *Long Telegram*, advogando a “contenção” da URSS, ao invés do afrontamento direto.

tuições existentes eram demasiado fracas para resistir ao comunismo, recomendava uma política de dureza e domínio, reconhecendo que os métodos a utilizar não seriam compatíveis com os conceitos americanos de democracia. Reconhecia mesmo que a política se deveria basear, não no esclarecimento dos regimes, mas na sua corruptibilidade (Tokatlian, 2015).

É tempo de considerar a geografia e as características geoclimáticas do subcontinente. Elas derivam, em grande parte da presença da cordilheira dos Andes, a mais extensa do mundo que se estende de Norte a Sul por 7.250 km junto da fachada ocidental, deixando apenas uma estreita fímbria de território até ao Oceano Pacífico.

Esta particularidade orográfica tem várias consequências: os grandes rios do subcontinente – com exceção do Paraguai, do Paraná e do São Francisco – nela nascem e dela se dirigem para o Oceano Atlântico formando imensas bacias hidrográficas. A mais notável de entre elas é a também gigantesca bacia do Amazonas – a maior do mundo, com quase 7 milhões de km<sup>2</sup>, que debita no oceano um quinto de toda a água doce do planeta –, que ocupa quase um terço de toda a superfície da América do Sul; em contraste, do outro lado dos Andes, os pequenos rios que descem para o Pacífico são praticamente irrelevantes numa costa que é de um modo geral abrupta, a ponto de não existir sequer uma plataforma continental. Resultado: na costa do Pacífico não existem nem grandes estuários nem grandes portos.

Este último aspeto representa uma das muitas injustiças da natureza, já que é igualmente a Leste dos Andes que se situa o terreno mais abençoado de todo o continente: a extensa, fértil e irrigada zona de planície no Cone Sul servida pela Bacia do Prata que desemboca num extenso estuário de fácil acesso ao Atlântico, ao contrário de outras zonas mais a Norte em que uma geografia madrastra coloca grandes dificuldades à comunicação do interior com o mar. De facto, a “Grande Escarpa” do Brasil que se estende desde a Serra do Mar no Sudoeste até ao atual Estado de Minas Gerais, isola as zonas costeiras do interior – exceto nos locais em que as fraturas ou erosões daquela Escarpa tiveram lugar –, fazendo igualmente, com que muitos rios corram para o Ocidente.

Valerá a pena mencionar ainda uma característica da morfologia da cadeia andina e dos planaltos de grande altitude que nela encaixam. No Norte, a cadeia divide-se em três, no centro em duas e apenas no sul se encontra uma única linha de crista. Como resultado, nesta zona norte, os dois planaltos setentrionais e o planalto mais a sul são habitáveis e constituem zonas de unidade. Apenas no sul da cadeia, onde não existem planaltos, a cadeia é suficientemente alta, estreita e inabitável para constituir uma barreira (Cohen, 2003, p. 363).

Embora se estenda por 8.000 km no sentido Norte-Sul e por cerca de 5.000 km no sentido Este-Oeste, a América do Sul ocupa apenas 18% do total das terras emersas do planeta, cerca de metade da área do continente africano.

A sua grande dimensão no sentido dos meridianos dá origem a uma grande variedade de climas e, logo, coberturas vegetais muito diversas, desde o Nordeste caracterizado pelo pesado clima equatorial, até ao clima temperado daquilo que hoje se chama o Cone Sul, passando pelo clima de montanha e também pelo desértico e ainda pelo polar. Mas talvez o mais significativo para a vida das pessoas é a enorme mancha de floresta tropical húmida – ocupa 51% de todo o subcontinente – que se constitui como o bioma mais desfavorável à vida humana, com o seu clima opressivo, e terreno alagadiço que conduz à abundância de insetos nocivos e a dificuldades de construção (Friedman, 2012).

Noutros pontos, a benignidade do clima e a riqueza do solo proporcionaram condições muito favoráveis ao desenvolvimento e geraram fortes assimetrias. Tudo isto condicionou e ainda condiciona a ocupação humana do território e ainda hoje a grande maioria da população se concentra junto às costas<sup>3</sup> e todo o subcontinente se caracteriza pelo isolamento do interior e pelas gerais dificuldades de comunicação.

A influência destes fatores geográficos – que continua, aliás, a fazer-se sentir nos dias de hoje – condicionou, desde o início, a ocupação do espaço e logo, a segmentação administrativa dos colonizadores que constituiu o cadinho dos Estados hoje existentes.

Essa segmentação pode ser descrita como descentralizada em vários vice-reinos – Nova Granada, Peru e Prata, na América do Sul, e Nova Espanha na América Central – e outras entidades menores no caso da coroa espanhola, e como centralizada num único governo-geral no caso da coroa portuguesa, refletindo também a diferente perceção do espaço de portugueses e espanhóis (Nogueira, 2018, pp. 51-64).

Nestes termos, a divisão político-administrativa, conjugada com a imensidão dos espaços, a quase inexistência de vias de comunicação, as dificuldades de transposição das montanhas, das florestas e dos desertos, as dificuldades criadas por um clima frequentemente opressivo, ditaram que, quando as querelas entre os europeus se extremaram no século XIX e as sedes dos poderes coloniais espanhóis entraram em colapso, as elites locais entretanto formadas, aproveitaram a janela de oportunidade para se afirmarem como poderes autónomos, numa lógica de fragmentação política. Isto mau grado os esforços dos grandes “Libertadores”, Bolívar e San Martín, respetivamente no Norte e no Sul, os quais apesar de perseguirem objetivos similares, divergiam completamente quanto à organização política proposta<sup>4</sup> o que

---

3 Sobre a ocupação do território consultar *Mid and South America Population*, em roebuckclasses maps, disponível em: <http://www.roebuckclasses.com/maps/placemap/camerica/midandsouthammap.JPG>

4 Bolívar, um crioulo de Nova Granada, almejava uma república federal segundo o modelo norte-americano. San Martín, espanhol de origem e militar de profissão, almejava a legitimidade monárquica, “importando” príncipes europeus, solução aplicada na época, por exemplo, à Grécia.

acabou por impedir a colaboração mútua. O resultado foi a pulverização em nove Estados diferentes e, em muitos casos, tão separados que há quem fale em “arquipélago de países” (Galeano, 2010, p. 363).

Já na América de raiz portuguesa, se as dificuldades eram em muitos casos comuns com a restante América do Sul, a tradição unitária, uma língua diferente e, muito em especial, a presença da corte portuguesa – e de uma força armada treinada nas guerras napoleónicas – durante o período crucial das independências, criou as estruturas governativas próprias de um Estado soberano e, no seu conjunto, possibilitaram uma solução bem diferente. A grande tentativa de sedição de 1817 – a República de Pernambuco – que, de algum modo, replicava o que ia acontecendo nas zonas de dominação espanhola, foi afogada num banho de sangue.

Mesmo após a independência – o império brasileiro<sup>5</sup> nasceu em 1822 –, as várias tentativas de sedição sofreram tratamento similar, e de um modo geral, foram sufocadas com maior facilidade do que no restante subcontinente.

A fragmentação política e a definição de fronteiras não se fez, é claro, de uma forma pacífica. A forte compartimentação geográfica do território traduziu-se, no caso da América Hispânica, pela ascensão de um grande número de tiranetes locais (os “caudilhos”), ciosos das suas prerrogativas que cedo se hostilizaram, por vezes de forma bastante violenta. Daí, a preeminência das estruturas militares (em particular os exércitos) que, refletindo as estruturas de poder, foram não só instrumentos de domínio interno, como ajudaram a forjar as lealdades necessárias à construção dos Estados. De facto, na América do Sul, os Estados precederam as Nações.

Mesmo no Brasil, as enormes distâncias e as dificuldades de comunicação, deram origem ao mesmo tipo de tiranete local, os conhecidos “coronéis” a quem a autoridade do Estado demorou a impor-se e cujos traços são ainda perfeitamente reconhecíveis em vários locais do Brasil moderno.

De tudo isto resultaram várias guerras e ajustamentos de fronteiras. De todas elas as mais notáveis do ponto de vista geopolítico, são as que culminaram com a criação de dois Estados “encravados”, a Bolívia e o Paraguai, este último na sequência de uma guerra de grandes proporções – em que, veladamente, o que estava em jogo era o controlo da Bacia do Prata –, situações essas que ainda hoje não estão satisfatoriamente resolvidas.

### **Os Intervencionismos Externos**

Depois de ganhar a sua independência de Portugal e de Espanha, os Estados sul-americanos não obtiveram a liberdade que almejavam, longe disso. Os seus impor-

---

5 O “espírito do tempo” era favorável a soluções imperiais de inspiração napoleónica: mais a Norte, o México autonomizou-se como um império e mesmo o pequeno reino de escravos do Haiti conheceu o seu imperador.

tantes recursos e a sua turbulência interna, facilitaram a partir daí, várias influências neocoloniais: primeiro da Grã-Bretanha – na altura, a maior potência industrial do mundo e carente de mercados – ciosa de conservar para si o monopólio da influência e do acesso a matérias-primas, bem como do controlo das rotas marítimas que contornam o extremo sul do continente, que levou a pressões militares de várias ordens, mas que, sobretudo, consistiram em bloqueios navais como forma de pressão política ou económica, várias vezes secundados por franceses e mais tarde, também por alemães. Esta influência e intervencionismo europeus não tardou a ser substituída, no virar do século XIX para o XX, pela dos EUA que, além de mais próximos geograficamente, se tornaram, por essa época, no maior Estado industrial do planeta.

A lógica foi basicamente a mesma e, por óbvias razões de proximidade geográfica, incidiu especialmente na América Central e nos países ribeirinhos do Norte da América do Sul. A intervenção foi, no entanto, bastante mais longe. De facto, por razões geoestratégicas, os EUA definiram uma extensão da Doutrina Monroe logo em 1904, quando o então presidente Theodore Roosevelt reivindicou o “direito e obrigação” de intervenção norte-americana para pôr cobro a situações de caos local. No mesmo ano, os EUA conseguiram a separação do Panamá da Colômbia e a concessão por um século do canal a construir.

A ingerência norte-americana foi, a partir daí, num crescendo que extravasou a simples proteção dos interesses das empresas norte-americanas, para se tornar numa geoestratégia coerente quando, antes e durante a Segunda Guerra Mundial, alguns regimes sul-americanos se tornaram simpatizantes do nazi-fascismo, uma ameaça que provou ser mais aparente do que real, mas que motivou uma propaganda em massa e uma política de intimidação por vezes não muito velada.

A pressão norte-americana aumentou ainda mais durante o período da Guerra Fria, quando os EUA sentiram que o bloco soviético se poderia implantar solidamente no subcontinente e materializar uma “aproximação indireta” ao seu próprio território, prejudicando igualmente os seus vitais interesses políticos e económicos. É o período das ditaduras militares anticomunistas, muitas vezes orquestradas a partir de Washington – com grande número de militares latino-americanos doutrinados e treinados na “Escuela de las Americas” por instrutores norte-americanos –, do mesmo modo que as “democracias populares” o foram a partir de Moscovo (Nogueira, 2018, pp. 81-86).

Estas ditaduras – de cariz um pouco diferente das tradicionais ditaduras sul-americanas de natureza personalista e representando interesses conservadores locais (Loveman, 1994) – foram, com o fim da Guerra Fria, progressivamente substituídas por governos mais democráticos e a proverbial omnipresença dos militares na vida pública tem vindo a desvanecer-se.

### **As Gentes**

Fruto, principalmente, da geografia e da História e apesar de todos os esforços, o povoamento da América do Sul continua a concentrar-se nas faixas costeiras, deixando assim vastas zonas quase despovoadas e deprimidas economicamente onde, por vezes, a autoridade do Estado tem dificuldade em afirmar-se. É ainda nessas zonas que alguns dos movimentos armados de oposição aos poderes instituídos subsistem, ou subsistiram até há pouco, em grande parte pelas enormes assimetrias socioeconómicas que tardam a desaparecer.

De facto, a herança do passado pré-colonial e colonial levou a que no subcontinente se encontre um matiz variado de populações: Predominantemente brancos no Cone Sul, mulatos e negros no Nordeste, índios nas montanhas andinas e, refletindo também as duas primeiras realidades, um misto relativamente integrado de populações na outra metade da América do Sul que constitui o Brasil. Daqui decorre uma divisão relativamente clara de regiões étnico-culturais que, partilhando embora a religião católica, se diferenciam pelos valores culturais tal como o psicólogo social Geert Hofstede os definiu (Hofstede Centre, 2018). O mais comum de entre todos eles é, no entanto, a “distância ao poder” que sendo máxima na América Índia, é elevada em todo o subcontinente, assim como elevado é o “feminismo” e a resistência à mudança, esta última refletindo-se em enormes textos normativos – o tamanho das constituições é proverbial.

Esta passividade tem resultado no domínio oligárquico, na corrupção generalizada e na persistência de elevados níveis de pobreza e exclusão social. De facto, uma boa parte das maiorias populacionais têm sido, basicamente não-atores.

As comunicações continuam difíceis e assim permanecerão, presumivelmente, por algum tempo, já que o meio geográfico é fortemente hostil – as montanhas e a floresta equatorial são enormes obstáculos – dificultando a comunicação entre Estados – foi a razão principal para a formação das fronteiras atuais – e, de um modo geral, a comunicação do interior com o mar. Mesmo um interior desenvolvido não goza dos favores de uma rede fluvial como fácil via de comunicação com o mar, logo com o mundo. De facto, ao invés da grande maioria de outros continentes, na América do Sul os rios não foram berço de civilizações.

### **Os Recursos**

Abundante em recursos minerais – objeto dos sonhos mais delirantes de espanhóis e portugueses –, madeiras, cana-de-açúcar e café, para citar apenas alguns, o subcontinente foi objeto de exploração desenfreada por parte dos colonizadores – a prata da América espanhola estava praticamente esgotada à data das independências – e, após estas, viveu vários ciclos económicos, quase sempre dominados por visões de curto prazo, que tiveram como consequência a não diversificação das fontes de riqueza e as subsequentes crises em que mergulharam.

O que se passou no Brasil é, a este título, paradigmático: foi ainda durante o domínio português que se iniciou o ciclo do açúcar – que, em grande parte, justificou a introdução da escravatura e com ela uma mutação da geografia humana e do regime de propriedade – que durou até meados do século XVII – quando os holandeses começaram a comercializá-lo mais barato, a partir das suas possessões no sudeste asiático –, altura em que a economia brasileira foi forçada a diversificar as suas fontes de rendimento.

Ao mesmo tempo que o açúcar perdia centralidade, os minerais preciosos foram emergindo. A descoberta de ouro e diamantes na região que hoje se chama, justamente, Minas Gerais, provocou uma corrida ao ouro similar àquela que ocorreu em circunstâncias semelhantes, mais tarde, em outros locais do mundo. A grande beneficiária foi a Coroa portuguesa, pois à altura da independência, o ouro brasileiro conhecido era apenas residual. Mas a riqueza continua a ser muito grande. Por exemplo, estima-se que o Brasil possua as maiores reservas mundiais de minério de ferro e no Chile o cobre encontra-se à superfície (Atlas Mundial, 1999, pp. 26-27 e 88-107).

Outros ciclos se seguiram ao dos minerais, como o do cacau, o do café – que no Brasil trouxe vagas de emigrantes europeus para a região de São Paulo, desenvolvendo aí, também, o regime latifundiário e que, no plano económico, gerou uma tal dependência que levou o governo, em períodos de baixa de cotação internacional a mandar queimar colheitas para manter os preços – ou ainda o extraordinário ciclo da borracha que se desenvolveu na região amazônica – logo, em especial, no Brasil – criando um enorme surto de riqueza que tornou aquela região inóspita, temporariamente, uma das mais requintadas do mundo, caindo depois na miséria quando as seringueiras, até aí apenas endêmicas da região, foram transplantadas para outras regiões do mundo.

Hoje, para além da importância que mantêm alguns recursos que deram origem aos ciclos de dependência económica, o ciclo económico parece estar centrado na exploração de hidrocarbonetos. Nomeadamente a Venezuela, que tem sido conhecida como um “Petro-Estado” está, desde há alguns anos, em pré-falência devido, não só a evidentes erros de gestão, mas também à forte desvalorização do petróleo. Uma transferência do centro de gravidade para o lítio – que se parece perfilar na Bolívia, Chile e Argentina – poderá dar início a um novo ciclo de superabundância.

Mas o subcontinente tem igualmente um enorme potencial agroindustrial que, em boa parte, tem vindo a progredir. Hoje, as principais culturas de exportação são a soja (Brasil) e o trigo (Argentina). Quanto à pecuária, a carne do Cone Sul começou a ser importante a partir de 1880, quando a técnica da refrigeração conjugada com a navegação a vapor permitiu a sua exportação em especial para a Grã-Bretanha – que, é claro, construiu o respetivo caminho-de-ferro para escoamento – exportação

que veio a aumentar muito com a técnica da congelação. Ainda hoje a carne de bovino argentina tem renome e mercado mundial. Como nada é de graça, isto não se fez sem inconvenientes, já que a reserva das terras para a pecuária inviabilizou, na altura e em boa parte, a exploração agrícola, em especial na Argentina. Insistindo na “vantagem comparativa” ricardiana, o país ficou à mercê das crises que afetaram a economia mundial. De facto, em plena Primeira Guerra Mundial, um prego era mais caro que um cavalo... (Landes, 2002, pp. 363-370).

As principais áreas de cultura do milho encontram-se no interior do planalto brasileiro, e nas terras que bordejam na faixa de produção de trigo das pampas argentinas. A banana é intensamente cultivada no Equador (primeiro exportador do subcontinente), e no sul do Brasil. A Argentina é um dos principais países produtores de trigo do mundo. A cultura do cacau assume grande importância na Venezuela e no Brasil que é o terceiro ou quarto produtor e exportador mundial.

A Colômbia, o Equador e o Brasil são grandes produtores de fibras comerciais, sendo este último o principal produtor de algodão bem como de cana-de-açúcar.

Apesar de todo este potencial, as assimetrias sociais gritantes que persistem, continuarão, provavelmente, a conduzir aos resultados de sempre: concentração da riqueza, exclusão da grande maioria e maior afastamento entre os Estados possuidores de riquezas momentaneamente valiosas e as que a natureza deserdou.

Os resultados do fim do ciclo do petróleo que parece aproximar-se, poderão ser tão catastróficos como os que causaram o fim dos ciclos económicos de exagerada monodependência.

De qualquer forma, e apesar dos sonhos de progresso que estiveram em moda no início do século XXI, a América Latina e, com ela, toda a América do Sul, possui um PIB conjunto igual ao da França e do Reino Unido combinados. Se considerarmos que o primeiro conjunto tem 600 milhões de habitantes e o segundo é habitado por 125 milhões (Marshall, 2017, p. 203), é forçoso concluir como esses sonhos estão distantes...

### **Geopolítica, Teoria e Prática**

Apesar da atmosfera geral de apaziguamento e de crescente cooperação, as velhas rivalidades interestaduais e o receio de intervenções de potências exteriores, levam os Estados a sentir necessidade de manter importantes aparelhos militares que, continuam a estar focados no conflito Estado a Estado, na segurança das fronteiras e, em vários casos, na segurança interna.

É claro que esta atitude também radica no tradicionalmente muito relevante papel das instituições militares que, embora mitigado, continua a ser relevante. O Brasil, com cerca de metade do território e da população da América do Sul destaca-se no mar, em terra e no ar. Alguns projetos de cooperação na indústria militar começam a surgir, bem como participações combinadas em operações de apoio à paz.

Foi nos países do sul do subcontinente que a teoria geopolítica de raiz germânica mais frutificou e sobreviveu, mesmo após o seu ocaso na Europa, até porque muitos dos seus teóricos ocuparam, ou estiveram em posição de influenciar altos cargos de direção política. De facto, em quase todo o subcontinente, a geopolítica foi – e continua a ser – um exercício intelectual muito frequente. Alguns países descobriram o seu “Destino Manifesto” através dos pensadores geopolíticos, como através deles viram justificadas as suas pulsões expansionistas ou mesmo hegemónicas num caso, enquanto os mais fracos, em especial os Estados-Tampão que viram as suas fronteiras alteradas em seu detrimento no passado, tentaram descobrir no pensamento geopolítico a “panaceia” contra males futuros.

Também de salientar, o facto de uma boa parte do pensamento geopolítico sul-americano se centrar na “geopolítica interna”, corolário natural das grandes distâncias, dos obstáculos naturais e de um povoamento e desenvolvimento assimétricos, que leva uma boa parte dos autores a concentrarem-se no equilíbrio interno dos Estados, através do desenvolvimento de regiões de difícil acesso ou de fronteira, onde, frequentemente, a soberania dos Estados centrais é mal aceite ou mesmo disputada. Cabe ao Brasil a maior quota de teóricos desde Backeuser a Therezinha de Castro, passando pelos generais Golbery e Meira Mattos (Nogueira, 2018, 147-205).

É claro que num subcontinente em que os Estados são, na maioria, oriundos da América Hispânica, produtos dos interesses de chefes locais que retalharam conjuntos talvez mais lógicos herdados do período colonial, a geografia física e humana continua em demasiadas situações a separar aquilo que o voluntarismo dos homens uniu. Embora “congelados”, muitos conflitos territoriais continuam a existir e alguns Estados são construções completamente artificiais a quem as ameaças de fragmentação podem ressurgir a qualquer momento. Efetivamente, é muito provável que a geografia política da América do Sul não tenha atingido a sua forma definitiva. Daí, certamente, a permanência da teoria geopolítica, daí também as numerosas tentativas de concertação que, vêm determinando, regra geral em desconcertos. O único pensador geopolítico sul-americano à escala global foi o general colombiano Julio Londoño (1901-1980) que, forte integracionista, propunha uma redistribuição do espaço em cinco confederações que, em parte, recriariam os grandes espaços da dominação colonial (Kelly, 1997, p. 9). Uma solução evidente.

De facto, na impossibilidade de manter grandes unidades territoriais, Simon Bolívar sonhou com uma liga de nações que pudesse resistir a qualquer intervenção da antiga metrópole. No Congresso que convocou para a cidade do Panamá em 1826, à ideia da liga impôs-se outra ideia: a de uma associação de Estados independentes na qual nenhum seria mais fraco ou mais forte. Os Estados presentes, México, Federação Centro-Americana (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica), Grã-Colômbia (Colômbia, Venezuela e Equador) e do Peru (incluindo então,

a Bolívia), acordaram no princípio da segurança coletiva, na arbitragem e conciliação como meios de resolução de conflitos. Foram também estabelecidos limites para os efetivos militares de forma a equilibrar os poderes regionais.

A preocupação principal era, então, a Europa monárquica onde imperava a Santa Aliança e cujas declarações de princípios levavam a temer uma intervenção no continente sul-americano. Mas temia-se também o nascente poder dos EUA – os seus delegados chegaram depois de encerrado o Congresso – e igualmente o império do Brasil – que, aliás, se não fez representar – tido como potência reacionária e potencial quartel-general da Santa Aliança contra as repúblicas do Novo Mundo (Escola Superior de Guerra, 2003, pp. 10-11). Se os Estados Unidos pareciam a um tempo protetores e ameaçadores por via do pan-americanismo da Doutrina Monroe, o regionalismo do Brasil parecia apenas ameaçador. Não tardou a demonstrá-lo – entre 1850 e 1909, o Brasil cresceu 937.400 km<sup>2</sup>, uma dimensão próxima do conjunto da Espanha e da França:

Mas no primeiro quartel do século XIX, uma cartada de reconquista espanhola era a mais temida. Desse receio resultaram vários tratados e acordos, nem todos surtindo qualquer efeito prático, mas todos eles acabaram reforçando a tendência regionalista em detrimento da tendência pan-sul-americana. Em 1848, assinou-se um Tratado de Confederação entre o Peru, Bolívia, Chile, Equador e Colômbia. Em 1856, dois novos acordos: Tratado de União dos Estados Americanos entre o Chile, Peru e Equador; e o Tratado de Washington entre Nova Granada, Costa Rica, Guatemala, México, Peru, El Salvador e a Venezuela.

Em 1864 – coincidindo com a tentativa francesa de impor o imperador Maximiliano no México e a Guerra de Secessão norte-americana – materializou-se uma tentativa naval espanhola – é duvidoso que houvesse verdadeira intenção de reconquista por parte de Madrid – sobre as ilhas peruanas e a costa chilena. Os detalhes são confusos e pouco importantes, mas acabou por redundar numa guerra com a Espanha por parte do Peru, Chile, Equador e Bolívia. Daí resultaram mais acordos de união e aliança de que se excluíram o Brasil, a Argentina e o Uruguai, então empenhados na guerra contra o Paraguai.

Nem por isso os conflitos pararam. Em 1889-1890 teve lugar em Washington a Primeira Conferência Internacional Americana que procurou estabelecer as bases de erradicação da guerra, substituindo-a pela “arbitragem entre as repúblicas americanas”. Criava-se a União Internacional das Repúblicas Americanas, sediada em Washington, e que teve mesmo direito a um palácio de mármore, inaugurado em 1910 com o pomposo título de Casa das Américas. Claramente, a primeira tentativa de pan-americanismo à escala continental (Escola Superior de Guerra, 2003, pp. 11-12).

Os grandes conflitos que, a partir daí, assolaram o mundo, não deixaram de mostrar posturas e alinhamentos bem diferentes. A Primeira Guerra Mundial foi, parti-

cularmente sentida no Cone Sul onde um número muito elevado de emigrantes – 27 milhões segundo alguns autores – dos países em luta não deixaram de tomar partido, pressionando os respetivos governos no favorecimento de alguns beligerantes. Na verdade, as visões alemãs de antes do conflito, incluíam como “Estados amigos” todos os Estados sul-americanos do Cone Sul, além da Bolívia (Chauprade, 2003, p. 30). Refletindo este estado de espírito, entre os muitos emigrados alemães a atmosfera de excitação foi levada ao rubro pelos primeiros episódios navais que se travaram à ilharga do Cone Sul. A situação de impasse que o conflito rapidamente atingiu, prolongou a guerra submarina, desorganizando o sistema de transportes marítimos, em especial no Atlântico, algo que teve duros reflexos também na América do Sul.

Foi o caso do Brasil que, apesar de manter a neutralidade, viu navios mercantes seus serem afundados a partir de 1917, quando a Alemanha declarou a guerra submarina sem restrições nas zonas que declarava sob bloqueio. Tendo a Alemanha ignorado os protestos brasileiros, em outubro desse ano o congresso “reconheceu o estado de guerra declarado pela Alemanha”, tendo sido também declarado o estado de sítio nos Estados do sul onde residiam muitos estrangeiros. Em 1918, pequenas forças chegaram a partir para a Europa.

Deste modo, embora de uma forma quase simbólica, o Brasil foi o único Estado sul-americano a participar na Primeira Guerra Mundial e por conseguinte, na Conferência de Paz de Versalhes e a ter, posteriormente, um papel ativo na Sociedade das Nações (SDN) (Thual, 1996, p. 76). Uma vocação geopolítica que excedia o regionalismo e que tentava marcar terreno a nível mundial, manifestava-se pela primeira vez. A diferença em relação aos restantes países sul-americanos, que já vinha de trás, tornava-se mais nítida.

No período entre guerras a América do Sul assistiu ao nascimento e expansão dos partidos comunistas. Apoiados pelo *Comintern* (Communist International), a luta destes partidos desenvolveu-se, fundamentalmente, contra os regimes instalados. Mas a partir de 1935, o comunismo – ou seja, a União Soviética – passou a considerar a Alemanha nazi como seu inimigo principal. Foi assim que, à semelhança do que aconteceu então na Europa (Espanha, França) os partidos comunistas sul-americanos, obedecendo às diretivas de Moscovo, passaram a buscar alianças com os partidos de esquerda moderada, em regimes de “Frente Popular”, relegando para segundo plano a tradicional hostilidade aos Estados Unidos e dirigindo-a contra os regimes simpatizantes com o nazi-fascismo (Thual, 1996, p. 53).

Na verdade, por essa altura, as potências do Eixo procuraram potenciar e mobilizar os numerosos emigrantes que tinham deixado os seus países para se estabelecerem na América do Sul. Em especial no “Cone Sul” – era também aí que existia uma forte ameaça comunista – proliferaram os partidos de extrema-direita que, nalguns casos acabaram por tomar o poder.

Na realidade, tal perigo foi fortemente exagerado, em especial nos EUA no período que antecedeu a sua entrada na Segunda Guerra Mundial. No entanto, alegadamente, um general alemão (von Faupel), foi mesmo encarregado de organizar uma “quinta coluna” ultra direitista nos países do Cone Sul (Adam, 2005, p. 322).

Antes da tomada do poder por partidos de extrema-direita em alguns países e beneficiando de um declínio da hostilidade contra os norte-americanos, talvez também porque se sentia o aproximar de nova tempestade planetária e certamente no rescaldo das recentes guerras entre o Chile e a Bolívia e entre o Peru e o Equador, foi finalmente elaborada a Declaração dos Princípios de Solidariedade e Cooperação Interamericana, aprovada na conferência de Buenos Aires de 1936. Nela, os Estados reconheciam a sua igualdade, condenavam a ingerência externa, faziam o panegírico da democracia e da forma republicana de governo, bem como a ilegalidade do uso da força para a cobrança de dívidas ou conquista territorial. Um tratado de Vestefália melhorado, à escala do continente americano que parecia reconciliar o Sul com o Sul e este com o Norte. Assim, quando eclodiu a Segunda Guerra Mundial, toda a América do Sul se manteve neutral. Tal foi possível até que o ataque japonês a Pearl Harbour forçou a entrada dos EUA na guerra e todos os Estados do continente se sentiram obrigados a condenar o Japão. Da condenação à guerra foi uma questão de tempo, mas também da progressiva clareza da derrota do Eixo. O Brasil foi aqui, novamente, uma exceção: mesmo com um regime que, em teoria, se aproximava dos populismos fascistas, o Brasil – talvez também pelo receio de que os EUA viessem, de qualquer modo, a ocupar o seu Nordeste, vital para a condução da guerra antissubmarina no Atlântico Sul e onde os norte-americanos vieram realmente a estabelecer bases<sup>6</sup> – depois de sucessivos torpedeamentos dos seus navios – 33 foram efetivamente afundados –, acabou por declarar guerra às potências do Eixo em 1942. Foi assim que a Marinha Brasileira, sob comando dos EUA, participou na Batalha do Atlântico e um contingente de 25.000 homens partiu para combater em Itália. Foi o único país sul-americano a fazê-lo.

A Argentina, a braços com o justicialismo peronista, também ele próximo do populismo fascista, declarou guerra apenas em 1945 – condição para entrada na nascente ONU –, tarde demais para qualquer participação efetiva. A subida ao poder do general Perón em 1946, declaradamente hostil à Grã-Bretanha e aos EUA, veio isolar ainda mais a Argentina. De todos os países do continente, apenas o Uruguai manteve a sua neutralidade até ao fim da guerra.

Era tempo de ampliar e consolidar os esforços de cooperação anteriores à guerra. Foi assim que, sob o poderoso impulso norte-americano, que desejava tornar permanentes os compromissos saídos da guerra, se assinou no Rio de Janeiro em 1947

---

6 Parte da chamada “Cintura do Atlântico” que se estendia por 1.700 milhas desde Natal a Dakar.

o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) que, com base na “Defesa Hemisférica” – uma variante da Doutrina Monroe – declarava que um ataque contra um dos membros seria considerado um ataque contra todos, um precursor do futuro Artigo V do tratado que a NATO assinaria dois anos depois.

Em 1948, o edifício legal de cooperação internacional interamericana foi coroado com a fundação da Organização dos Estados Americanos (OEA) assinada por 21 Repúblicas, sendo seus objetivos, entre outros, a consolidação da paz e da segurança nas Américas, a resolução de conflitos por meios pacíficos e como princípios básicos o respeito pelo direito internacional, e a igualdade entre Estados. De facto, a OEA é uma repartição regional da ONU, com funções equivalentes para o hemisfério americano (Escola Superior de Guerra, 2003, pp.14-16).

Tanto a OEA como o TIAR mostraram ser mais simbólicos do que eficazes. De facto, aquando da guerra das Malvinas, a Argentina invocou o TIAR e exigiu a convocação da OEA, mas os EUA, alegando que o agressor era a Argentina e, como aliados do Reino Unido na NATO, mostraram quão pouco valia a solidariedade interamericana. Após o 11 de Setembro de 2001, os EUA invocaram o TIAR sem grande resultado e na expectativa da guerra do Iraque, o México denunciou o tratado, o mesmo fazendo em 2012 a Bolívia, o Equador, a Venezuela e a Nicarágua, alegando razões semelhantes.

### **Finalmente, a Distensão. Ou não?**

Com o fim do conflito Leste-Oeste, assistiu-se a uma progressiva democratização e ao fim dos governos autoritários, bem como a uma geral distensão nas relações entre os Estados. Embora grande parte dos pontos de desconcerto se mantenham intactos, parece que, pelo menos temporariamente, os Estados da América do Sul “congelaram” a maioria dos seus diferendos territoriais – terminaram, ao que se sabe, os programas nucleares militares da Argentina e do Brasil – e começaram a investir mais seriamente na integração.

Por muitas razões falhado o que poderia ser o “destino manifesto” do Brasil – entre elas as enormes barreiras geográficas – que seria o de transformar-se num país-continente como os EUA – tal destino poderia igualmente ter sido o da Argentina se tivesse sido capaz de manter unido o antigo Vice-Reino do Rio da Prata – rompendo para o Pacífico e dando lugar a uma potência mundial bi-oceânica, a única alternativa à periferia é a da integração regional que, mais uma vez, o Brasil é o único capaz de polarizar.

De facto, o subcontinente possui uma pletora de recursos que, se integrados, poderiam transformá-lo em uma verdadeira sede de poder mundial. Mas as dificuldades continuam lá: as enormes distâncias, as barreiras geográficas, o despovoamento, as assimetrias sociais e uma tradição muito forte e arraigada de desconfiança mútua e de defesa dos interesses nacionais, para mencionar apenas algumas.

Apesar de tudo, reconhecendo que a única via para o progresso é a integração regional, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai, decidiram em 1991, criar uma zona de comércio livre, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), organização a que aderiram posteriormente, todos os restantes Estados, tendo em 1995, evoluído para união aduaneira<sup>7</sup>. Em 2004, foi dado mais um passo, desta vez político: em dezembro de 2004, altura em que foi assinado o tratado de Cuzco, foram lançadas as bases para a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) – entidade que une, desde 23 de maio de 2008 a quase totalidade dos países da América do Sul, englobando a anterior Comunidade Andina e o MERCOSUL (Tratado de Asunción, 1991).

Foram passos importantes de integração regional e já existem, de facto, alguns indícios de fundo dos seus frutos. Talvez o mais significativo seja a substituição da imigração de origem extracontinental pela imigração regional, lá onde as oportunidades surgem (OECD, 2017).

Mas as divisões não tardaram. No mesmo ano em que se assinava o Tratado de Cuzco, Cuba e os Estados “bolivarianos” criavam uma organização concorrente, a Alternativa Bolivariana para a América (ALBA), alegadamente para se oporem ao projeto norte-americano da ALCA – um mercado pan-americano. No entanto, a morte de Chávez e de Fidel ao mesmo tempo que o petróleo cai a pique, parecem ter assinado o óbito da organização.

Em 2010, nova organização, desta vez incluindo os Estados das Américas Central, das Caraíbas e do Sul. Com a primeira reunião em Caracas em 2011, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e das Caraíbas (CELAC) pretende constituir-se como alternativa à OEA – excluindo os EUA e o Canadá. Até agora sem grande êxito, já que as decisões realmente importantes têm sido tomadas pela OEA.

Mesmo a UNASUL já tem os seus solavancos. Em 2016, a propósito da designação do novo Secretário-Geral, a Argentina, o Brasil, o Chile, a Colômbia, o Paraguai e o Peru suspenderam a sua participação por um ano. O golpe mortal poderá ser dado pelo novo governo brasileiro que já declarou não ser favorável à continuação da UNASUL.

Com o aparecimento de abundantes jazidas de lítio na Argentina, Bolívia e Chile, um novo teste se desenha: com a riqueza à vista para parte dos herdeiros do antigo Vice-Reino do Rio da Prata e uma perspectiva de cooperação ou competição entre si e com o velho rival chileno, qual será a via escolhida? O Chile já parece navegar noutras águas com a sua adesão à Parceria Transpacífica – participou na Cimeira de Pequim de 2017 – e os seus indicadores económicos e sociais de país do “Primeiro Mundo” que o isolam cada vez mais (se não bastasse a geografia) dos problemas do

---

7 Em 2016, a Venezuela foi, temporariamente suspensa da organização.

subcontinente. Mas a Argentina e a Bolívia são Estados muito diferentes entre si e ambos hostis, por tradição, ao Chile.

Se a via for a da competição em vez da cooperação, é natural que de novo a América do Sul, tendo em seu solo a fonte dos recursos que poderão vir a mover o mundo, siga com a sua tradição secular de ser pilhada para servir de base para a riqueza de nações em outros continentes. A este propósito, Tim Marshall (2017, p. 205) menciona um facto regional revelador: o ressentimento entre o Chile e a Bolívia ainda é tal, que a Bolívia (produtora de gás) tem uma política em relação ao Chile (carente de gás) de só o vender a este país a troco de concessão de linha de costa. O orgulho nacional impede qualquer solução.

### **Mudança de Ciclo?**

Outros obstáculos, aliás tradicionais, poderão surgir. Antes de mais, será que o grande vizinho do Norte estará disponível para deixar a integração sul-americana acontecer e um novo poder despertar?

Em 2018, tudo parece possível nesse campo. Os EUA estão (temporariamente?) focados em si próprios. O presidente Trump declarou mesmo no seu discurso de posse que os EUA não pretendem mais impor o seu modelo político e económico. O óbvio desinteresse que a explosiva situação na Venezuela tem despertado em Washington nos últimos anos – pouco indo, até agora, além da retórica –, contrasta fortemente com o ativismo intervencionista de anteriores administrações.

É, no entanto, possível que a recente viragem à direita no Brasil, possa transformá-lo numa extensão da mão de Washington na América do Sul e, uma intervenção mais musculada possa vir a ocorrer.

A acontecer, tal intervenção não deixará de levantar um coro de protestos – a começar por extensas franjas da sociedade brasileira –, não apenas dos países ditos “bolivarianos”, já que o Brasil assusta muitos dos seus vizinhos e as brasas dos ressentimentos do passado podem, em qualquer altura, reacender.

De facto, se no passado recente, a América do Sul era dominada por governos de “esquerda” – 7 em 10 – hoje acontece o inverso – apenas 4 em 10 se mantêm formalmente fiéis ao ideário de “esquerda” –, isso não significa qualquer unanimismo, já que o ódio ao “gringo” ainda cala muito fundo. Muito menos significará, julga-se, um alinhamento incondicional com os EUA. Tal nunca aconteceu no passado e quem arrisque esse caminho poderá ver-se marginalizado.

Parece mais provável que o velho “Corolário de Monroe” sirva, fundamentalmente para barrar o caminho a uma potência exterior – a China, é claro – evitando que o “Consenso de Pequim” possa substituir o “Consenso de Washington”, já que a Rússia, na América do Sul, apenas pode gesticular.

Mas, para além dos constrangimentos políticos, económicos e geográficos, a América do Sul continua a sofrer de alguns “pecados” originais. Eles resultam, em boa

parte, nas características das populações autóctones, da origem e natureza dos colonizadores – fundamentalmente dos seus hábitos culturais e religiosos –, na forma como estes organizaram, administraram e desenvolveram (ou não) as atividades económicas, bem como da larga miscigenação que aconteceu em quase todo o subcontinente.

De todo este processo, além de uma cultura riquíssima e multifacetada, desenvolveram-se sociedades extremamente assimétricas onde as elites têm sido capazes, fundamentalmente, de se auto-preservarem – com alguma ajuda do exterior, é certo – e onde a pobreza e a exclusão se têm perpetuado.

De facto, na grande maioria das sociedades sul-americanas, a responsabilidade de cima para baixo é muito escassa, resultando, provavelmente, da pouca homogeneidade das sociedades. Nessas sociedades, existe uma elite, muitas vezes étnica, que é muito mais coesa entre si do que com as largas maiorias de deserdados, normalmente de uma etnia (ou etnias) diferentes. Na América do Sul – talvez em especial no Brasil, que foi, afinal, uma criação inicial de brancos europeus, muitos deles aristocratas – a pobreza tem cor.

Por outro lado, as sociedades sul-americanas são normativas, acalentando a ilusão de subordinar o real ao conceptual que é, aliás, uma tentação das sociedades latinas, particularmente forte na América do Sul

Assim, existe de forma espalhada uma espécie de corrupção endémica. Ela é, de facto, característica de sociedades em que reina a “feminilidade” e se caracterizam também pela grande distância ao “poder” (Hofstede Center, 2018). A combinação é fatal em qualquer parte do mundo, sendo particularmente preeminente na América do Sul, onde se tarda a encontrar poderes políticos que permitam, simultaneamente, o controle de base e a autoridade necessária ao poder. Daí os extremos em que frequentemente estas sociedades têm caído.

Tanto George Kennan como David Landes enfatizaram este ponto, chegando Kennan a recomendar que a corrupção fosse utilizada como arma política já que o grau de corruptibilidade poderia ser um precioso instrumento para “manejar” as elites. Foi o que realmente aconteceu, agravando a sensação de fracasso e de ressentimento contra o exterior. Mesmo que existam culpas próprias, é mais fácil culpar o outro...

Esse ferrete continua, infelizmente, muito presente, bem como persistentes indicadores do medíocre Desenvolvimento Humano (PNUD, 2016) e, em particular na Desigualdade Social. Assim o Brasil, por exemplo, é considerado o “10.º país mais desigual do mundo”, apenas à frente da Colômbia e do Paraguai, embora se mantenha no pelotão dos países com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) alto, ocupando o 79.º lugar numa lista de 188 países.

Note-se que o Chile é o único país do subcontinente a ser classificado como tendo um IDH muito alto, ocupando o 38.º lugar na mesma lista.

A tudo isto se junta o problema do narcotráfico que, ajudado pela geografia e baixa ocupação do território, cria verdadeiros “estados dentro do Estado”. O financiamento das guerrilhas, privadas dos seus apoios externos, evoluiu para uma forma de “bandoleirismo” onde o tráfico de droga, o rapto e a extorsão, tornam a fronteira entre a política e o puro banditismo muito ténue e difícil de combater e que acabou por alastrar como uma mancha de óleo.

Foi o que aconteceu, quando o Plano Colômbia dos anos 90 – um apoio em massa ao governo da Colômbia, apresentado em Washington como uma espécie de “Plano Marshall” antidroga –, levou à transferência para Sul de uma parte importante das rotas de narcotráfico passando pelo Equador, Peru e Bolívia (Livingstone, 2004, pp. 123 e 130).

Desta forma as redes estenderam-se ao Brasil, onde se implantaram verdadeiros bastiões urbanos que mantêm milhares de brasileiros – em especial os mais pobres habitantes das favelas – reféns dos “barões” da droga e criando um clima geral de insegurança que convida ao aventureirismo.

Os povos da América do Sul continuam, afinal, muito próximos da maldição prevista por Bolívar: “Nunca seremos felizes, nunca” (Galeano, 2010, p. 364).

De facto, o presente parece repetir o passado. Da típica fragmentação que resultou das independências, da desunião com que os Estados enfrentaram as guerras mundiais, da divisão em dois campos nos tempos da Guerra Fria, das diferentes posturas perante a Guerra das Malvinas/Falklands, o que ressalta é um continente continuamente dilacerado. Mesmo as tentativas de concertação económica acabam por soçobrar perante modelos alternativos e ideologicamente rivais.

Perante uma nova Guerra Fria, a América do Sul – como toda a América Latina, aliás – realinha-se em dois campos, como parecem provar as díspares atitudes face à crise na Venezuela. A Geografia, a História e a Cultura, continuam a ditar diferentes alinhamentos geopolíticos.

Um arquipélago de países?

## **Bibliografia**

Adam, T., ed., 2005. *Germany and the Americas: Culture, Politics, and History*. Santa Barbara, Denver, Oxford: ABC-CLIO, 3 Vol..

Atlas Mundial, 1999. *América do Sul*. São Paulo: Companhia de Melhoramentos de São Paulo.

Chauprade, A., 2003. *Géopolitique: Constantes et changements dans l’histoire*, 2<sup>e</sup> édition. Paris: Ellipses.

Cohen, S., 2003. *The Geopolitics of the World System*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Escola Superior de Guerra, 2003. *Geopolítica: Enfoques Temáticos*. Leituras Seleccionadas, LS 833/03. Rio de Janeiro.

- Friedman, G., 2012. The Geopolitics of Brazil: An Emergent Power's Struggle with Geography. *Stratfor* [online], 10:59 GMT, 13 de maio. Disponível em: <http://www.stratfor.com/sample/analysis/geopolitics-brazil-emergent-powers-struggle-geography> [Consultado em 1 junho de 2016].
- Galeano, E., 2010. *As veias abertas da América Latina*. Tradução de Sergio Faraco. Porto Alegre: L&PM Editores.
- Hofstede Center, 2018. Country Comparison. *The Hofstede Center* [online]. Disponível em: [geert-hofstede.com/countries.html](http://geert-hofstede.com/countries.html)
- Kelly, P., 1997. *Checkerboards and Shatterbelts, The Geopolitics of South America*. Austin: University of Texas Press.
- Landes, D., 2002. *A riqueza e a pobreza das nações. Porque são algumas tão ricas e outras tão pobres*, 5.ª e 6.ª Edição. Lisboa: Gradiva.
- Livingstone, G., 2004. *Inside Colombia: Drugs, Democracy and War*. Rutgers University Press.
- Loveman, B., 1994. "Protected Democracies" and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 36(2), pp. 105-189.
- Marshall, T., 2017. *Prisioneiros da Geografia: dez mapas que lhe revelam tudo o que precisa saber sobre política internacional*. Lisboa: Ed. Desassossego.
- Nogueira, J., 2018. *A Geopolítica no início do século XXI. A América do Sul em Contexto*. Curitiba: Editora CRV.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2017. *International Migration Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris. Disponível em: [https://doi.org/10.1787/migr\\_outlook-2017-en](https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2017-en) [Acedido em 4 dezembro 2017].
- Roebuckclasses maps. *Mid and South America Population*. Roebuckclasses.com. Disponível em: <http://www.roebuckclasses.com/maps/placemap/camerica/midandsouthampop.JPG>.
- Thual, F., 1996. *Géopolitique de l'Amérique Latine*. Paris: Economica.
- Tokatlian, J. G., 2015. Latin America between Kennan and Obama. *Project Syndicate* [online], 5 de maio. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/foreign-policy-us-latin-america-by-juan-gabriel-tokatlian-2015-05?barrier=accesspaylog> [Acedido em 7 de maio de 2018].
- Tratado de Asunción, 1991. Tratado para la Constitución de un Mercado Común (Tratado de Asunción), 26 de marzo de 1991. *MERCOSUR* [online]. Disponível em: [http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/DetallesTratado.aspx?id=0GXnoF+V0qWCz+EoiVAAdUg%3d%3d&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8%3d](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=0GXnoF+V0qWCz+EoiVAAdUg%3d%3d&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8%3d)
- United Nations Development Programme (UNDP), 2016. *Human Development Report 2016. Human Development for Everyone*. UNDP, Nova Iorque. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf)

# A Erosão da Comunidade de Segurança Transatlântica

Patrícia Daehnhardt

*Professora Auxiliar de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada de Lisboa e investigadora do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-UNL). É doutorada em Relações Internacionais pela London School of Economics and Political Science.*

Carlos Gaspar

*Assessor do Instituto da Defesa Nacional. Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa (IPRI-UNL). Docente Convidado da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Membro do European Council on Foreign Relations. Membro do European China Research and Academic Network. Membro do LSE Ideas Africa International Affairs Program.*

## Resumo

Este artigo começa por rever o conceito de comunidade de segurança. Recupera o contexto da criação da comunidade transatlântica, a sua sobrevivência no fim da Guerra Fria e a revelação do “revisionismo hegemónico” norte-americano. Tenta, em seguida, explicar as razões das crescentes divergências transatlânticas e europeias. Paralelamente, analisa as implicações do fim da comunidade de segurança ocidental e avalia as possibilidades da sua reconstituição.

## Abstract

### *The Erosion of the Transatlantic Security Community*

*This article begins by revisiting the concept of a security community. It recalls the context of the creation of the transatlantic community, its survival at the end of the Cold War, and the revelation of US “hegemonic revisionism.” It tries to explain the reasons for the growing transatlantic and European divergences. At the same time, it analyzes the implications of the end of the Western security community and assesses the possibilities of its reconstitution.*

O estatuto da comunidade de segurança transatlântica como o centro da ordem liberal do pós-Guerra Fria e a sua própria continuidade estão a ser postos em causa por uma convergência de fatores internos e externos: a força crescente dos populismos nacionalistas compromete os consensos políticos que sustentam a Aliança Atlântica, num contexto de mudança da balança internacional, perante a ascensão das potências revisionistas que contestam a ordem das democracias ocidentais.

O recuo estratégico dos EUA, na sequência do desastre da ocupação militar do Iraque e da tentativa falhada de democratização do “Grande Médio Oriente”, precipitou uma viragem nacionalista na política norte-americana, expressa na velha palavra-de-ordem dos isolacionistas que o presidente Donald Trump assumiu desde a sua posse: *America first*. A proclamação interna do primado do interesse nacional corresponde a uma reavaliação das responsabilidades externas da principal potência internacional, nomeadamente no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), que o candidato republicano considerou “obsoleta” e o novo presidente dos EUA entende ser um fardo excessivo. Sem um empenho político e estratégico efetivo da principal potência aliada, a garantia de segurança norte-americana perde credibilidade e a NATO torna-se irrelevante.

O declínio irreversível dos partidos centristas na política europeia, na sequência das crises do Euro e dos refugiados, abriu caminho a uma vaga populista antieuropeia. O peso das correntes nacionalistas está patente quer nos governos da Itália, da Polónia, da Grécia ou da Hungria, quer no crescimento dos partidos populistas na Alemanha, em França ou na Espanha, quer na mudança dos programas políticos dos principais partidos britânicos. Sem um consenso europeu e atlantista estável, a União Europeia não pode travar a força crescente das dinâmicas centrífugas que paralisam e comprometem o processo de integração regional.

Essas mudanças políticas determinam, por um lado, uma perda de confiança nas relações entre os EUA e os seus aliados da NATO e, por outro lado, uma polarização política entre europeístas e antieuropeístas na União Europeia. As divergências políticas e estratégicas entre os aliados ocidentais e entre os parceiros europeus convergem para acelerar uma crise paralela dos dois pilares institucionais da comunidade de segurança transatlântica, a NATO e a União Europeia.

O retraimento estratégico dos EUA, a paralisia europeia e a crise transatlântica estimulam a ressurgência das potências revisionistas. A anexação da Crimeia, a “guerra híbrida” na Ucrânia Oriental e a intervenção decisiva da Rússia na guerra civil da Síria marcam uma mudança fundamental do quadro de segurança europeia definido no fim da Guerra Fria. O presidente Vladimir Putin e o presidente Xi Jinping representam as autocracias que recuperaram a iniciativa estratégica, unidas pela sua oposição à ordem das democracias pluralistas.

A ressurgência das potências revisionistas desafia tanto a preponderância dos EUA, como a ordem normativa multilateral, e tende a alterar a configuração diplomática

da balança internacional. A transição da “unipolaridade multilateral” para uma “uni-multipolaridade” em que os EUA partilham o centro do sistema internacional com a China e a Rússia, antecipa o regresso à normalidade multipolar, anunciado desde o fim da Guerra Fria. Porém, contra as expectativas dos dirigentes europeus mais otimistas, a restauração multipolar, ou tripolar, pode significar um aumento da conflitualidade internacional, incluindo riscos de guerra entre grandes potências, bem como o fim da ordem multilateral e da comunidade de segurança das democracias ocidentais.

Este artigo começa por rever o conceito de comunidade de segurança. De seguida, rememora sucintamente o contexto da criação da comunidade transatlântica, a sua sobrevivência no fim da Guerra Fria e o seu momento de maior crispação, na sequência do 11 de Setembro de 2001 e da revelação do “revisionismo hegemónico” norte-americano, antes de tentar explicar as razões das crescentes divergências transatlânticas e europeias. Por último, analisa as implicações do fim da comunidade de segurança ocidental e avalia as possibilidades da sua reconstituição.

### **O Conceito de Comunidade de Segurança**

Doze anos depois do fim da Segunda Guerra Mundial, Karl Deutsch definiu a “comunidade de segurança pluralista [como] um conjunto de Estados que se integrou e em que existe uma garantia efetiva de que os membros da comunidade não lutam fisicamente entre si e resolvem as suas disputas por outros meios” (Deutsch *et al.*, 1957, p. 5).

A originalidade do seu conceito resulta da ligação entre segurança e integração. Integração significa construir um “sentimento de comunidade” que sustenta “instituições e práticas suficientemente fortes para garantir duradouramente as expectativas de mudança pacífica” (Deutsch *et al.*, 1957, p. 5). “Mudança pacífica” implica renunciar à “força física”, e à própria ameaça do recurso à força, para resolver os problemas entre os Estados membros da comunidade. Nas relações entre esses Estados, as questões militares não são primordiais e o recurso à força para resolver disputas internas é considerado ilegítimo: uma comunidade de segurança é “uma região onde o uso da violência – uma guerra entre os Estados – se tornou muito improvável, ou mesmo impensável” e onde se pode criar uma “paz positiva”, que não é meramente uma “ausência de guerra” (Deutsch *et al.*, 1957).

A “comunidade de segurança pluralista” constrói uma identidade específica assente num “sentimento de comunidade marcado pela simpatia e pela lealdade recíprocas, por um ‘*we feeling*’, pela confiança e pela consideração mútua” e por uma “identificação parcial” em termos das identidades próprias e dos interesses dos Estados membros, que asseguram “a previsibilidade dos seus comportamentos e da sua cooperação”, num “processo dinâmico perpétuo de atenção mútua, de comunicação, de perceção das necessidades nos processos decisórios”: “a

‘mudança pacífica’ não pode ser assumida sem este tipo de relação” (Deutsch *et al.*, 1957, p. 36).

Os Estados membros da comunidade estão vinculados por um compromisso mútuo de intervenção na defesa coletiva contra ameaças externas, que implica um grau de integração ao qual se associa um “sentimento de pertença”. Na “comunidade de segurança pluralista”, a “expectativa de transformação pacífica” na relação entre os Estados é garantida pela “compatibilidade de valores fundamentais relevantes para o processo de tomada de decisão política” (Deutsch *et al.*, 1957, p. 140).

A confiança mútua reduz as incertezas sobre as intenções recíprocas no processo político de construção de uma identidade comum assente em valores e em interesses comuns (Deutsch *et al.*, 1957, p. 129). A formação da comunidade de segurança depende da “compatibilidade dos valores maiores”; da “capacidade das unidades políticas para responderem rápida e adequadamente e sem recurso à violência às necessidades, às mensagens e às ações dos outros” Estados membros; e da “previsibilidade mútua dos comportamentos” (Deutsch *et al.*, 1957, pp. 66-67).

Nesse contexto, é possível transcender o “dilema de segurança” e sair do ciclo vicioso do medo e da acumulação de poder causado pela incerteza sobre as intenções dos outros Estados, que pode provocar uma escalada e a guerra (Herz, 1950): internamente, a comunidade de segurança atenua o dilema de segurança porque reduz a incerteza quanto às intenções dos outros Estados membros, externamente, pode potencializar o aumento do dilema de segurança de um ou mais Estados devido à insegurança e incerteza resultantes da sua exclusão da comunidade.

Na sua revisitação do conceito de Karl Deutsch, Emanuel Adler e Michael Barnett (1998, pp. 30 e 56) definem a “comunidade de segurança pluralista” como uma “região transnacional composta por Estados soberanos cujas populações mantêm expectativas sustentadas de mudança pacífica” e entendem que as comunidades de segurança assentam simultaneamente na “segurança cooperativa” – entre os Estados membros – e na “segurança coletiva” – contra uma ameaça externa. A interligação entre estes dois tipos de segurança potencia a convergência dos Estados pela partilha dos valores, das identidades e dos significados, pela relação direta em múltiplos contextos, pela reciprocidade e pelos interesses de longo prazo (Adler e Barnett, 1998, p. 31). Uma comunidade de segurança caracteriza-se pela sua natureza normativa, que se traduz em valores e normas comuns, nomeadamente a proibição do recurso à força militar na resolução dos diferendos entre os Estados membros. Nesse sentido, a comunidade de segurança é distinta de uma aliança clássica e, de resto, pode existir na ausência de uma aliança formal (Adler e Barnett, 1998, p. 33). Uma comunidade de segurança partilha ainda uma visão ideacional comum sobre a ordem internacional, que projeta o seu modelo normativo e identitário para lá do seu domínio próprio e condiciona o lugar ocupado pelas restantes potências do sistema.

A comunidade transatlântica é o modelo original de que Karl Deutsch se serviu para construir o tipo-ideal da “comunidade de segurança pluralista” e revelou-se um caso de sucesso único pela sua congruência, pela sua extensão e, sobretudo, pela sua duração. Desde logo, é impensável uma guerra entre os Estados membros da comunidade ocidental, que forma um “arquipélago kantiano” no sistema internacional. Por outro lado, as afinidades políticas e culturais entre as democracias nas duas margens do Atlântico Norte garantem uma intimidade estratégica e uma cumplicidade política que garantiu a sua convergência na defesa da ordem liberal à escala global. Por último, a comunidade transatlântica, contra todas as expectativas, não só resistiu às suas crises internas, como sobreviveu à transformação estrutural do sistema internacional no fim da Guerra Fria.

A comunidade das democracias liberais no espaço euro-atlântico, que garante o *status quo* na ordem internacional, integra o conjunto dos Estados membros da NATO e da União Europeia no centro da ordem multilateral que legitima a preponderância internacional dos EUA.

Karl Deutsch, bem como Emanuel Adler e Michael Barnett, refletiram também brevemente sobre os processos de desintegração das comunidades de segurança. Para o primeiro, que insiste na importância decisiva da liderança política, um fardo excessivo de obrigações militares pode ter um efeito desintegrador (Deutsch *et al.*, 1957, pp. 190-191); para os segundos, esse efeito pode resultar da perda de confiança recíproca e de uma mudança dos valores e das identidades, que não são estáticos: “as mesmas forças que constroem uma comunidade de segurança também a podem desfazer” (Adler e Barnett, 1998, p. 58).

Essa reflexão é pertinente para identificar as circunstâncias que podem precipitar a erosão da comunidade transatlântica. Em primeiro lugar, quando os processos de decisão política se tornam mais opacos, mais erráticos e mais imprevisíveis, perde-se a confiança indispensável para sustentar a “comunidade das democracias”. Em segundo lugar, quando persistem as divergências sobre a ordem internacional, a hierarquia das ameaças e a identidade dos adversários, os interesses e a visão comum que sustentam a aliança transatlântica deixam de existir. Em terceiro lugar, quando se multiplicam as condicionalidades sobre as garantias da defesa coletiva, a natureza específica da comunidade de segurança, que pressupõe uma aliança permanente entre os Estados membros, fica posta em causa. Em último lugar, quando o empenho político, a simpatia natural entre as comunidades democráticas e a lealdade entre os aliados são substituídos pela indiferença política, pelo confronto ideológico e pela incerteza quanto às intenções, deixa de ser possível impedir o regresso ao “dilema de segurança” nas relações entre os Estados membros.

Quando a confiança desaparece, as relações entre os Estados oscilam entre o distanciamento e o afrontamento que antecipam o fim da comunidade de segurança.

### A Formação da Comunidade de Segurança Transatlântica

Em 1941, depois da Alemanha ter invadido a União Soviética e antes da sua declaração de guerra aos EUA, o presidente Franklin Roosevelt e o primeiro-ministro Winston Churchill assinaram a Carta do Atlântico, onde enunciam oito princípios ordenadores das relações entre os Estados na ordem do pós-guerra, que servem para consolidar a aliança entre as duas potências anglo-saxónicas e para construir a futura comunidade de segurança transatlântica.

Quatro anos depois do fim da Segunda Guerra Mundial, o presidente Harry Truman, com o objetivo de manter o equilíbrio na balança internacional e consolidar a parceria transatlântica como uma aliança permanente na competição bipolar com a União Soviética, decide integrar os EUA numa união ocidental, com a assinatura do Pacto do Atlântico Norte e a criação da NATO. É o primeiro passo para a institucionalização da comunidade transatlântica, cujo primeiro pilar fundamental é a Aliança Atlântica, garante, simultaneamente, da “paz democrática” entre os aliados europeus e da sua defesa coletiva.

A decisão de Truman é determinante na definição do quadro estratégico da Europa ocidental e torna possível a aliança entre a França e a República Federal da Alemanha na formação das Comunidades Europeias, o pilar europeu da comunidade transatlântica. Os EUA “reconheceram a necessidade de garantir a defesa europeia perante a pressão soviética e a insegurança dos aliados e estavam preparados para completar a rutura com o princípio fundador da política externa da República americana e para vincular os Estados Unidos a uma aliança permanente com as democracias europeias em tempo de paz” (Gaspar, 2017).

Contra todas as expectativas, a comunidade de segurança ocidental sobreviveu intacta a todas as crises entre os aliados durante a Guerra Fria. A formação do exército europeu na Comunidade Europeia de Defesa opôs os EUA e a República Federal da Alemanha à França, que não queria nem a reconstituição de forças armadas alemãs, nem pôr em causa a autonomia da sua defesa nacional; a intervenção franco-britânica no Suez é interrompida pelos EUA, que condenam os seus aliados nas Nações Unidas ao lado da União Soviética; os EUA tentam impedir que a França possa ter uma capacidade estratégica nuclear autónoma, mas o presidente de Gaulle não só cria a sua *force de frappe*, como veta a entrada da Grã-Bretanha nas Comunidades Europeias e retira as forças armadas francesas da estrutura militar da NATO; o presidente Richard Nixon suspeita da *ostpolitik* do chanceler Willy Brandt – Henry Kissinger anuncia “um novo Rapallo” – e opõe-se a uma *détente* europeia separada da *détente* bipolar, que pode perturbar as relações entre os EUA e a União Soviética; o chanceler Helmut Schmidt teme que o presidente Jimmy Carter não queira contrabalançar os mísseis SS-20 soviéticos com a instalação de uma nova geração de mísseis americanos no território dos aliados europeus da NATO.

Fora de portas, os EUA não hesitam em demarcar-se das políticas coloniais dos seus aliados – da Holanda na Indonésia, da França na Guerra da Argélia ou de Portugal nas guerras africanas. Por sua vez, os aliados europeus, salvo raras exceções, evitam seguir as políticas norte-americanas nos teatros periféricos, na Ásia e no Médio Oriente, como nos casos da Guerra da Coreia, na Guerra do Vietname e na Guerra do Yom Kippur.

Nenhuma das crises pôs em causa a comunidade de segurança transatlântica. Desde logo, a sua permanência é inseparável do peso estratégico crescente da União Soviética, que torna imperativa a defesa coletiva ocidental, uma vez que nem os aliados europeus têm condições para contrabalançar a ameaça soviética, nem os EUA estão dispostos a aceitar a preponderância do seu inimigo principal na Europa. Por outro lado, a presença militar dos EUA no centro da Europa nunca deixa de ser uma garantia necessária contra os perigos da ressurgência da Alemanha, nos termos da fórmula canónica que resumia as funções estratégicas da NATO: *to keep the Americans in, the Russians out and the Germans down*. Por último, os princípios políticos e ideológicos que definem a identidade específica da comunidade ocidental garantem uma homogeneidade crescente entre os Estados membros: a consolidação da democracia pluralista na Alemanha ocidental e a transição democrática em Portugal e na Espanha tornam possível o alargamento da NATO e das Comunidades Europeias e confirmam a congruência fundamental entre os dois pilares da comunidade de segurança transatlântica.

### **O Fim da Guerra Fria e a Comunidade de Segurança Transatlântica**

A unificação da Alemanha, a dissolução do Pacto de Varsóvia e a decomposição da União Soviética alteram radicalmente a equação estratégica europeia e internacional que esteve na origem da formação da Aliança Atlântica e tornam supérfluas as garantias da comunidade de defesa ocidental.

Nesse quadro, com o fim do conflito bipolar e a redefinição dos equilíbrios estratégicos não era de todo evidente que a NATO e a comunidade de segurança transatlântica pudessem sobreviver.

John Mearsheimer (1990) e Kenneth Waltz (1993) antecipam a restauração de um sistema multipolar e o fim da aliança transatlântica. A regra da multipolaridade é a rigidez das estratégias e a flexibilidade das alianças internacionais das grandes potências não é compatível com a aliança permanente entre as democracias ocidentais que se institucionaliza na Guerra Fria. Mearsheimer leva mais longe a lógica realista e prevê o “regresso ao futuro” na Europa Ocidental, com a ressurgência do “dilema da segurança” nas relações entre as potências europeias, entre as quais a guerra volta a ser provável, com a retirada do “pacificador americano”. Com efeito, é difícil explicar a permanência da NATO sem reconhecer a relevância política da comunidade de segurança transatlântica,

que os realistas reconhecem apenas como uma fórmula retórica irrelevante (Walt, 2019).

Depois da queda do Muro de Berlim, o presidente George H. W. Bush decide que as mudanças inevitáveis na balança europeia devem ser enquadradas na comunidade transatlântica, cuja continuidade pode não só neutralizar os riscos de escalada dos conflitos potenciais na transição bipolar, como consolidar a preponderância internacional dos EUA no pós-Guerra Fria. Nesse contexto, Bush vai apoiar a estratégia de reunificação do chanceler Helmut Kohl, na condição de a República Federal da Alemanha, depois da unificação, continuar a ser um Estado não-nuclear, membro da NATO e das Comunidades Europeias.

As duas instituições criadas para consolidar a divisão da Alemanha no princípio da Guerra Fria passam a ser os garantes da unificação da Alemanha no fim da Guerra Fria e, desse modo, determinam a continuidade fundamental da comunidade de segurança transatlântica, onde se institucionaliza a coligação dos vencedores. *Mutatis mutandis*, a Alemanha entende que esse quadro de continuidade essencial é também o mais adequado para reconstituir a unidade de uma “Europa livre e unida”, com os alargamentos sucessivos da NATO e da União Europeia, que integram, nomeadamente, o conjunto das democracias pós-comunistas (Rühe, 1993).

Num período crucial, a *Partnership in Leadership* americano-alemã, proposta pelo presidente Bush desde antes da queda do Muro de Berlim, concretiza-se, marcada pela convergência no processo de negociação internacional da unificação alemã e na construção da futura ordem de segurança europeia e transatlântica do pós-Guerra Fria (Daehnhardt, 2009; Gaspar, 2016). Essa convergência estratégica facilita a consolidação da ordem liberal no espaço euro-atlântico e consolida a comunidade de segurança transatlântica, contra as previsões dos realistas.

No momento de transição para o pós-Guerra Fria, a confiança política e estratégica entre os Estados membros da comunidade transatlântica garante o reforço das instituições, dos interesses e dos valores comuns, confirma a identidade liberal da comunidade das democracias ocidentais e legitima a preponderância dos EUA, reconhecida pelos aliados europeus como o garante da estabilidade da nova ordem internacional (Risse, 2016).

### **O 11 de Setembro e a Crise Transatlântica**

Os atentados terroristas da Al-Qaeda contra Nova Iorque e Washington, em 11 de Setembro de 2001, precipitam uma revisão da estratégia dos EUA, que vai estar na origem de uma crise sem precedentes nas relações entre os Estados membros da comunidade de segurança ocidental.

A nova Estratégia de Segurança Nacional – National Security Strategy (NSS) – dos EUA desvaloriza as instituições e as normas multilaterais, incluindo a NATO, e

defende a legitimidade da guerra preventiva na “Guerra global contra o terrorismo”, que passa a dominar as prioridades dos EUA.

A decisão do presidente George W. Bush a favor da intervenção militar no Iraque provoca a mais grave crise transatlântica, em que os EUA e a Grã-Bretanha entram em confronto com a Alemanha e a França, que se unem à Rússia e à China para isolar os aliados anglo-saxônicos nas Nações Unidas. O ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, Joschka Fischer (2003), declara que “o nosso principal aliado está a tomar decisões que consideramos terrivelmente perigosas”, enquanto a conselheira de Segurança Nacional Condoleezza Rice resume a posição norte-americana numa frase: *Punish France, ignore Germany, forgive Russia*.

A crise europeia e transatlântica, que os aliados se empenham em ultrapassar depois da vitória militar das forças anglo-americanas no Iraque, nomeadamente com a participação de todos os Estados na missão da NATO no Afeganistão, deixa marcas profundas que prejudicam não só as relações de confiança e a simpatia entre os aliados, como sublinham as suas divergências numa questão crucial para a segurança comum (Szabo, 2004; Gordon e Shapiro, 2004; Gaspar, 2004; Pond, 2004).

O desastre da ocupação militar do Iraque demonstra os limites da preponderância norte-americana e provoca uma nova revisão estratégica de sentido oposto, em que o retraimento dos EUA prevalece contra os excessos do intervencionismo e as ilusões do “revisonismo hegemónico”. Em 2008, essa viragem vai ser confirmada. No Conselho do Atlântico Norte, a Alemanha e a França opõem-se aos EUA sobre a entrada da Ucrânia e da Geórgia na NATO e, pouco depois, a Rússia invade a Geórgia e impõe o seu desmembramento, perante a passividade ocidental. Desde o início do seu primeiro mandato, o presidente Barack Obama assume a estratégia de retraimento e encerra o ciclo das intervenções militares norte-americanas.

Em 2011, a crise na Líbia divide os EUA, a França e a Grã-Bretanha da Alemanha, que alinha com a Rússia, a China e a Índia nas Nações Unidas e se recusa a tomar parte na intervenção militar da NATO (Miskimmon, 2012), cujo comando é, pela primeira vez, assegurado pela França e pela Grã-Bretanha, com os EUA na retaguarda. As sequelas da intervenção na Líbia e o recuo dos EUA e da Grã-Bretanha neutralizam a capacidade de intervenção militar ocidental nos conflitos do Médio Oriente.

A guerra civil na Síria revela a impotência das potências ocidentais e estimula as estratégias revisionistas da Rússia, que anexa a Crimeia em 2014 – a primeira anexação territorial pela força na Europa desde a Segunda Guerra Mundial e uma violação da soberania e da integridade territorial da Ucrânia, garantida no *Memorandum* de Budapeste pelas cinco potências nucleares reconhecidas pelo Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP).

A anexação da Crimeia e a “guerra híbrida” na Ucrânia Oriental representam uma mudança radical no *status quo* europeu e a ofensiva estratégica de Putin altera decisivamente o quadro da segurança europeia tal como existe desde o fim da Guerra

Fria. A Rússia volta a considerar a NATO – e a União Europeia – como a principal ameaça à sua segurança e os Estados membros da comunidade transatlântica voltam a reconhecer a Rússia como a principal ameaça à segurança europeia.

A resposta contida dos aliados ocidentais confirma as dificuldades reais em garantir a defesa dos novos membros da NATO perante a pressão soviética. Os EUA e a Alemanha – e o Japão – convergem na condenação formal da anexação, a União Europeia, os EUA e o Canadá impõem sanções ao regime autoritário do presidente Putin e a NATO suspende as reuniões bilaterais com a Rússia, sem pôr em causa as regras do Acto Fundador NATO-Rússia de 1997, que exclui a instalação permanente de armas nucleares e de bases militares aliadas no território dos novos Estados membros da Aliança Atlântica. No mesmo sentido, os EUA delegam na Alemanha e na França a mediação do conflito entre a Ucrânia e a Rússia, que o presidente Barack Obama quis desvalorizar quando a classifica como uma “potência regional”.

Paralelamente, os EUA reforçam a sua presença militar na Europa e a NATO cria novas forças de intervenção rápida para responder à escalada russa, enquanto os EUA, a Grã-Bretanha, o Canadá e a Alemanha assumem responsabilidades específicas na defesa da Polónia, da Lituânia, da Letónia e da Estónia. No mesmo sentido, a União Europeia e os EUA procuram mobilizar os meios mínimos indispensáveis para garantir a sobrevivência da Ucrânia como um Estado independente.

As medidas ocidentais não travam a estratégia ofensiva da Rússia, que tem uma intervenção militar direta e decisiva para assegurar a vitória de Bashar al-Assad na guerra civil na Síria, ao lado do Irão. O novo “arco de crises”, que cerca a NATO desde o Ártico ao Mediterrâneo Oriental, passando pelo Mar Negro, é a resposta da Rússia e da coligação revisionista ao recuo estratégico norte-americano e às divisões internas que paralisam a comunidade transatlântica.

### **A Viragem Norte-Americana e a Erosão da Comunidade Transatlântica**

A comunidade de segurança ocidental não deixou de existir, mas os laços de simpatia, de lealdade e de confiança que unem os seus membros tornaram-se mais frouxos, num processo que se desenvolve gradualmente, sobretudo desde a crise transatlântica que divide os “dois Ocidentes” (Gaspar, 2004) em 2003.

A banalização da aliança transatlântica pode explicar-se de duas maneiras. A primeira explicação valoriza as mudanças internas nas democracias ocidentais (Risse, 2003), onde a polarização política e a emergência de partidos populistas nacionalistas prejudicam a continuidade das políticas externas e condicionam as escolhas estratégicas dos aliados.<sup>1</sup> A segunda explicação concentra-se nos fatores sistémicos

---

1 Sobre o efeito do populismo para as democracias europeias ver Mudde e Kaltwasser (2017). Sobre as possíveis repercussões do populismo sobre as políticas externas europeias ver Balfour *et al.* (2016) e Cadier (2019).

da alteração da balança de poder, com a ascensão das potências revisionistas e a transição pós-unipolar que pode pôr em causa o sistema internacional de alianças. A eleição do presidente Trump confirma uma linha de continuidade da estratégia de retraimento e da recentragem asiática das políticas norte-americanas iniciada pelo presidente Obama, mas a viragem nacionalista implica uma linha de mudança que se traduz na vontade de destruir a ordem liberal internacional.

Trump inicia o seu mandato com a rejeição da linha internacionalista liberal de Obama. O novo presidente força a saída dos EUA da Parceria Transpacífica – TTP na sigla inglesa de Trans-Pacific Partnership –, do Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas e da UNESCO; denuncia unilateralmente os acordos sobre o programa nuclear iraniano – JCPOA na sigla inglesa de Joint Comprehensive Plan of Action; anuncia a renegociação do acordo de livre comércio com o Canadá e o México – NAFTA na sigla inglesa de North American Free Trade Agreement; e suspende as conversações bilaterais sobre os acordos de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento – TTIP na sigla inglesa de Transatlantic Trade and Investment Partnership – com a União Europeia.

É certo que o presidente George W. Bush fez o mesmo: no início do seu mandato, os EUA renunciam ao Tratado de Kyoto, rejeitam o Tribunal Penal Internacional e denunciam unilateralmente ao Tratado ABM – Tratado sobre Mísseis Antibalísticos. Depois do 11 de Setembro, não hesita em pôr em causa a autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas e em desvalorizar a NATO, mas essa viragem temporária podia ser justificada pelo estado de exceção imposto pelos atentados terroristas.

Com o presidente Trump, o estado de exceção é um estado normal. A sua visão do mundo contraria as principais premissas tradicionais da política externa dos EUA nos últimos 100 anos e impõe o primado do nacionalismo sobre o internacionalismo, do unilateralismo sobre o multilateralismo, do mercantilismo sobre o livre comércio, do protecionismo sobre a globalização e dos direitos soberanos do Estado sobre os direitos humanos (Wright, 2018). Mais importante, Trump assume uma ética nietzschiana do culto do poder e da força que o separa da ética kantiana dominante nas elites liberais ocidentais e o aproxima das elites autoritárias nacionalistas: a linguagem do presidente dos EUA é mais próxima da linguagem dos seus adversários do que dos seus aliados democráticos.

A viragem nacionalista ameaça a ordem liberal. Não obstante, a nova Estratégia de Segurança Nacional (NSS) de dezembro de 2017, sob a égide de um “realismo com princípios”, segue uma linha de continuidade fundamental. Desde logo, confirma o regresso da competição entre as grandes potências como a questão central da estratégia norte-americana e designa as duas potências revisionistas – a China e a Rússia – como os principais competidores dos EUA. Por outro lado, confirma a transferência do centro de gravidade da política internacional para a Ásia e define

uma nova estratégia para o Indo-Pacífico que alarga a recentragem do *pivot* asiático para incluir a Índia. Por último, confirma a centralidade das alianças, nomeadamente das alianças tradicionais com as democracias europeias e asiáticas, como parte integrante da estratégia que visa preservar o primado dos EUA.

Nos primeiros dois anos, os EUA seguiram essa orientação nas suas políticas concretas, não só com o reforço dos seus dispositivos militares na Europa, na Ásia e no Médio Oriente, mas também na sua diplomacia, que manteve uma linha de firmeza perante a China e a Rússia nas questões essenciais.

É certo que o estilo do presidente Trump o torna um perturbador permanente, nomeadamente nas relações com os aliados. No Conselho do Atlântico Norte de julho de 2018, o presidente dos EUA ameaçou sair da NATO<sup>2</sup>, o que significaria o fim da aliança ocidental: “no USA in NATO means no NATO *tout court*”<sup>3</sup>. Trump quis subordinar a garantia estratégica de segurança norte-americana ao cumprimento pelos aliados dos seus compromissos quanto aos gastos com a defesa – a meta de 2% do PIB, aprovada antes da sua eleição e reconhecida como indispensável para pôr fim a uma assimetria injustificável e politicamente insustentável. Trump é o primeiro presidente norte-americano contra a integração europeia e afirma que ninguém trata pior os EUA do que a União Europeia, que considera ser um instrumento de dominação da Alemanha. No mesmo sentido, recusa-se a articular com o Japão as suas iniciativas diplomáticas em relação à Coreia do Norte, que podem alterar o quadro de segurança regional.

Nunca nenhum presidente norte-americano tinha posto em causa a relevância da Aliança Atlântica e as obrigações dos EUA na NATO nunca foram questionadas por nenhum dos seus antecessores, nem mesmo pelo presidente George W. Bush – ou pelos seus aliados – no auge da crise transatlântica (Burns, 2018).

Na relação transatlântica, essa mudança é significativa, nomeadamente porque trata a NATO como uma aliança normal – condicional, contingente e temporária – e não como uma comunidade de segurança – uma aliança permanente assente nos valores e interesses comuns dos seus membros. As alianças clássicas são precárias e preocupam-se sobretudo com as questões conjunturais. Pelo contrário, na comunidade de segurança das democracias ocidentais, os aliados estão unidos por uma visão de longo prazo – “alliances are future-oriented” (Snyder, 1984) – que os obriga

---

2 “Last year, President Trump suggested a move tantamount to destroying NATO: the withdrawal of the United States. Senior administration officials told The New York Times that several times over the course of 2018, Mr. Trump privately said he wanted to withdraw from the North Atlantic Treaty Organization” (Barnes e Cooper, 2019).

3 Ivan Krastev (2018) vai mais longe e fala num mundo sem alianças: “[In Trump’s world] one finds not friends and enemies, but fans and enemies. Fans are those who are loyal to you no matter what; they never expect reciprocity. Enemies are also valuable because they help you solve problems; you can assert your power by breaking them or befriending them”.

a garantir o *status quo* contra todos os perturbadores da estabilidade internacional. Mais importante, nas alianças clássicas, o “dilema de segurança” ocorre tanto nas relações entre aliados como entre adversários (Snyder, 1984) e, nesse sentido, a suspensão da comunidade de segurança pode implicar uma competição estratégica dentro e fora dos quadros formais de aliança.

Quando os EUA exigem reciprocidade aos aliados estão a pôr em causa as regras da preponderância, na passagem de uma “hegemonia liberal” para uma “hegemonia iliberal” (Posen, 2018), quando o declínio relativo da principal potência internacional a impede de manter a ordem liberal (Mearsheimer, 2018).

Os EUA querem manter uma preponderância global, mas querem também recuperar a autonomia estratégica limitada pelas suas alianças, nomeadamente pela NATO. A viragem asiática, com o reconhecimento da China como o *challenger* potencial ao primado norte-americano (Clinton, 2011), equivale, para a Europa, a uma secundarização estratégica, não obstante os EUA terem demonstrado a sua vinculação com a defesa europeia depois da anexação da Crimeia.

A NATO passou a ser um constrangimento excessivo da liberdade de ação dos EUA. Se a lógica do *America first* prevalecer e os EUA desistirem de ser o “pacificador europeu” não é possível impedir o fim da comunidade de segurança transatlântica, nem o declínio da ordem liberal: as democracias europeias não têm nem a vontade política, nem a capacidade estratégica para substituir os EUA (Fischer, 2016)<sup>4</sup>. O declínio da comunidade de segurança transatlântica acelera uma viragem na política internacional, que passa a estar centrada numa dinâmica de bipolarização entre os EUA e a China e numa competição multipolar onde as relações entre os EUA, a China e a Rússia definem a nova configuração da balança de poder num mundo pós-americano e pós-hegemónico.

### Respostas Europeias

As tendências de mudança reveladas pelo retraimento norte-americano e pela ressurgência revisionista prolongam-se nas tendências de renacionalização das políticas dos Estados-membros da União Europeia, que resultam tanto da força crescente dos movimentos nacionalistas antieuropeus, como da incapacidade de definição de uma estratégia europeia que possa conter os fatores internos e externos de insegurança, indispensável para inverter o declínio da Europa.

Num momento em que é necessário convergir numa orientação comum a favor dos valores da ordem liberal e da defesa coletiva, os Estados europeus estão divididos e o consenso tradicional que garante a estabilidade do seu alinhamento na NATO e

---

4 Um mês depois da eleição de Trump, Joschka Fischer escrevia: “Europe is far too weak and divided to stand in for the US strategically; and, without US leadership, the West cannot survive”.

na União Europeia está posto em causa. Desde logo, as correntes nacionalistas no poder na Itália e na Hungria e à frente da oposição na Alemanha ou em França são antieuropeias e pró-russas e podem reclamar o exemplo do *America first* como um modelo para as políticas que visam resistir à integração comunitária em nome da soberania dos Estados. Por outro lado, os populismos de esquerda na Grã-Bretanha, com o Partido Trabalhista de Jeremy Corbyn, na Grécia, com o Syriza de Aléxis Tsípras, ou na Espanha, com o Podemos de Pablo Iglesias, partilham um antiamericanismo radical, defendem o fim da NATO e são renitentes em criticar a Rússia ou a China. Por último, na Alemanha, em França e na Grã-Bretanha, os responsáveis políticos estão reféns do processo do “Brexit”, que não só impede qualquer resposta efetiva da União Europeia à vaga populista, nas vésperas das eleições para o Parlamento Europeu, como ameaça provocar uma rutura entre as três principais potências europeias (Wright, 2017): o impasse no processo de saída da Grã-Bretanha da União Europeia nunca teria existido se os EUA se tivessem empenhado em articular as posições dos seus aliados europeus.

Neste quadro, é impossível uma resposta europeia à viragem norte-americana. Perante a relutância do presidente Trump em confirmar a vinculação dos EUA à cláusula de defesa coletiva do Tratado de Washington no Conselho do Atlântico Norte, em Bruxelas, em 28 Maio de 2017, a chanceler Angela Merkel defende a autonomia estratégica dos aliados europeus: “Os tempos em que podíamos confiar plenamente uns nos outros chegaram ao fim. Nós, Europeus, devemos tomar o nosso destino nas nossas próprias mãos se queremos sobreviver como uma comunidade”<sup>5</sup>. O seu ministro dos Negócios Estrangeiros, Sigmar Gabriel, sublinha a necessidade de convergir num “projecto de poder comum”, perante o risco da Europa se tornar “um vegetariano num mundo de carnívoros” (Gabriel, 2018).

Deste modo, a Alemanha alerta para os riscos do fim da comunidade de segurança e da mudança tectónica em curso (Smale e Erlanger, 2017). Independentemente do que motiva a reação dos responsáveis alemães – ou por quererem travar essa evolução, ou por a aceitarem como dado adquirido que obriga a Alemanha a posicionar-se num quadro pós-americano – parece claro que manter o *status quo* europeu passa a depender dos europeus e já não do protetor norte-americano.

A intervenção da chanceler democrata-cristã é uma tentativa para tirar os europeus do seu estado letárgico. Merkel é coerente com o apelo aos alemães e aos europeus para se tornarem mais responsáveis na defesa dos princípios e valores que regem a ordem liberal (Dempsey, 2017). Reconhecendo que a Europa continua a depender dos EUA para sua defesa, o discurso da chanceler alemã em Munique serve como

---

5 “The times that we could rely on others without reservation are over. That means we Europeans have to take our destiny into our own hands if we want to survive as a community” (Paravicini, 2017). Ver também Karnitschnig (2017).

um catalisador para revitalizar o papel europeu na Aliança Atlântica e acelerar a implementação da Estratégia Global da União Europeia.

O presidente Emmanuel Macron defende a refundação da União Europeia e a “soberania europeia”, no quadro de uma Iniciativa de Intervenção Europeia que deve reunir os principais Estados europeus, incluindo a França, a Alemanha e a Grã-Bretanha, na formação de uma força militar europeia com capacidade para responder efetivamente às crises periféricas que ameaçam a segurança regional (Macron, 2017)<sup>6</sup>. O presidente francês, que quer contrabalançar o peso económico da Alemanha na balança europeia com a valorização das capacidades estratégicas, militares e diplomáticas da França e da Grã-Bretanha, defende paralelamente a criação de um Exército europeu, tornada possível pelo “Brexit”.

Nesse duplo sentido, o reforço das capacidades europeias na segurança e na defesa está refém do “Brexit”. Num cenário de “*soft Brexit*”, a saída da Grã-Bretanha torna mais urgente consolidar as relações entre as três principais potências nas políticas de defesa e de segurança europeias, ao mesmo tempo que remove um obstáculo à criação do exército europeu, consistentemente vetado por todos os governos britânicos (Daehnhardt, 2017). Num cenário de “*hard Brexit*”, a nova divisão política e estratégica da Europa tanto pode precipitar a convergência entre a França e a Alemanha nas políticas de defesa prevista no Tratado de Aix-la-Chapelle para avançar no sentido da criação de um exército europeu, expressamente apoiado pela chanceler alemã<sup>7</sup>, como pode forçar o reconhecimento de que não há alternativas a uma defesa coletiva no quadro da NATO para defender o *status quo* da ordem liberal, como afirma a ministra da Defesa alemã Ursula von der Leyen (2019).

A defesa europeia volta a ser uma questão prioritária. As três potências europeias não têm condições nem para substituir os EUA e a NATO como garantes da defesa europeia, nem para assegurar a continuidade da ordem liberal. O secretário-geral da NATO, Jens Stoltenberg, em dezembro de 2018, sublinhou que depois do Brexit, 80% dos gastos em defesa da NATO virão de aliados da NATO que não pertencem à União Europeia: “a unidade europeia nunca pode ser um substituto para uma unidade transatlântica” (Stoltenberg, 2018).

Porém, a viragem dos EUA torna inadiável desenvolver “a capacidade de proteger interesses europeus com tropas europeias, incluindo, quando necessário, através de intervenções” (Leonard e Röttgen, 2018). Caso contrário, como argumenta Hans Kundnani, “uma vez que a União Europeia não é uma união política plena, nem se

---

6 Ver também discurso de Macron (2018).

7 Na conferência de imprensa depois da assinatura do Tratado de Aix-la-Chapelle, em 22 de janeiro de 2019, a chanceler afirmou que “Estamos empenhados em desenvolver uma cultura militar comum, uma indústria de defesa comum e uma linha comum sobre as exportações de armas. Com isto queremos dar o nosso contributo para o surgimento de um exército europeu”.

tornou independente dos EUA, no domínio da segurança, as dúvidas sobre as garantias de segurança podem levar a um processo de desintegração da própria União Europeia” (Kundnani, 2017).

### **Conclusão**

Para contrariar os perigos da desintegração europeia e de erosão da comunidade de segurança transatlântica, duas estratégias parecem plausíveis a médio e longo prazo. A primeira estratégia deve procurar criar as condições mínimas para limitar os estragos e garantir a sobrevivência da coligação transatlântica e da ordem normativa até terminar o período de perturbação nacionalista nos EUA e na Europa. Os responsáveis europeus podem encontrar no Japão, na Coreia do Sul ou no Canadá e, sobretudo, nos EUA, onde a Câmara dos Representantes aprovou um dispositivo legal que visa impedir a saída dos EUA da NATO, os parceiros adequados para essa linha de resistência passiva.

Mas não é evidente que a viragem norte-americana se resuma a uma mudança conjuntural – as tendências nacionalistas e protecionistas são fortes na ala direita do Partido Republicano e na ala esquerda do Partido Democrático – e a vaga populista pode revelar-se duradoura nas duas margens do Atlântico. Nesse caso, um processo prolongado de erosão da comunidade transatlântica pode significar uma inversão dos fatores de convergência política entre os aliados, que compromete irreversivelmente os vínculos de confiança que sustentam a união ocidental.

A segunda estratégia concentra-se no reconhecimento da ascensão da China como a principal ameaça estratégica ao *status quo* e à ordem liberal internacional, que só pode ser sustentada por uma comunidade de segurança alargada ao conjunto das democracias (Deudney e Ikenberry, 2012). Nos EUA, o consenso entre os democratas e os republicanos reconhece que a estratégia de integração da China como um “parceiro responsável” da ordem liberal falhou e que as políticas internas e externas do presidente Xi Jinping confirmam uma linha revisionista que visa restaurar o “Império do Meio” como o centro de uma nova ordem internacional. O sucesso da ascensão da China justifica a projeção global do seu modelo político e económico como uma alternativa sistémica ao modelo liberal que prevaleceu na Guerra Fria. Na União Europeia, a viragem realista nas relações com a China (Godement e Vasselier, 2018) é manifesta quer nos dispositivos que visam controlar e condicionar a penetração económica chinesa na União Europeia, quer na constatação da incapacidade europeia para impor as regras internacionais na economia chinesa, quer na condenação da escalada da repressão interna na China. A França, assim como a Alemanha e a Grã-Bretanha, reconhecem que a ascensão da China deixou de ser uma questão de segurança regional e que se tornou um problema estratégico global. As forças navais norte-americanas que garantem a liberdade de circulação nos mares da China do Sul integram unidades francesas e britânicas (Walt, 2019). A

França reforçou a sua presença militar no Índico e concluiu um acordo com a Índia que garante o acesso recíproco às bases navais, incluindo a base francesa no Djibouti, onde a China instalou a sua primeira base naval africana.

Os EUA não têm condições para garantir sozinhos o *status quo* internacional e precisam de todos seus aliados para contrabalançar a China, cuja parceria estratégica com a Rússia se tem fortalecido nos últimos anos. Nesse quadro, a reconstituição de uma comunidade de segurança das democracias, cuja coesão só pode resultar de um compromisso coletivo de defesa da ordem liberal, devia ser parte integrante da estratégia norte-americana. O antigo secretário da Defesa, Jim Mattis, reconheceu essa realidade sem ambiguidades: “A nossa força como nação é inseparável da força do nosso sistema global único de alianças e de parcerias. Os EUA continuam a ser a nação indispensável do mundo livre, mas não podemos proteger os nossos interesses ou desempenhar esse papel eficazmente sem alianças fortes e sem respeito pelos nossos aliados” (Mattis, 2018).

Mas nada garante que o presidente dos EUA esteja preparado para travar a erosão da comunidade de segurança transatlântica e em consolidar o sistema de alianças que garantiu a vitória das democracias liberais e o fim pacífico da Guerra Fria.

## Referências

- Adler, E. e Barnett, M., 1998. Security Communities in Theoretical Perspective. In Adler, E. e Barnett, M., eds., *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-28.
- Balfour, R., et al., 2016. *Europe's Troublemakers. The Populist Challenge to Foreign Policy* [pdf]. Bruxelas: The European Policy Centre (EPC), pp. 78. Disponível em EPC: [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_6377\\_europe\\_s\\_troublemakers.pdf?doc\\_id=1714](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_6377_europe_s_troublemakers.pdf?doc_id=1714)
- Barnes, J. e Cooper, H., 2019. Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia. *The New York Times* [online], 14 de janeiro. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/01/14/us/politics/nato-president-trump.html>
- Burns, N., 2018. Testimony to the Senate Foreign Relations Committee. *Assessing the Value of NATO*. Ambassador (Ret.) Nicholas Burns, 5 de setembro de 2018.
- Cadier, D., 2019. How Populism Spills Over into Foreign Policy. *Carnegie Europe* [online], 10 de janeiro. Disponível em: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/78102>
- Clinton, H., 2011. America's Pacific Century. *Foreign Policy* [online], 12:41 AM, 11 de outubro. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>
- Daehnhardt, P., 2017. Segurança Euro-Atlântica Após Trump: as Relações entre a União Europeia/PCSD e a NATO. Em Vitor Rodrigues Viana e Isabel Ferreira Nunes, coord., *Segurança Europeia*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 315-331.
- Daehnhardt, P., 2009. O Fim da Guerra Fria e a Unificação Alemã. *Relações Internacionais*, 23, pp. 23-51.

- Dempsey, J., 2017. Merkel and the Defense of the Liberal Order. *Carnegie Europe* [online], 5 de janeiro. Disponível em: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/66594>
- Deudney, D. e Ikenberry, G. J., 2012. Democratic Internationalism. An American Grand Strategy for a Post-exceptionalist Era. *Working Paper* [online], 15 de novembro. Washington: Council on Foreign Relations. Disponível em: [https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/pdf/2012/11/IIGG\\_WorkingPaper11\\_Deudney\\_Ikenberry.pdf](https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/pdf/2012/11/IIGG_WorkingPaper11_Deudney_Ikenberry.pdf)
- Deutsch, K. W., et al., 1957. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press, pp. xiii, 228.
- Fischer, J., 2016. Goodbye to the West. *Project Syndicate* [online], 5 de dezembro. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/goodbye-to-american-global-leadership-by-joschka-fischer-2016-12>
- Fischer, J., 2003. *Spiegel* interview: "America Had No Verdun". *The New York Times* [online], 24 de março. Disponível em The New York Times: <https://www.nytimes.com/2003/03/24/international/europe/spiegel-interview-quotamerica-had-no-verdunquot.html>
- Gabriel, S., 2018. In a world full of carnivores, vegetarians have a very tough time. *Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Berlim, 5 de janeiro.
- Gaspar, C., 2017. *A Balança da Europa*. Lisboa: Alétheia Editores.
- Gaspar, C., 2016. *O Pós-Guerra Fria*. Lisboa: Tinta-da-China.
- Gaspar, C., 2004. Dois Ocidentais. *Relações Internacionais*, 3, pp. 37-44.
- Godement, F. e Vasselier, A., 2018. *La Chine à nos portes*. Paris: Odile Jacob.
- Gordon, P. H. e Shapiro, J., 2004. *Allies at War. America, Europe and the Crisis over Iraq*. Nova Iorque: MacGraw-Hill.
- Herz, J., 1950. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, 2(2), pp. 157-180.
- Ikenberry, G. J., 2011. The Future of the Liberal World Order: Internationalism After America. *Foreign Affairs*, 90(3), pp. 56-68.
- Karnitschnig, M., 2017. Trump confirms Europe's worst fears. *Politico* [online], 27 de dezembro, 08:04 AM CET, Edição Europeia. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/trump-confirms-europes-worst-fears/>
- Keohane, D., 2017. Three's company? France, Germany, the UK and European defence post-Brexit. *ARI* 1/2017, 1 de maio, Real Instituto Elcano.
- Krastev, I., 2018. Sorry, NATO. Trump doesn't believe in Allies. *The New York Times* [online], 11 de julho. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/07/11/opinion/trump-nato-summit-allies.html>
- Kundnani, H., 2017. President Trump, the U.S. Security Guarantee, and the Future of European Integration. *Policy Brief*, 17 de janeiro, German Marshall Fund.
-

- Leonard, M. e Röttgen, N., 2018. A New Beginning for European Defence, Commentary. *European Council on Foreign Relations* [online], 14 de fevereiro. Disponível em: [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_a\\_new\\_beginning\\_for\\_european\\_defence](https://www.ecfr.eu/article/commentary_a_new_beginning_for_european_defence)
- Leyen, U., 2019. The world still needs NATO. *The New York Times* [online], 21 de janeiro. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/01/18/opinion/nato-european-union-america.html>
- Macron, E., 2018. Discours du Président de la République au Parlement Européen à Strasbourg. *Élysée* [online], Présidence de la République, Publié le 17 avril 2018. Disponível em: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/04/17/discours-du-president-de-la-republique-au-parlement-europeen-a-strasbourg>
- Macron, E., 2017. Discours d'Emmanuel Macron: Initiative pour l'Europe. Discours d'Emmanuel Macron à la Sorbonne pour une Europe Souveraine, Unie, Démocratique. *Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères* [online], Paris, 26 septembre. Disponível em: <https://de.ambafrance.org/Discours-d-Emmanuel-Macron-Initiative-pour-l-Europe>
- Mattis, J., 2018. *Official Resignation Letter*, 20 de dezembro.
- Mearsheimer, J., 2018. *The Great Delusion. Liberal Dreams and International realities*. New Haven: Yale University Press.
- Mearsheimer, J., 1990. Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War, *International Security*, 15(1), pp. 5-56.
- Merkel, A., 2018. Discurso da Chanceler da República Federal da Alemanha perante o Parlamento Europeu. Estrasburgo, 13 de novembro.
- Miskimmon, A., 2012. German Foreign Policy and the Libya Crisis. *German Politics*, 21(4), pp. 392-410.
- Mudde, C., 2016. Europe's Populist Surge: A Long Time in the Making, *Foreign Affairs*, 95(6), pp. 25-30.
- Mudde, C. e Kaltwasser, C. R., 2017. *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Paravicini, G., 2017. Angela Merkel: Europe must take 'our fate' into own hands. *Politico* [online], 27 de maio, 10:42 AM CET, Edição Europeia. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-europe-cdu-must-take-its-fate-into-its-own-hands-elections-2017/>
- Pond, E., 2004. *Friendly Fire. The Near Death of the Transatlantic Alliance*, Washington: Brookings.
- Posen, B., 2018. The Rise of Illiberal Hegemony. *Foreign Affairs*, 97(2), pp. 20-27.
- Risse, T., 2016. The Transatlantic Security Community: Erosion from Within? Em Alcaro, R., Peterson, J., e Greco, E., eds, *The West and the Global Power Shift: Transatlantic Relations and Global Governance*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 21-42.

- Risse, T., 2003. Beyond Iraq: The Crisis of the Transatlantic Security Community. Paper prepared for *Die Friedens-Warte*. [online] Disponível em Freie Universität Berlin: [http://userpage.fu-berlin.de/~atasp/texte/030625\\_beyond%20iraq.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/~atasp/texte/030625_beyond%20iraq.pdf)
- Rühe, V., 1993. Shaping Euro-Atlantic Policies: a Grand Strategy for a New Era. *Survival*, 35(2), pp. 129-137.
- Smale, A., e Erlanger, S., 2017. Merkel, after discordant G-7 meeting, is looking past Trump. *The New York Times* [online], 28 de maio. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/05/28/world/europe/angela-merkel-trump-alliances-g7-leaders.html>
- Snyder, G. H., 1984. The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*, 36(4), pp. 461-495.
- Stoltenberg, J., 2018. NATO Talk around the Brandenburg Tor. Conference by NATO Secretary General 12 November 2018. *NATO* [online], Last updated: 12:00, 13 November. Disponível em: NATO, speeches & transcripts [website] [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_160241.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160241.htm?selectedLocale=en)
- Szabo, S., 2004. *Parting Ways. The Crisis in German-American Relations*. Washington: Brookings Institution Press.
- The White House, 2018. President Donald J. Trump Secures A Modern, Rebalanced Trade Agreement with Canada and Mexico. *The White House* [online], October 1, Washington. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-secures-modern-rebalanced-trade-agreement-canada-mexico/>
- The White House, 2017. National Security Strategy of the United States of America. *The White House* [online], December, Washington. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- Trump, D., 2018. Statement from the President on the Reimposition of United States Sanctions with Respect to Iran. *The White House* [online], August 6, Washington. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-reimposition-united-states-sanctions-respect-iran/>
- Trump, D., 2018. Ceasing U.S. Participation in the JCPOA and Taking Additional Action to Counter Iran's Malign Influence and Deny Iran All Paths to a Nuclear Weapon. *The White House* [online], May 8, Washington. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/ceasing-u-s-participation-jcboa-taking-additional-action-counter-irans-malign-influence-deny-iran-paths-nuclear-weapon/>
- Trump, D., 2017. President Trump Announces U.S. Withdrawal From the Paris Climate Accord. *The White House* [online], June 1, Washington. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/articles/president-trump-announces-u-s-withdrawal-paris-climate-accord/>
- Trump, D., 2017. Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement. *The White House* [online], January 23, Washington. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific-partnership-negotiations-agreement/>

- U.S. Department of State, 2017. The United States withdraws from UNESCO. *U.S. Department of State* [online], October 12, Washington. Disponível em: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/10/274748.htm>
- Walt, S., 2019. Europe's Future Is as China's Enemy. *Foreign Policy* [online], 12:55 PM, 22 de janeiro. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/01/22/europes-future-is-as-chinas-enemy/>
- Waltz, K., 1993. The Emerging Structure of International Politics. *International Security*, 18(2), pp. 44-79.
- Wright, T., 2018. Trump Backed Brexit. Then He Used It as Leverage. *Politico Magazine* [online], 12 de julho. Disponível em: <https://www.politico.com/magazine/story/2018/07/12/trump-backed-brexit-then-he-used-it-as-leverage-219001>
- Wright, T., 2017. Brexit: A Negotiation Update. *The Brookings Institution* [online], December 6, Washington. Disponível em: <https://www.brookings.edu/testimonies/brexit-a-negotiation-update/>

# Espaço “Indo-Pacífico”: o Fator China e Motivações Geopolíticas

Luís Tomé

*Professor Associado na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), Coordenador do Doutoramento em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia e Coordenador Científico da unidade de investigação OBSERVARE-Observatório de Relações Exteriores. Professor convidado do IDN, do IUM e do ISCPST, e Visiting Scholar de La Sapienza-Università di Roma, Itália e da Middle East Technical University (METU) de Ancara-Turquia. Investigador nas áreas das Relações Internacionais, Geopolítica e Estudos de Segurança especializado nas regiões Euro-Atlântica, Euro-Asiática e Ásia-Pacífico, é autor e coautor de mais de uma dezena de livros e de inúmeros ensaios e artigos publicados nas revistas da especialidade.*

## Resumo

Este artigo discute a conceção de “Indo-Pacífico” e analisa as justificações subjacentes ao uso deste novo léxico por alguns atores em substituição de “Ásia-Pacífico”, argumentando que as motivações são de natureza geopolítica e relacionadas, sobretudo, com o “fator China”. O texto está dividido em três partes. A primeira apresenta as principais perspetivas e abordagens acerca da nascente “região Indo-Pacífico”. A segunda explica o “fator China” e o seu impacto nas perceções e políticas dos outros atores. A terceira e última parte analisa as narrativas dos principais proponentes da conceção Indo-Pacífico, evidenciando as suas motivações geopolíticas e as ambivalências que lhe estão associadas. A fechar, as considerações finais sintetizam os nossos argumentos e perspetivam as possibilidades da noção Indo-Pacífico se consolidar como nova referência regional.

## Abstract

***“Indo-Pacific” Space:  
the China Factor and Geopolitical Motivations***

*This article discusses the “Indo-Pacific” conception and analyzes the justifications underlying the use of this new lexicon to replace “Asia-Pacific” by some actors, arguing that the motivations are geopolitical in nature and related mainly to the “China factor”. The text is divided into three parts. The first presents the main perspectives and approaches on the nascent “Indo-Pacific region”. The second explains the “China factor” and its impact on the perceptions and policies of other actors. The last part analyzes the narratives of the main proponents of the Indo-Pacific conception, highlighting their geopolitical motivations and ambivalences underlying them. To close, the final considerations synthesize our arguments and outline the possibilities of the Indo-Pacific notion to consolidate as a new regional reference.*

## Introdução

Desde o fim da “dupla Guerra Fria” – entre os EUA e a URSS e também entre a União Soviética e a República Popular da China –, sobretudo, as noções “Ásia Oriental” e “Ásia-Pacífico” têm sido utilizadas por dirigentes políticos e governos, organizações internacionais, *think tanks*, acadêmicos, analistas e outros observadores para referenciar a região do mundo que abarca a parte do continente asiático que confina com o Pacífico Ocidental e mares adjacentes ou, numa concepção mais ampla, a vasta área que compreende as Ásias do Sul, Nordeste e Sudeste, a Oceânia e o Oceano Pacífico. Embora a delimitação desse espaço varie, as concepções de “Ásia Oriental” e “Ásia-Pacífico” encontram-se vertidas em distintos fatores definidores de uma região ou macrorregião, conforme demonstrámos noutros trabalhos (Tomé, 2009; 2010; 2013; 2017), incluindo “narrativas” utilizando essas “regiões”, a intensidade e a densificação das interconexões entre os atores “regionais” e um certo “regionalismo” institucionalizado, tanto no domínio da economia como no da segurança – de que constituem exemplos, entre outros, a The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN-ESCAP), a Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), a East Asia Summit (EAS), o Asia Pacific Trade Agreement (APTA), o Trans Pacific Partnership Agreement (TPPA), o ASEAN Regional Forum (ARF) ou o Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific (CSCAP).

Todavia, nos últimos anos, a noção “Indo-Pacífico” emergiu como concepção preferencial para certos atores, designadamente dirigentes do Quadrilateral Security Dialogue (Quad), isto é, Japão, Austrália, EUA e Índia. Com efeito, embora há muito se reconheça que os Oceanos Índico e Pacífico estão conectados, foi apenas na última década que o léxico “Indo-Pacífico” passou a ser usado explicitamente para referir “uma região” do globo. Esta alteração de ‘Ásia- para Indo-Pacífico’ parece corresponder ao que alguns geógrafos políticos (Swyngedouw, 2004; Jonas, 2016; Medcalf, 2015) designam por *rescaling*, isto é, “a political process in which the spatial scale of governance practices changes” (Wilson, 2018, p. 179). Ao estender explicitamente a “Ásia-Pacífico” para o Oceano Índico, a noção de Indo-Pacífico sugere uma visão alternativa para aquele vasto espaço do mundo, desde logo, em termos de cobertura geográfica e nova centralidade marítima/oceânica. Por conseguinte, muitos dos debates a propósito do Indo-Pacífico centram-se no significado de agregar os dois oceanos na designação de uma região, mas também em contestar ou justificar a existência de tal espaço regional, na demarcação dessa região, nas possibilidades de um efetivo “regionalismo” Indo-Pacífico e nos principais vetores – económicos ou securitários – que lhe estão subjacentes.

Por outro lado, ainda que possa ser definida por referência geográfica, uma região (ou macrorregião) só o é verdadeiramente em termos de política internacional quando representa conscientemente um determinado espaço de comportamentos e

interações. Significa isto que, embora derive da geografia, não há nada de “natural” na identificação de uma região, na medida em que a conceção de região e respetiva demarcação é uma construção consciente que associa fundamentos geográficos e propósitos políticos, económicos, estratégicos, culturais ou sociais. No fundo, e para lá das circunstâncias geográficas, uma região do mundo só existe se se pensar que existe e se atuar como se existisse. Por isso, a insistência numa ideia de região pode ser um passo numa estratégia política para que ela, efetivamente, o seja. Assim, a alteração de ‘Ásia- para Indo-Pacífico’ por parte de alguns atores não é um processo politicamente neutral, estando associada a novas preocupações, visões e estratégias dos seus proponentes sobre a ordem internacional regional.

Este artigo discute a conceção de “Indo-Pacífico” e analisa as justificações subjacentes ao uso desse novo léxico, argumentando que as motivações são de natureza geopolítica e relacionadas, sobretudo, com o “fator China”. Geopolítica é entendida aqui, sumariamente, como as dinâmicas de poder – discursos, comportamentos e interações – *em função de e num determinado espaço* (Tomé, 2010; 2014). No âmbito e como variantes da geopolítica, a geoeconomia é assumida como o uso geopolítico do poder económico e a geoestratégia como uso do poder militar para fins geopolíticos.

O texto está dividido em três partes. Na primeira apresentamos as principais perspetivas e abordagens sobre a nascente “região Indo-Pacífico”, a fim de situar os debates e ambiguidades em torno desta conceção. Na segunda explicamos o “fator China”, demonstrando o potencial estratégico e o poder da China nos vários domínios, expondo dados e analisando o seu significado para melhor compreender as perceções e políticas dos outros atores. Na terceira e última parte analisamos as narrativas dos principais proponentes da conceção Indo-Pacífico, evidenciando as suas motivações geopolíticas e as ambivalências que lhes estão associadas, bem como a visão chinesa sobre o novo léxico. A fechar, as considerações finais sintetizam os nossos argumentos e perspetivam as possibilidades da noção Indo-Pacífico se consolidar como nova referência regional.

### **1. As Diferentes Abordagens e Perspetivas sobre o “Indo-Pacífico”**

Dada a relativa novidade da ideia de “Indo-Pacífico”, não é surpreendente que as perceções e análises variem muito acerca do seu possível significado e do respetivo potencial enquanto verdadeira “região”. Por exemplo, Baogang He (2018, pp. 117-118) identifica “at least three understandings of the concept. For a start, it is a geographical concept: the term literally means the confluence of the Indian and Pacific Oceans... A second understanding of the term, beyond this literal understanding, is the building of a US-led coalition in the Indo-Pacific region to balance against the power of China. The third understanding is regional institutional building, an additional contributor to an even broader notion of regionalism than that of Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)”. Por seu lado, Troy Lee-Brown (2018, p.

167) refere “four main understandings of the concept. To begin, there are those who argue that the connection between the Western Pacific and the Indian Ocean is still too tenuous to justify a reinterpretation of the region’s strategic environment... Next, there is a functionalist approach that places a priority on pursuing cooperation in maintaining the integrity of maritime sea lines of communication (SLOCs), and encouraging greater economic connectivity between East Asia and the Indian Ocean. A third viewpoint sees the Indo-Pacific in pure balance of power terms and interprets the concept in light of increasing strategic competition between a rising China with the USA and some of its allies. Finally, the Indo-Pacific is viewed as a concert of power system, where there is greater scope for interdependence between the three great regional powers of China, India and the USA”.

Evidentemente, e como sempre, os defensores das Teorias das Relações Internacionais proeminentes, designadamente do Realismo, Liberalismo e Construtivismo, transportam as suas assunções fundacionais para as apreciações e explicações sobre a ideia de Indo-Pacífico. Na ótica do Construtivismo, o conceito de Indo-Pacífico reflete uma nova construção social e ideacional baseada em valores e identidades partilhados, em particular entre democracias que, assim, reforçam os seus laços e promovem conjuntamente valores e normas de conduta nos, e entre Estados do Índico e do Pacífico. Timothy Doyle, por exemplo, explora as contingentes representações históricas em torno do Indo-Pacífico, argumentando que há potencialmente diferentes formas de construir e considerar espaços regionais, sendo os Estados importantes definidores dessas formas: “Although a valid and often inspiring project, not all Indian Ocean, Pacific Ocean or, in this instance, Indo-Pacific futures can be adequately provided at the level of grand oceanic dreaming which, to a large extent, mimics the politics of predominantly land-based nation-states... Diverse and contested narratives of community, sustainability and security must be given voice (and listened to) across the pan-region and sub-regions—without this, and with the continued rapid insurgence and deployment of the homogenising narratives of neo-liberal economics and securitisation, Indo-Pacific futures may be found to be no more than a desperate race to the bottom of the sea for the majority, with wealth only accruing to large corporations with head offices in other oceanic spheres” (Doyle, 2018, p. 113).

Para o Liberalismo, o termo “Indo-Pacífico” espelha a crescente interdependência económica entre os dois oceanos e o potencial de cooperação entre os países ribeirinhos (Johnston, 2012; Collin, 2015) que, partindo da economia, se estende a outros domínios e, portanto, “making the Indo-Pacific the world’s economic and strategic centre of gravity” (Medcalf, 2014, p. 272). Todavia, Jeffrey Wilson (2018, p. 192) argumenta que o Indo-Pacífico “From an economic perspective, it is clearly inferior to the Asia-Pacific: with far lower levels of trade and investment integration, and an absence of intergovernmental institutions that could substitute for the functions of

APEC, ASEAN and bilateral FTAs. As the spatial fit between underlying patterns of regionalisation and a proposed regionalism concept is an important determinant of its success, economic cooperation within the Indo-Pacific is likely to perform worse than the better-fitting Asia-Pacific concept. By shifting the functional orientation towards security, attempts to rescale to the Indo-Pacific jeopardise economic cooperation efforts in Asia". Outra noção muito cara ao Liberalismo é a "paz democrática", pelo que o Indo-Pacífico é visto, acima de tudo, como uma parceria entre as grandes democracias da região – EUA, Japão, Austrália e Índia – destinada a manter a estabilidade regional e a promover a democracia. Por outro lado, o liberalismo institucional, no pressuposto de que as organizações internacionais favorecem a socialização e afetam positivamente um comportamento cooperativo dos Estados, argumenta que o Indo-Pacífico tem já base institucional para se desenvolver, designadamente através da EAS que, ao integrar países que não pertencem geograficamente à Ásia Oriental – como a Índia, a Austrália e a Nova Zelândia e depois também os EUA –, leva alguns a afirmar que "the contemporary Indo-Pacific era began, even if few noticed it at the time" (Medcalf, 2014, p. 272).

Já na perspetiva do Realismo, nomeadamente com base na teoria da balança de poder, a noção Indo-Pacífico resulta das inquietações de EUA, Japão, Austrália e Índia face ao poder e às ambições da China refletindo, portanto, uma estratégia de balanceamento da China (Friedman, 2015; Ruud, 2018; Lee, 2019; Simes, 2019). Nesta linha, para autores norte-americanos como Michael Auslin (2010, p. 19), "a regional strategy must be based on U.S. forces enhancing their forward presence and power projection capabilities in the Indo-Pacific". Outros sublinham a importância estratégica da Índia na arquitetura de segurança nessa vasta área e no contrapoder face à China, especialmente no caso de um certo retraimento dos EUA (Pan, 2014; Coons e Talwar, 2018). Ainda na mesma escola de pensamento realista, o conceito de Indo-Pacífico fornece um racional estratégico para uma aliança potencial em formação para lá do sistema *hub-and-spokes* dos EUA na região, estendendo para o Oceano Índico a estratégia americana de "pivô" na Ásia-Pacífico (Manyin *et al.*, 2012) e, por outro lado "the Asia-Pacific to Indo-Pacific shift indicative of an emerging minilateral security regionalism, which hedges against a more assertive Chinese posture by developing greater burden-sharing by the US's Asian security partners" (Lee-Brown, 2018, p. 174). A "lente" realista é bem expressa por Brahma Chellaney (2018, pp. 39-40): "The imperative is to build a new strategic equilibrium, including a stable balance of power. If likeminded states do not step in to counter further challenges to the territorial and maritime status quo, the next five years could firmly entrench China's strategic advantages. The result could be the ascendancy of a China-led illiberal hegemonic regional order".

Porém, e conforme argumentámos noutros trabalhos defendendo uma "abordagem eclética" (Tomé, 2010; 2016), a realidade é muito mais complexa e dinâmica do

que as “estruturas cognitivas” e as “expectativas naturais” das teorias/tradições de pesquisa exclusivistas concebem, pelo que as análises limitadas a um determinado fator – por exemplo, em torno do poder, da interdependência econômica, das instituições ou da construção social e identitária –, por si só, não são suficientes para explicar convenientemente a realidade internacional. No caso da nascente concepção Indo-Pacífico, Kai He (2018, p. 159) sintetiza bem as limitações dos referidos paradigmas/teorias convencionais: “The major difficulty in realizing this realist function of the Indo-Pacific concept is rooted in the divergent strategic interests and threat perceptions regarding China. The liberal face of the Indo-Pacific aims to facilitate cooperation among states across the Indian and Pacific Oceans. However, the limited economic interaction between the two regions and the low institutional density in South Asia have precluded fruitful institutional cooperation in the Indo-Pacific region, especially between the Asia Pacific and South Asia. Last, but not least, the constructivist face of the Indo-Pacific is even more blurred due to lacking shared norms and values as well as the “we-feelings” of a collective identity within South Asia and between the Indian and Pacific Oceans”.

Outras perspectivas e apreciações sobre o significado de Indo-Pacífico vêm sendo avançadas. Evidentemente, inúmeros trabalhos acerca da concepção Indo-Pacífico incidem sobre as visões e políticas de certos Estados, em particular do Japão (Jain e Horimoto, 2016; Thankachan, 2017; Chellaney, 2018), da Índia (Chacko, 2014; Coons e Talwar, 2018; Chacko e Willis, 2018; Pant e Rej, 2019), da Austrália (Medcalf, 2014; Adamson, 2019), dos EUA (Yoshihara, 2013; Coons e Talwar, 2018; Rogin, 2018; Ruud, 2018; Grygiel, 2018; Simes, 2019; Lee, 2019), mas também de países do sudeste asiático (Lee e Lee, 2016) como a Indonésia (Shekar e Liow, 2014; Chacko e Willis, 2018) ou a Malásia (Ott, 2019) e mesmo acerca das percepções da China (Zhao, 2014; Luo e Zhang, 2014; Yang e Zhao, 2014; Cooper e Shearer, 2017; Xianqing, 2018; Baogang He, 2018). Por outro lado, se é largamente consensual que Indo-Pacífico exprime a junção dos Oceanos Índico e Pacífico, persiste um intenso debate sobre que Estados e sub-regiões devem ser “incluídos” e/ou “excluídos” dessa concepção, desde os favoráveis a uma versão minimalista “Ásia-Pacífico + Índia” (Medcalf, 2015) até à visão mais ampla envolvendo todos os Estados da Ásia e da costa americana do Pacífico à costa africana do Índico (Brewster, 2016).

Muitos observadores salientam a segurança marítima como vetor essencial justificativo do uso da terminologia Indo-Pacífico (Auslin, 2010; Jonhston, 2012; Chacko, 2016; Thankachan, 2017; Coons e Talwar, 2018; Lee, 2019). Por exemplo, para Gurpreet S. Khurana (2018, p. 20) “the concept of the “Indo Pacific” itself seeks to capitalise upon the opportunities arising from the growing geoeconomic linkages between the Western Pacific and the Indian Ocean Region, as well as in terms of sharing of subconcepts (like “inclusivity”), and the emulation of each other’s best practices.... functional interfaces relating to diverse spheres of activities, ranging

from collaboration in commerce and technology, to defence and security ties". Também B. Chellaney (2018, p. 39) afirma que "The increasing use of the term 'Indo-Pacific' – which refers to all countries bordering the Indian and Pacific oceans – rather than 'Asia-Pacific', underscores the maritime dimension of today's tensions". Por seu lado, T. Lee-Brown (2018, pp. 173-174) conclui que "The 'Indo-Pacific' construct is still best conceived as a reconceptualisation of the region by Japan, Australia, India and the USA in order to address apparent deficiencies in Asia's maritime security.... all characteristic of this emerging, maritime-focused minilateral architecture". E Jeffrey D. Wilson (2018, pp. 178 e 192) argumenta mesmo que "The *raison d'être* of the Indo-Pacific is maritime security... from the Asia-Pacific to the Indo-Pacific is thus an attempt to transform Asian regionalism from an economic-to a security-driven process".

Alguns analistas não escondem, todavia, o seu ceticismo relativamente ao novo léxico. Por exemplo, o australiano Mark Beeson invoca a ausência de base institucional e de potencial para que tal se desenvolva em prol de um verdadeiro "regionalismo" Indo-Pacífico: "I am skeptical about the Indo-Pacific's prospects...due to the track record of prior attempts at 'Asia Pacific' regionalism, which were characterized by limited cooperation and modest institutional development...which provide a framework with which to make sense of what is – and is not – happening in the Indo-Pacific region" (Beeson, 2018, pp. 85). Curiosamente, num outro texto em coautoria, o mesmo M. Beeson e J. Wilson (2018, p. 82) reconhecem que "What is most significant about the nascent Indo-Pacific idea in this context is that it seems to be driven primarily by a rather old-fashion preoccupation with geopolitics".

## 2. O "Fator China"

Uma das principais transformações na estrutura de poder mundial nas últimas décadas é a ascensão da China. Historicamente proeminente na Ásia Oriental, e depois de um período de cerca de século e meio em que declinou abruptamente por razões internas e pressões externas, a China começou a ressurgir económica e estrategicamente nos anos 1970, em plena bipolarização política mundial, destacando-se, entretanto, de outras grandes potências e aproximando o seu "poder nacional abrangente" da única superpotência desde o fim da Guerra Fria, os EUA. Esta ascensão, ou melhor, ressurgência da China, que é simultaneamente um Estado, uma nação e uma civilização, tem um significado verdadeiramente sistémico pela escala e pelo ritmo. No fundo, é como se o antigo "Império do Meio" tivesse ressuscitado, só que agora com envergadura global num mundo globalizado. Como é natural, é na região onde a China "reside" que os seus poder e influência mais se fazem sentir, produzindo um enorme impacto nas perceções, comportamentos e interações de todos os outros atores. Por isso, o "fator China" é crucial nas explicações sobre as dinâmicas na Ásia/Indo-Pacífico.

Geograficamente, a China é o 4.º maior Estado do mundo, com cerca de 9,6 milhões de km<sup>2</sup>, situado entre a Ásia Central e os Mares da China, da Ásia do Sul e da Indochina à Península Coreana, tendo fronteira terrestre num total de 22.457 km com 14 países – Rússia, Mongólia, Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Afeganistão, Paquistão, Índia, Butão, Nepal, Myanmar, Laos, Vietname e Coreia do Norte – e uma linha de costa com 14.500 km (CIA, *The World Fact Book*). Este vasto espaço sob soberania de Pequim não está, porém, totalmente definido, em virtude das muitas disputas territoriais e fronteiriças que envolvem a China e países vizinhos: a Índia – a quem Pequim reivindica o Arunachal Pradesh, ao mesmo tempo que a Índia reivindica à China o Aksai Chin e outros territórios que considera parte da Caxemira –, o Butão – permanecendo por estabelecer a fronteira comum –, vários países do Sudeste Asiático – Vietname, Filipinas, Brunei e Malásia acerca do arquipélago das Spratly e o Mar do Sul da China –, o Vietname – sobre o arquipélago das Paracel e o Golfo de Tonquim –, as Filipinas – com quem disputa as ilhotas Scarborough Reef –, o Japão – ilhas Senkaky/Dyaoyu e Mar da China Oriental –, a Coreia do Sul – Mar da China Oriental, Mar Amarelo e Ilha-Rocha Ieodo/Socotra/Suyan – e até a Coreia do Norte – certas ilhas nos rios Yalu e Tumen.

Demograficamente, a China é o país mais populoso do mundo, atualmente com cerca de 1.400 milhões de habitantes, 18,5% da população mundial, dos quais os Han representam 93% dos 56 grupos étnicos reconhecidos oficialmente. Além disso, somam-se perto de 50 milhões de chineses fora das fronteiras da China, em 150 países de todas as regiões do mundo<sup>1</sup>. Todavia, a China confronta-se no seu seio com questões de minorias étnicas e separatismos, designadamente dos tibetanos e dos uigures do Xinjiang, sendo a “unidade da China” uma prioridade de Pequim, associada a uma outra prioridade que é a manutenção do “papel dirigente” do Partido Comunista Chinês (PCC). Tal como anteriormente, também nos últimos anos Pequim vem produzindo legislação que cobre não apenas a segurança perante ameaças externas mas também a cultura e a sociedade como dimensões da segurança, incluindo a *Anti-Spy Law* de novembro 2014, a nova *National Security Law* de julho 2015, uma *Anti-Terrorism Law* de julho 2016, a robustecida *Law on Management of Domestic Activities of Overseas Non-Governmental Organizations* de janeiro 2017 ou a *National Intelligence Law* de junho 2017, numa conceção verdadeiramente “holística” da segurança nacional.

Tudo isto, evidentemente, para além da “questão de Taiwan”, considerada por Pequim parte inalienável da China e, portanto, um assunto “interno” igualmente associado à unidade da China – apesar do envolvimento direto dos EUA, protetor de Taiwan e garante do *status quo*, mantendo desde os anos 1970 a política de “oficialmente uma China, na prática duas”. Desde Deng Xiaoping que a China vem

---

1 Sobre este assunto ver Poston Jr. e Wong (2016).

promovendo a reunificação com base no princípio “um país, dois sistemas” que serviu para recuperar Hong Kong e Macau, promovendo na direção de Taiwan a chamada “política das três manutenções” – manter o bloqueio diplomático, manter os laços económicos e manter a pressão militar. Esta linha continua atualmente, reafirmada pelo próprio presidente Xi Jinping no dia 2 de janeiro de 2019 num discurso celebrando o 40.º aniversário da “Mensagem aos Compatriotas de Taiwan”: “China must be and will be reunified.... We are all of the same family. The cross-Strait affairs are domestic affairs... We solemnly propose... to conduct extensive and in-depth democratic consultation on cross-Strait relations and the future of the nation, and establish institutional arrangement for peaceful development of cross-Strait relations... Cross-Strait reunification is the trend of history. “Taiwan independence” goes against the trend of history and will lead to a dead end... We are willing to create broad space for peaceful reunification, but will leave no room for any form of separatist activities.... We make no promise to renounce the use of force and reserve the option of taking all necessary means. This does not target compatriots in Taiwan, but the interference of external forces and the very small number of “Taiwan independence” separatists and their activities” (Xinhua, 2019).

Economicamente, mercê de um acentuado crescimento nas últimas quatro décadas com uma impressionante média de 8,5% ao ano, saltando o seu PIB a preços correntes de 305,35 biliões de USD, em 1980, para 15,46 triliões de USD, em 2019 (IMF, 2018)<sup>2</sup>, a China ultrapassou as outras maiores economias, dispondo atualmente do maior PIB do mundo em paridade de poder de compra (PPP) com um *share* mundial que passou de 2,315%, em 1980, para 19,183%, em 2019 (*Ibid.*). Contudo, a China continua a ser apenas um “país em desenvolvimento”, com um PIB *per capita* de apenas 10,1 mil USD, muito abaixo ainda dos EUA (65,06 mil USD), da média das “economias avançadas” (49,4 mil USD) ou do Japão (41,42 mil USD) (*Ibid.*), pelo que o desenvolvimento económico e social deverá continuar a ser uma prioridade de Pequim nas próximas décadas.

Paralelamente, a China tornou-se no maior exportador mundial e no segundo maior importador, representando parcelas de 12,7% no total das exportações mundiais e de 10,2 % nas importações globais (WTO, 2018)<sup>3</sup>. Mais do que isso, a China passou a ser um dos maiores parceiros comerciais de todas as maiores economias do mundo, designadamente na Ásia-Pacífico, incluindo os EUA e seus aliados como demonstraremos na parte 3. Nestas condições, o fomento de relações e inter-

---

2 Os dados apresentados do Fundo Monetário Internacional (FMI/IMF) referentes à República Popular da China excluem a Região Administrativa de Hong Kong (na soberania chinesa desde 1997) e, naturalmente, Taiwan.

3 Também os dados da Organização Mundial do Comércio (OMC/WTO) não incluem Hong Kong nem Taiwan.

dependências económicas passou a ser central na política externa da China e a segurança económica e comercial tornou-se prioritária para Pequim, no sentido de garantir as vias e rotas para escoamento da sua produção e abastecimentos do bens e matérias-primas de que necessita, crucial para o crescimento económico e a estabilidade social, por sua vez, decisivos como fonte de legitimidade do regime chinês.

Domínio particularmente sensível em que a China se tornou também um ator relevante no mercado mundial é o dos armamentos. Depois de nos anos 1990 ter sido o maior importador mundial de armas, a China vem sendo cada mais capaz de produzir os seus próprios sistemas avançados de armamento e, portanto, menos dependente das importações, baixando 19% entre 2008-2012 e 2013-2017, períodos em que o seu *share* nas importações de armas declinou de 5,4% para 4% (SIPRI, 2018a). Ainda assim, a China mantém-se entre os maiores importadores mundiais; segundo o Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), no período 2013-2017, a China foi o 5.º maior importador de armas do mundo, continuando a Rússia a ser, de longe, o seu maior fornecedor com uma parcela de 65% de todas as importações de armas chinesas, seguindo-se a França (14%) e a Ucrânia (8,4%) (*Ibid.*). A questão é que a China passou também a ser um dos maiores exportadores de armamento: no período 2013-2017, a China foi o 5.º maior fornecedor mundial, com um *share* de 5,7%, registando um aumento de 38% no volume de vendas de armas comparativamente a 2008-2012 (*Ibid.*). Igualmente no período 2013-2017, a Ásia-Pacífico representou 72% do total das exportações chinesas de armas – enquanto África 21%, Américas 4,9% e Médio Oriente 2% –, significando que a China foi responsável por quase 10% do total fornecido de armamentos na Ásia-Pacífico. O fornecimento de armas por parte da China é também crescentemente significativo em África: as exportações chinesas para África aumentaram 55% de 2008-2012 para 2013-2017, subindo o *share* da China no total das importações de armas de África de 8,2% para 17% (*Ibid.*). Da meia centena de países compradores à indústria de armamento chinês, o maior cliente é há muito o Paquistão, com uma parcela de 35% de todas as exportações de armas da China nos anos 2013-2017 – seguindo-se o Bangladesh (19%) e a Argélia (10%) –, e representando a China 70% de todas as importações de armas do Paquistão. No mesmo período, 22 países da África Subsariana adquiriam armas à China, representando esta uma parcela de 27% do total das importações de armas na África Subsariana – esse *share* era de 16% no período 2008-2012 (SIPRI, 2018a).

Por outro lado, o acelerado ritmo de crescimento económico trouxe industrialização, motorização, eletrificação e urbanização, provocando um aumento significativo do consumo de energia e tornando a China no maior consumidor mundial: em 2017, o seu *share* no consumo mundial de energia primária era de 23,2% – muito acima dos EUA (16,5%), da UE28 (14,6%), da Índia (5,6%) ou do Japão (3,4%) –,

contribuindo significativamente para a parcela total da Ásia-Pacífico de 42,5% no consumo mundial de energia (BP, 2018, p. 8). Na realidade, a China é também um grande produtor de energia: por exemplo, é de longe o 1.º produtor mundial de carvão – representando um *share* de 44,7% no total mundial –, mas também o 1.º produtor de hidroeletricidade (28,6%), de energia eólica (24,8%) e de energia solar fotovoltaica (22,9%), sendo ainda o 3.º maior produtor de energia nuclear – 8,2% do total mundial –, o 6.º de gás natural (3,8%) e o 7.º maior produtor de petróleo – com um *share* de 4,4% (IEA, 2018). Porém, o crescimento tão significativo do consumo fez com que a China deixasse de ser autossuficiente e tenha passado a importar petróleo e gás natural a partir de 1993/94, tornando-se cada vez mais dependente da energia importada: estimativas da Agência Internacional de Energia (AIE/IEA) apontam uma subida das parcelas das importações chinesas face ao consumo, entre 2017 e 2035, de 23% para 40% no caso do gás natural e de 60% para mais de 80% no caso do petróleo. Os seus fornecedores são bastante diversificados, como exemplifica o *ranking* dos maiores fornecedores de petróleo à China, em 2017: Rússia – com uma parcela de 14% no total das importações chinesas de petróleo –, Arábia Saudita – representando um *share* de 12% –, Angola (12%), Iraque (9%), Irão e Omã – significando ambos parcelas de 7% –, Brasil e Venezuela (5% cada), Kuwait (4%) e Emirados Árabes Unidos (2%) (US DoD, 2012, p. 55).

Significa isto que a segurança energética, no sentido de garantir o acesso a fontes e fornecedores e a segurança do abastecimento e das respetivas rotas, passou a ser um vetor fundamental nas relações externas da China e nas suas opções geopolíticas e geoestratégicas – do Índico ao Golfo Pérsico e à Ásia Central, da América do Sul e de África aos Mares da China –, a par de um muito maior interesse por canais e estreitos como os de Suez, Ormuz, Bab-el-Mandeb ou Malaca – por ex.: pelo estreito de Malaca passa mais de 80% do petróleo que a China importa. Por razões de segurança económica e energética e das vias de comunicação marítima, a China passou a manifestar maior interesse também por áreas como o Ártico publicando, em janeiro de 2018, pela primeira vez, uma *Política da China para o Ártico*: “The utilization of sea routes and exploration and development of the resources in the Arctic may have a huge impact on the energy strategy and economic development of China, which is a major trading nation and energy consumer in the world” (The State Council, 2018).

Um bom exemplo do poder económico convertido em influência político-diplomática da China é o crescente número de países que deixaram de reconhecer Taiwan para estabelecer relações diplomáticas formais com Pequim. Só desde 2016, cinco Estados romperam relações formais com Taipé, optando pela República Popular da China como “única e legítima representante de toda a China”: São Tomé e Príncipe, Burkina Faso, República Dominicana, Panamá e El Salvador. Atualmente, apenas 17 países reconhecem ainda Taiwan e mantêm relações diplomáticas oficiais com

Taipé, dos quais seis pequenos do Pacífico – Kiribati, Ilhas Marshall, Nauru, Palau, Ilhas Salomão e Tuvalu –, oito da América Central e Caraíbas – Belize, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Haiti, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia e São Vicente e Granadina – e apenas um da América do Sul (Paraguai), um da Europa (Vaticano) e, bastante sintomático, também apenas um em África (Suazilândia).

Expoente do poder económico e da visão geopolítica da China é a *Belt and Road Initiative* (BRI), também conhecida por “Nova Rota da Seda” do século XXI, englobando uma “Faixa” terrestre – rede de infraestruturas, parques industriais, rodovias e ferrovias com seis corredores ligando a China à Ásia do Sudeste, Meridional e Central, Rússia e Europa – e uma “Rota” marítima que liga o Sul da China, do Mar da China do Sul à Oceânia, Sudeste Asiático, Oceano Índico e daí conectando as costas asiática e africana até à Europa<sup>4</sup>. Apresentada por Xi Jinping, em 2013, inicialmente sob a designação *One Belt, One Road*, a BRI surge “as a solution for China to participate in global opening-up and cooperation, improve global economic governance, promote common development and prosperity, and build a community with a shared future for humanity” (Xinhua, 2018). Em 2014, a China criou o Silk Road Fund destinado a apoiar projetos da BRI e, no ano seguinte, estabeleceu uma nova instituição financeira para o mesmo fim, o Asian Infrastructure Investment Bank; em 2017, Pequim acolheu o primeiro Belt and Road Forum for International Cooperation, com participantes de mais de 140 países e 80 organizações internacionais, incluindo Chefes de Estado e de Governo de 29 Estados; atualmente, cerca de 120 países e organizações regionais assinaram documentos de cooperação com a China no âmbito da BRI, da Europa à América Latina, de África e Golfo Pérsico às Ásias Central e Meridional, Índico, Oceânia e Pacífico Sul. Das duas rotas da BRI, a marítima merece especial destaque pelo aspeto inovador e alcance, envolvendo uma vasta série de portos em dezenas de países, também apelidada “colar das pérolas”, com contratos já celebrados desde o porto de Darwin, na Austrália, ao do Pireus, na Grécia, passando pelos portos de Hambantota no Sri Lanka, Doraleh no Djibuti ou Gwadar no Paquistão. Segundo Xi Jinping, “The broad support for the BRI shows aspiration from countries involved, developing countries in particular, for peace and development...BRI is an initiative for economic cooperation, instead of a geopolitical alliance or military league, and it is an open and inclusive process rather than an exclusive bloc or ‘China club’. It does not differentiate countries by ideology nor play the zero-sum game. As long as countries are willing to join, they are welcome” (*Ibid.*).

Ao potencial geográfico e demográfico e ao poderio económico e comercial da China, junta-se o poder militar. O Exército Popular de Libertação (EPL) chinês é o maior do mundo, com cerca de 2,2 milhões de soldados no ativo, seguindo-se a

---

4 Ver, por exemplo, Duarte (2017), Cau (2018), Weiqiang (2019), Ohashi (2019) e Johnston (2019).

Índia com 1,36 milhão, os EUA com 1,28 milhão, Coreia do Norte com 1,2 milhão, Rússia com 800 mil, e Paquistão e Coreia do Sul com cerca de 600 mil cada – por comparação, as Forças de Autodefesa do Japão têm cerca de 220 mil soldados. E, como se sabe, a China é desde 1964 uma potência militarmente nuclear, é certo que o seu arsenal nuclear (280 ogivas) está muito distante da Rússia e dos EUA – respectivamente, com 6.850 e 6.450 ogivas, representando conjuntamente 93% das armas nucleares existentes –, mas a China vem aumentando o número e a fiabilidade das suas forças nucleares (Kristensen e Norris, 2018).

Sobretudo, tirando partido do crescimento económico, o regime chinês vem investindo contínua e significativamente na defesa, registando nas últimas décadas aumentos anuais na ordem dos dois dígitos, isto é, mais de 10% ao ano e, em alguns anos, superior mesmo a 20% – ou seja, muito acima do crescimento do PIB chinês. Entre 2008 e 2017, o orçamento militar da China aumentou 110%, apesar da parcela do PIB para a defesa ser de 1,9% tanto em 2008 como em 2017 (SIPRI, 2018b). Em resultado desse investimento, a China dispõe do 2.º maior orçamento de defesa do mundo, aumentando o seu *share* nas despesas militares mundiais para 13% – ainda que muito aquém dos 35% de *share* dos EUA, está cada vez mais distanciada de outros países da Ásia-Pacífico como a Rússia (3,8%), a Índia (3,7%), o Japão (2,6%), a Coreia do Sul (2,3%) ou a Austrália (1,6%) (*Ibid.*).

A realidade é que a China abraçou uma verdadeira “Revolução dos Assuntos Militares com características chinesas”, desenvolvendo e modernizando as suas capacidades, designadamente nos domínios naval, aéreo, mísseis, transportes, comunicações, espacial e cibernético (Cariço, 2014 e 2015; Tomé, 2018; Defense Intelligence Agency, 2019). Segundo o Pentágono, no seu mais recente relatório anual sobre o poder militar da China, “The PLA is undergoing the most comprehensive restructure in its history. The PLA strives to be capable of fighting and winning “informatized local wars”.... its military modernization program has become more focused on investments and infrastructure to support a range of missions beyond China’s periphery, including power projection, sea lane security, counterpiracy, peacekeeping, humanitarian assistance/disaster relief (HA/DR), and noncombatant evacuation operations” (US DoD, 2018, p. ii). “(...) China is advancing a comprehensive military modernization program aimed at making the PLA into a ‘world-class’ military by 2049. This program includes improvements to military capabilities to conduct nuclear deterrence, antiaccess/area denial (A2/AD), and power projection operations.... The PLA also continues to develop capabilities to conduct cyberspace, space, and EW operations. China continues to develop capabilities to dissuade, deter, or if ordered, defeat third-party intervention during a large-scale, theater campaign such as a Taiwan contingency” (*Ibid.*, p. 59). Acerca do futuro da modernização militar chinesa, tendo por base as orientações expressas pelo presidente Xi Jinping, “the goals of seeing that mechanization is basically achieved, IT

application has come a long way and strategic capabilities have seen a big improvement by the year 2020, that by 2035 the modernization of its national defense and its forces is basically completed, and that by the mid-21st century the people’s armed forces have been fully transformed into world-class forces. These goals are said to be ahead of the target of the third stage of the ‘Three Stage Development Strategy’, namely the basic modernization of the national defense and the forces by the middle of the 21st century, and it appears that on further acceleration of military power is to be seen as China’s power grows” (Ministry of Defense of Japan, 2018, pp. 91-92).

Na retórica de Pequim, “Building a strong national defense and powerful armed forces is a strategic task of China’s modernization drive and a security guarantee for China’s peaceful development. (...) China’s armed forces take their dream of making the military strong as part of the Chinese Dream” (Xinhua, 2015)<sup>5</sup>, afirmando constantemente que as capacidades militares chinesas são “puramente defensivas”, nunca um instrumento de coerção nem destinadas a impor a sua hegemonia. No entanto, além da dimensão e do ritmo do seu fortalecimento militar, certas iniciativas da China nos últimos anos contribuem para as inquietações crescentes de outros atores. Dessas iniciativas, destacam-se a crescente presença militar no disputado Mar do Sul da China – incluindo a construção de novas bases militares em vários atóis e ilhas; o estabelecimento, pela primeira vez, em novembro de 2013, de uma Zona de Identificação de Defesa Aérea – Air Defense Identification Zone (ADIZ) – chinesa, e que se sobrepõe às ADIZ do Japão e da Coreia do Sul no Mar da China Oriental; a constante ingerência chinesa no espaço aéreo e marítimo japonês em torno das disputadas ilhas Senkaku/Diaoyu; a abertura da primeira base militar da China no estrangeiro, no Djibuti, em agosto de 2017; ou o *leasing* de várias ilhas das Maldivas, onde pretende estabelecer um observatório marítimo que forneça dados de subsuperfície para apoio à orientação de submarinos movidos a energia nuclear com sistemas de lança mísseis balísticos (SSBN) no Oceano Índico.

Assim, na visão de certos observadores, “China has fundamentally transformed the strategic landscape in the Indo-Pacific, raising new challenges for regional countries like Japan, India, Vietnam, and Australia” (Chellaney, 2018, p. 39). A postura chinesa nos Mares da China e nos Oceanos Índico e Pacífico leva outros governos a referirem mesmo uma “abordagem coerciva”: “China’s attempts to change the status quo by coercion” (Ministry of Defense of Japan, 2018); “Coercive Approach. China’s leaders use tactics short of armed conflict to pursue China’s strategic objectives.... The PLAN’s evolving focus – from ‘offshore waters defense’ to a mix of ‘offshore waters defense’ and ‘open seas protection’ – reflects the high command’s

---

5 Consultar “Preface” e o capítulo “II. Missions and Strategic Tasks of China’s Armed Forces”.

expanding interest in a wider operational reach. China's military strategy and ongoing PLA reform reflect the abandonment of its historically land-centric mentality" (US DoD, 2018a, p. 46). Estas expressões exemplificam como o "fator China" não respeita apenas ao "poder nacional abrangente" da China, mas também à percepção e às motivações que os outros atores lhe atribuem.

Paralelamente, parte das novas percepções sobre a China resultam da "personalização" do poder em Pequim. Com efeito, no regime "tecno-nacionalista" chinês (Romana, 2009; Cunha, 2016; Yeung, 2017), a personalidade de Xi Jinping – no poder desde 2012 e claramente o dirigente chinês mais poderoso desde Mao Zedong e até considerado o "homem mais poderoso do mundo" (The Economist, 2017) –, com uma postura mais afirmativa e confiante, parece afetar as percepções de outros atores sobre a China e suas ambições, designadamente a propósito do significado e alcance de ideias de Xi Jinping como *Chinese Dream*, *Major Country Diplomacy*, *Global Asia* ou *Belt and Road Initiative*<sup>6</sup>. O próprio secretário de estado dos EUA Mike Pompeo reconheceu que "If you go look at President [Xi Jinping's] stated intentions, you can clearly see that China has a plan that is different than the one that they had five years ago or even two or three years ago...our Administration has recognised the difference in China's behaviour and the requirement for an American response to that changed behaviour" (Delaney, 2018).

Por outro lado, o poder da China tem necessariamente de ser enquadrado à luz dos seus objetivos e da sua estratégia. Quanto aos grandes objetivos da China, mantêm-se os traçados por Deng Xiaoping no final dos anos 1970, se bem que a atual equipa dirigente, com Xi Jinping ao centro, apresenta esses objetivos de uma forma mais concreta e ambiciosa, relacionando o "sonho chinês" de fortalecimento e rejuvenescimento do "poder nacional abrangente" da China com a celebração de "dois centenários" simbólicos para o regime comunista chinês: "China's national strategic goal is to complete the building of a moderately prosperous society in all respects by 2021 when the CCP celebrates its centenary; and the building of a modern socialist country that is prosperous, strong, democratic, culturally advanced and harmonious by 2049 when the People's Republic of China (PRC) marks its centenary. It is a Chinese Dream of achieving the great rejuvenation of the Chinese nation. The Chinese Dream is to make the country strong (...)" (Xinhua, 2015)<sup>7</sup>.

Relativamente à "grande estratégia", Pequim descreve as primeiras décadas do século XXI como um "período de oportunidades" para a China, pelo que o estratega virtuoso apenas tem de tirar partido da "propensão das coisas" para, naturalmente, o poder nacional abrangente da China ir crescendo com o tempo. Trata-se,

---

6 Ver Vick, Campbell e Chi (2017), Gueorguiev (2018), Garrick e Bennett (2018), Wang (2019) e Lin (2019).

7 Consultar o capítulo "II. Missions and Strategic Tasks of China's Armed Forces".

assim, de uma estratégia de longo prazo, insistindo Pequim na *peacefull rise* (ascensão benigna) da China e na lógica *win-win* – com benefícios mútuos para a China e seus parceiros –, sem assumir uma postura tipicamente confrontacional para não provocar um verdadeiro *containment* anti China nem perturbar a segurança e estabilidade regional (Tomé, 2010; 2013; 2018). Outros atores como os EUA, todavia, entendem que “China is leveraging military modernization, influence operations, and predatory economics to coerce neighboring countries to reorder the Indo-Pacific region to their advantage. As China continues its economic and military ascendance, asserting power through an all-of-nation long-term strategy, it will continue to pursue a military modernization program that seeks Indo-Pacific regional hegemony in the near-term and displacement of the United States to achieve global preeminence in the future” (US DoD, 2018b, p. 2).

O “fator China” está, portanto, relacionado quer com o crescimento do poder da China em todos os domínios, quer com as ambições geopolíticas de Pequim, quer ainda com as percepções de outros sobre o seu impacto na ordem regional e global. A transição do léxico ‘Ásia- para Indo-Pacífico’ não pode, assim, ser desligada de motivações geopolíticas de vários atores em face do “fator China”.

### 3. “Indo-Pacífico”: Narrativas, Motivações e Ambivalências

Os principais promotores da ideia de Indo-Pacífico têm sido dirigentes do Japão, dos EUA, da Austrália e da Índia. O grande catalisador foi a aproximação entre o Japão e a Índia no início dos anos 2000. No seu livro *Towards a Beautiful Country: My Vision for Japan*, Shinzo Abe (2006), que viria a ser primeiro-ministro do Japão, escreveu mesmo que “it would not be a surprise if in another 10 years, Japan–India relations overtake Japan–US and Japan–China ties”. Em 2006, o ministro dos negócios estrangeiros japonês Taro Aso (2006) anunciava “Japan’s enthusiasm for building an ‘arc of freedom and prosperity’ around the outer rim of the Eurasian continent through diplomacy that emphasizes values... of freedom, democracy, and respect for human rights and the rule of law”. Para Tóquio, não se tratava apenas de conceptualizar um “novo arco” como esfera estratégica, era também uma forma de cimentar relações-chave entre o Japão e os seus principais parceiros de segurança com base em interesses e valores comuns entre democracias – naturalmente, em face da ressurgência da China. Na mesma linha, momento crucial para a ideia Indo-Pacífico foi o agora famoso discurso “Confluence of Two Seas” do primeiro-ministro Shinzo Abe no parlamento indiano, em agosto de 2007, onde apelou a uma reconceptualização da *broader Asia*: “by Japan and India coming together in this way, this ‘broader Asia’ will evolve into an immense network spanning the entirety of the Pacific Ocean, incorporating the U.S. and Australia” (Abe, 2007). Ao mesmo tempo, o exercício anual naval Malabar entre a Índia e os EUA converteu-se num exercício multilateral na Baía de Bengala envolvendo também o Japão, a Aus-

trália e Singapura. Cinco anos depois, em 2012, o mesmo Shinzo Abe propunha um “Asia’s Democratic Security Diamond” apresentado como “a strategy whereby Australia, India, Japan, and the USA state of Hawaii form a diamond to safeguard the maritime commons stretching from the Indian Ocean region to the western Pacific” (Abe, 2012), mote de uma nova abordagem da política externa do Japão que priorizava a expansão dos seus horizontes estratégicos em resposta à crescente assertividade da China.

Desde então, o Japão, que fora igualmente um dos grandes promotores das noções de “Ásia-Oriental” e “Ásia-Pacífico”, passou a usar alternadamente também o termo Indo-Pacífico (Shiraishi, 2016). Na verdade, se os aliados EUA e a parceira Austrália eram há muito incluídos na visão “Ásia-Pacífico” de Tóquio, o desenvolvimento da nova parceria com a Índia revelou-se um dos mais importantes contribuintes para a expansão dessa visão regional e, portanto, para a ideia de Indo-Pacífico: entre muitos outros exemplos, nos últimos anos, Tóquio e Nova Deli estabeleceram um quadro de reuniões ministeriais “2+2” sobre segurança, assinaram dois acordos de cooperação em matéria de defesa e fizeram um *upgrade* no seu relacionamento com a *Special Strategic and Global Partnership*. Entretanto, a fórmula *Free and Open Indo-Pacific* (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2017) sintetiza a nova abordagem de Tóquio ao regionalismo, quer em prol da “normalização estratégica” do Japão, quer para contrabalanço da China, e tanto por motivações económicas como de segurança.

Os EUA adotaram o termo em 2010, quando a secretária de estado Hillary Clinton (2010) usou a noção Indo-Pacífico para justificar a crescente cooperação em matéria de segurança marítima dos EUA com a Austrália, Singapura, a Indonésia e a Índia. E sobretudo desde essa altura, a doutrina naval dos EUA tem sido adaptada no sentido de promover capacidades de projeção de forças para o Oceano Índico e contrabalançar com credibilidade a modernização naval da China no Pacífico Ocidental. Na celebração do 60.º Aniversário da aliança ANZUS – origem do topónimo em Australia, New Zeland e United States –, em 2011, Washington e Camberra reconheceram a transição para o Indo-Pacífico e, no ano seguinte, na Índia, o secretário da defesa Leon Panetta (2012) sublinhou que “we will expand our military partnerships and our presence in the arc extending from the Western Pacific and East Asia into the Indian Ocean region and South Asia”. Também em 2012, pela primeira vez, um documento oficial do Departamento de Defesa dos EUA (US DoD, 2012) assumia que “U.S. economic and security interests are inextricably linked to developments in the arc extending from the Western Pacific and East Asia into the Indian Ocean region and South Asia”. Desde aí, “the Indo-Pacific provided the USA a geographic concept that rationalised greater military alignments against China, by boosting its naval presence in the region and deepening ties with regional allies” (Wilson, 2018, p. 182).

Com o advento da Administração Trump, em janeiro de 2017, o léxico Indo-Pacífico passou a ser usado repetidamente nos discursos e documentos oficiais, em vez de “Ásia-Pacífico” que nunca aparece. A política asiática dos EUA é, então, sintetizada na fórmula *Free and Open Indo-Pacific* que dá mais ênfase à parceria com a Índia, como demonstram as palavras do antigo secretário de estado Rex Tillerson (2017): “The world’s center of gravity is shifting to the heart of the Indo-Pacific. The U.S. and India – with our shared goals of peace, security, freedom of navigation, and a free and open architecture – must serve as the eastern and western beacons of the Indo-Pacific”. De igual modo, a *National Security Strategy* (NSS) de dezembro de 2017 diz explicitamente que “We welcome India’s emergence as a leading global power and stronger strategic and defense partner” (The White House, 2017, p. 46). Por outro lado, e sobretudo, a *Free and Open Indo-Pacific* da Administração Trump coloca uma tônica muito maior na “competição” com a China, bem expressa na NSS cujo capítulo dedicado precisamente ao “Indo-Pacífico” abre assim: “A geopolitical competition between free and repressive visions of world order is taking place in the Indo-Pacific region – The region, which stretches from the west coast of India to the western shores of the United States... China is using economic inducements and penalties, influence operations, and implied military threats to persuade other states to heed its political and security agenda. China’s infrastructure investments and trade strategies reinforce its geopolitical aspirations... China presents its ambitions as mutually beneficial, but Chinese dominance risks diminishing the sovereignty of many states in the Indo-Pacific. States throughout the region are calling for sustained U.S. leadership in a collective response that upholds a regional order respectful of sovereignty and Independence” (*Ibid.*, pp. 45-46).

O governo australiano tem sido outro promotor entusiasta do conceito Indo-Pacífico. No seu *Defence White Paper 2013*, é referido o *Indo-Pacific strategic arc*, pela primeira vez, como zona de interesse estratégico (Department of Defence, 2013). Esta adoção formal por um governo Trabalhista foi reafirmada pelo governo Liberal-Nacional no seu *Foreign Policy White Paper of 2017* (Australian Government, 2017). A popularidade do léxico Indo-Pacífico na Austrália parece assentar em dois aspetos. Primeiro, agrega e conjuga dois teatros de segurança marítima – o Índico Oriental e o Pacífico Ocidental – que muito apela à *two ocean geography* única da Austrália (Phillips, 2016) ou, como afirma Mark Beeson (2018, p. 93), “From an Australian perspective, the Indo-Pacific idea makes a good deal of sense. After all, Australia is literally and metaphorically at the centre of the putative region”. Segundo, a par das tradicionais alianças com os EUA e parceria com o Japão, a nova conceção dá um melhor sentido às relações da Austrália com a Índia, incluindo a abertura de novas vias de comunicação marítima entre o Pacífico e o Índico, gerindo entre os quatro a expansão naval chinesa (Brewster, 2016). Conforme referiu o Australian High Commissioner to India (Sidhu, 2016), “We now describe the region as the

‘Indo-Pacific’”. Na verdade, os discursos oficiais da Austrália sobre o Indo-Pacífico raramente mencionam a dimensão chinesa, surgindo o envolvimento da Índia nos assuntos de segurança marítima como proeminente.

A Índia adotou oficialmente o léxico Indo-Pacífico em 2012. O primeiro-ministro indiano Manmohan Singh (2012) referiu-o primeiramente num apelo ao reforço da cooperação Índia-ASEAN, tornando-se a partir daí, termo comumente usado nos discursos e documentos da política externa indiana. A realidade é que a conceção Indo-Pacífico faz um bom compromisso para a Índia: ao redefinir a “região” desde a sua vizinhança na Ásia do Sul até à Ásia Oriental e ao Pacífico, fornece um *frame* geográfico em que várias novas iniciativas da Índia podem ser incluídas. Uma delas é a tradicional política *Look East* que, em 2014, foi revigorada e reescrita como *Act East* pelo novo governo de Narendra Modi. Outra é a reformulação da posição diplomática da Índia, afastando-se da convencional doutrina de não-alinhamento e fazendo emergir a nova doutrina de “autonomia estratégica” no âmbito da qual a Índia ainda evita alianças formais mas desenvolve parcerias estratégicas – em particular, com EUA, Japão e Austrália para contrabalançar a China (Mohan, 2012; Scott, 2012; Lee, 2015; Brewster, 2016). E há ainda o simples facto da designação Indo-Pacífico reconhecer melhor o estatuto da Índia como potência regional: “The earlier concept of the Asia-Pacific had sought to exclude India... We are glad that the mental map of the Asia Pacific has changed and that the center of gravity has moved westward to include India” (Rao, 2013).

A conceção Indo-Pacífico consolidou-se nos últimos anos em Tóquio, Washington, Camberra e Nova Deli, independentemente de alterações nos respetivos governos. Entretanto, o termo começou a ser usado também por outros atores, desde logo, países do Sudeste Asiático como a Indonésia, Singapura ou Malásia (Shekar e Liow, 2014; Lee e Lee, 2016; Ott, 2019). Por exemplo, o presidente indonésio, Jokowi Widodo, desenvolveu uma visão Indo-Pacífico, desde 2014, pretendendo recuperar o Oceano Índico no imaginário regional da Indonésia como potência marítima entre dois continentes (Ásia e Austrália) e dois oceanos (o Índico e o Pacífico) (Shekar e Liow, 2014).

O Indo-Pacífico não é apenas uma extensão espacial da Ásia-Pacífico, representando uma nova conceptualização do que constitui “a região”, que assuntos compõem a sua agenda e que interdependências aí existem. No seu cerne, o Indo-Pacífico indicia uma convergência das trajetórias económica e securitária das suas regiões oceânicas constituintes, mas as narrativas sobre o Indo-Pacífico sublinham, essencialmente, a componente da segurança, designadamente na vertente marítima. E se é verdade que o léxico é frequentemente citado a propósito de desafios não convencionais à segurança, da dimensão económica e energética à pirataria marítima, bem como a propósito da interconectividade e do comércio global, as motivações são essencialmente de natureza geopolítica. A causa disso é a crescente

ansiedade resultante da percepção de que a estrutura de poder na Ásia, no Índico e no Pacífico está a sofrer uma profunda e rápida metamorfose. O principal catalisador é o “fator China”, pelos motivos apresentados anteriormente. Outro é a emergência da Índia como ator de segurança e elo no contrabalanço à China, do Índico ao Pacífico.

As preocupações de segurança e as motivações geopolíticas são refletidas em grande parte nas narrativas dos quatro grandes promotores da ideia de Indo-Pacífico e que se identificam entre si como parceiros-chave nesta construção. Assim, o Indo-Pacífico surge como um discurso vagamente coordenado pelos parceiros do Quad ou “Iniciativa Quadrilateral”, diálogo informal de segurança estabelecido desde 2007 entre EUA, Japão, Austrália e Índia. Ao Quad junta-se a rede de “triângulos estratégicos”, designadamente o Trilateral Strategic Dialogue (TSD), EUA-Japão-Austrália, existente desde 2002 e elevado a nível ministerial em 2005; o diálogo trilateral EUA-Japão-Índia, desde 2011 e elevado ao nível ministerial em 2015; e o mais recente, desde 2015, o Trilateral Dialogue Senior Officials Meeting, Japão-Índia-Austrália. A única trilateral do Quad que ainda não foi desenvolvida é a possível EUA-Índia-Austrália. Até certo ponto, portanto, o Indo-Pacífico tem operacionalização no Quad e nos três diálogos trilaterais entre os mesmos parceiros, virtualmente visando diluir a influência e o poder da China, ao mesmo tempo que tenta restaurar um certo equilíbrio geopolítico e geoestratégico nessa macrorregião. Contudo, a arquitetura de segurança na Ásia/Indo-Pacífico (Tomé, 2013) é bastante mais complexa e a realidade geopolítica tem múltiplas facetas. Desde logo, conforme argumentam Envall e Hall (2016, p. 88], “strategic partnerships are best understood as a new “security practice” ... that they signal the emergence of new forms of “security governance” in Asia”. Depois, o Quad chegou a estar defunto após o anúncio de retirada da Austrália pelo antigo primeiro-ministro Kevin Rudd, em 2008. Só em novembro de 2017 o primeiro-ministro australiano Malcom Turnbull apoiou a restauração do diálogo de segurança Quad, ensejo suportado pela Administração Trump que inscreveu na sua NSS “We will seek to increase quadrilateral cooperation with Japan, Australia, and India” (The White House, 2017, p. 46). Este renascimento do Quad estimulou novos debates acerca da arquitetura de segurança regional – sobretudo, papel e posição dos EUA – e, por outro lado, sobre um novo âmbito económico inerente à conceção Indo-Pacífico.

Com efeito, além das motivações essencialmente geopolíticas e geoestratégicas associadas à ideia de Indo-Pacífico, a *Free and Open Indo-Pacific* dos EUA inclui também a dimensão da geoeconomia, isto é, um certo uso geopolítico do poder económico. Aparentemente, esta evolução surge em resposta ao avanço da BRI chinesa: “China’s leaders increasingly seek to leverage China’s growing economic, diplomatic, and military clout to establish regional preeminence and expand the country’s international influence. “One Belt, One Road,” now renamed the ‘Belt and Road

Initiative' (BRI), is intended to develop strong economic ties with other countries, shape their interests to align with China's, and deter confrontation or criticism of China's approach to sensitive issues" (US DoD, 2018a, p. i).

Em julho de 2018, o secretário de estado Mike Pompeo anunciou a *Indo-Pacific Economic Vision*, programa de parcerias e projetos impressionantemente destinado a contrabalançar a crescente influência da China e, em particular, a BRI: "When China shows up with bribes to senior leaders in countries in exchange for infrastructure projects that will harm the people of that nation, then this idea of a treasury-run empire build is something that I think would be bad for each of those countries, and certainly presents risks to American interests" (Delaney, 2018). O anúncio da *Indo-Pacific Economic Vision* foi acompanhado pela disponibilização de um fundo especial de 113 milhões de USD para apoiar exportações de tecnologia, desenvolvimento de infraestruturas e reconversão energética. Esta verba soma-se aos 60 mil milhões de USD que a Casa Branca tinha já angariado para a Overseas Private Investment Corporation (OPIC) e seus investimentos em todo o mundo. Além disso, a Austrália e o Japão associaram-se a esta iniciativa americana e estão a mobilizar também alguns recursos. Em novembro de 2018, numa visita ao Japão, o vice-presidente dos EUA Mike Pence reafirmava esta "estratégia": "We seek an Indo-Pacific where every nation, from the shores of the Indian Ocean to the West Coast of the Americas, east to west, north to south, are free to follow their own path, pursue their own interests, and where the seas and skies are open to all engaged in peaceful activity; where sovereign nations grow stronger together. Authoritarianism and aggression have no place in the Indo-Pacific... By its very definition, a free and open Indo-Pacific is one that cannot be imposed. It must be built, nation by nation, through strong partnerships... My nation now offers \$60 billion in development financing, and infrastructure projects in the Indo-Pacific will be a priority for the United States of America. We're also grateful, Mr. Prime Minister, that Japan has targeted \$10 billion in investment by public and private organizations to promising energy infrastructure projects.... Also, the United States, Japan, and Australia have committed to work together to encourage renewed private investments in infrastructure projects. Through enhanced cooperation on development financing, we will help build up the immense Indo-Pacific together" (Pence, 2018b). No entanto, os fundos da *Indo-Pacific Economic Vision* são escassos comparativamente ao bilião de USD previsto na BRI chinesa – só no Paquistão, os projetos em infraestruturas da China representam 62 mil milhões de USD (Chandran, 2018). Na situação atual, portanto, é difícil ver que a *Indo-Pacific Economic Vision* seja uma real alternativa à BRI, embora ofereça mais opções aos países da região.

A *Indo-Pacific Economic Vision* tem uma faceta competitiva somando-se, aliás, à "guerra comercial" que a Administração Trump instigou contra a China ao longo de 2018. Contudo, essa "visão" foi anunciada mais de um ano depois da retirada

dos EUA do acordo comercial Trans-Pacific Partnership (TPP) que a Administração Obama tinha concluído, em 2016, com outros 11 parceiros da região – incluindo a Austrália e o Japão, mas não a Índia, e também Brunei, Chile, Nova Zelândia, Singapura, Canadá, Malásia, México, Peru e Vietname –, precisamente como mecanismo de contrabalanço à influência da China. Além disso, a generalidade dos outros parceiros dos EUA, na Ásia-Pacífico e não só, têm sido também eles visados pelas práticas protecionistas da Administração Trump. E ao contrário das expectativas, o TTP não só não ruiu com a retirada dos EUA como os outros 11 parceiros o reforçaram com a assinatura, em março de 2018, do Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP). Ou seja, a *Indo-Pacific Economic Vision* pode ser entendida não apenas como resposta à BRI chinesa mas também como reação ao CPTPP e tentativa de restaurar a confiança dos parceiros regionais na liderança americana de uma ordem económica liberal.

Depois, quer os membros do Quad quer a generalidade das outras economias da Ásia/Indo-Pacífico têm na China um dos seus principais parceiros económicos e comerciais; mesmo agregando a UE28, a China é o maior parceiro comercial do Japão – representando um *share* de 21,7% no total do comércio externo japonês –, da ASEAN10 (21,8%), da Coreia do Sul (23%) ou da Austrália (28,2%), e o 2.º maior do EUA – significando a China uma parcela de 16,4% do comércio externo americano –, Rússia ou Índia (European Commission, s.d.)<sup>8</sup>. Por seu lado, os maiores parceiros comerciais da China, somando importações e exportações, são a UE28 (com um *share* de 15,1%), os EUA (parcela de 14,3%), a ASEAN10 (10,3%), o Japão (7,4%) e a Coreia do Sul (6,5%) (*Ibid.*). Nestas condições, não é expectável grande motivação da generalidade das economias regionais para “guerras comerciais” com a China, desde logo, pelo possível dano nas suas próprias economias. Até perante os resultados, para já, da guerra comercial promovida pela Administração Trump contra a China: apesar do abrandamento no volume de exportações e importações da China, em 2018, o *superavit* comercial da China face aos EUA aumentou mais de 17% entre 2017 e 2018, e atingiu os 323,3 mil milhões de USD (Bloomberg News, 2019).

Por outro lado, o Quad limita-se a assuntos de segurança, não está verdadeiramente institucionalizado e é incerto se envolverá outros parceiros. Um eventual “Quad + 2” ou até “Quad + 4” parece demasiado ambicioso nesta fase: Singapura e Nova Zelândia, que vêm sendo referidos (McGregor, 2018), não mostram muita pressa em avançar nesse sentido; e a França e o Reino Unido, ambos com importante presença naval no Índico e no Pacífico, não parecem verdadeiramente vocacionados para esse efeito. Ainda assim, durante a visita oficial do presidente francês Emmanuel Macron a Nova Deli, em 2018, França e Índia acordaram acesso recí-

---

8 Os dados apresentados são referentes a 2017.

proco às bases navais uma da outra, acordo este similar ao Logistics Exchange Memorandum of Agreement (LEMOA) da Índia com os EUA.

Paralelamente, os parceiros do Quad têm, todos e cada um deles, também parcerias estratégicas bilaterais com a China: a Constructive Strategic Partnership EUA-China, a Friendly Cooperative Partnership Japão-China, a Constructive Partnership of Cooperation towards 21<sup>st</sup> Century Índia-China e a Cooperative Partnership Austrália-China. Além disso, o Japão e a China integram o “triângulo estratégico” com a Coreia do Sul, e os mesmos três parceiros têm um diálogo coordenado com a ASEAN no âmbito do “ASEAN+3”. A Índia é parte do “triângulo estratégico” com a China e a Rússia, parceiros com quem reúne igualmente no âmbito do mecanismo BRICS e da Organização de Cooperação de Xangai (OCS/SCO) de que a Índia se tornou membro em 2017! Acrescem os diálogos e a cooperação com a China no quadro de outros mecanismos e organizações internacionais/regionais: por exemplo, EUA e Japão fazem parte com a China das “Conversações a Seis” – juntando ainda a Rússia e as duas Coreias – sobre o programa nuclear e míssil norte-coreano; EUA, Japão e Austrália estão com a China na APEC; Japão, Austrália e Índia integram com a China – e Coreia do Sul e Nova Zelândia – o Diálogo “ASEAN+6” e o acordo regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP); e os quatro Quad – EUA, Japão, Austrália e Índia – estão com a China em inúmeros organismos regionais e internacionais, do ARF ao G20, UN-ESCAP, OMC ou EAS.

Ou seja, mais do que dois “eixos” puros e simples, putativamente um em torno da China e outro anti China – Quad liderado pelos EUA –, o que realmente existe na geopolítica regional é uma muito densa e complexa rede de comportamentos e relações, competitivas e cooperativas, entre os mesmos atores, dando sentido ao que apelidámos de *conagement* (*containment+engagement*) (Tomé 2009; 2010; 2013; 2017). Ora, este “perfil” geopolítico não se altera simplesmente pela alteração de designação da região, com a agravante do léxico Indo-Pacífico, ao invés da Ásia-Pacífico, não ter base institucional para lá do “minilateralismo” Quad. Também por isto, o “Indo-Pacífico” terá poucas possibilidades de ser verdadeiramente operacionalizado e institucionalizado se não envolver, de alguma forma, a China, paradoxalmente.

Aliás, o processo em torno do Indo-Pacífico faz lembrar os primórdios da institucionalização da “Ásia-Pacífico”. Em 1989/90, coincidindo o fim da Guerra Fria e com a “tragédia de Tiananmen”, que parecia colocar a China em sentido contrário à “nova ordem internacional”, o lançamento da APEC – por iniciativa de Japão, Austrália e EUA – surgia não apenas como novo mecanismo de cooperação económica na Ásia-Pacífico mas também como “grupo exclusivo” excluindo a China. Porém, a China cedo foi incluída na APEC, logo em 1991, para benefício de todas as economias da APEC e da estabilidade e segurança regional – curiosamente, a Índia nunca aderiu à APEC –, da mesma forma que a China seria depois incluída no ARF

ou na EAS, fóruns de diálogos regionais em matéria de segurança, entre outros quadros que institucionalizam a Ásia-Pacífico.

Sobra ainda a questão da percepção chinesa sobre a conceção Indo-Pacífico<sup>9</sup>, na medida em que a promoção desse termo tem associado um discurso de *containment* da China, ou mesmo anti China, não é surpreendente que os comentários chineses tenham começado por ser de crítica ao Indo-Pacífico, “a set of unilateral institutions against China” (Yang e Zhao, 2014, p. 192). E, de facto, o conceito não entrou na política externa chinesa em termos oficiais. Isto não significa, todavia, que a conceção “regional” de Pequim não se tenha alterado e que a visão sobre o léxico Indo-Pacífico não tenha evoluído.

Com a ascensão de Xi Jinping, em 2012, Pequim redescobriu a “região Ásia” e uma nova conceção de “segurança coletiva asiática”. Na 4.<sup>a</sup> Cimeira da Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia (CICA) realizada em Xangai, em maio de 2014, Xi Jinping (2014) apresentou a sua visão de “segurança coletiva”: “security must be universal, equal and inclusive”; e, pela primeira vez, a sua versão de pan-asiatismo, “In the final analysis, let the people of Asia run the affairs of Asia, solve the problems of Asia and uphold the security of Asia. The people of Asia have the capacity and wisdom to achieve peace and stability through enhanced cooperation”, acrescentando que “the outside countries, on their part, should respect the diversity of our region and do their part to facilitate its development and stability”. No entanto, esta linguagem do pan-asiatismo não durou muito, pela simples razão de que “excluía” expressamente os “não-asiáticos” e Pequim rapidamente compreendeu que seria impossível excluir os EUA da governação da segurança na região – os EUA tinham aliados na Ásia e eram parte das organizações regionais que incidem sobre assuntos de segurança como o ARF ou a EAS –, passando, então, a enfatizar o “importante papel” dos EUA na região.

Entretanto, a visão chinesa sobre a “região” estendeu-se para uma dimensão global, vertida na conceção *Global Asia* – a Ásia é reconceptualizada globalmente, e não limitada pela geografia ou com foco em organizações regionais. Para Pequim, o “regionalismo” asiático inclui não apenas o nordeste e o sudeste asiáticos (Ásia Oriental) mas também as Ásias Central e Meridional, pelo que a *Global Asia* é concebida como a interligação da Ásia à Europa e a África, e ainda aos Oceanos Índico e Pacífico. Ou seja, a *Global Asia* é a combinação das “regiões” continental e marítima, e foi com base nesta conceção que Xi Jinping propôs a *Belt and Road Initiative*. Paradoxalmente, a expansão imaginária associada à *Global Asia* torna a noção de Indo-Pacífico menos incómoda para a China, uma vez que os elementos conceptuais do Indo-Pacífico combinam com a componente marítima da BRI. Na realidade,

---

9 Ver sobre este assunto Zhao (2014), Luo e Zhang (2014), Cooper e Shearer (2017), Xianqing (2018) e Baogang He (2018).

conforme explica Baogang He (2018, p. 123), “the notion of the Indo-Central Asia-Pacific seems in favour of Chinese strategic advantage. The BRI is illustrative in this regard”. Por conseguinte, Pequim tem uma segunda possível resposta geopolítica à conceção Indo-Pacífico: a primeira confunde o termo com contenção anti China e, portanto, opõe-se-lhe resolutamente; mas a segunda coopta a ideia e explora-a no quadro da BRI.

### **Considerações Finais: Quo Vadis Indo-Pacífico?**

Grande potência ressurgente com o seu “poder nacional abrangente” em rápido crescimento, a China tem um papel decisivo na transformação em curso da estrutura de poder mundial, designadamente na Ásia e nos Oceanos Índico e Pacífico, afetando as perceções, comportamentos e interações de todos os outros atores. A *Belt and Road Initiative*, pela sua ambição e envergadura, bem como pelas adesões e reações de inúmeros países a essa iniciativa, é um exemplo paradigmático de como o poder económico se conjuga com a visão geopolítica da China e também de como uma iniciativa chinesa desencadeia dinâmicas percecionais, ideacionais e comportamentais de outros atores, da Ásia à Europa, África e Américas. De igual modo, o fortalecimento e a modernização militar da China tem profundas repercussões nos equilíbrios geoestratégicos, na segurança global e na ordem internacional, colocando novos desafios aos seus vizinhos e aos EUA e à arquitetura de segurança regional.

Para os principais proponentes desta conceção – Japão, EUA, Austrália e Índia –, o novo léxico surge, primeiramente, como expressão da necessidade de responder ao “fator China”. Paralelamente, o Indo-Pacífico exprime as ansiedades dos parceiros Quad sobre a modernização naval chinesa, a maior assertividade de Pequim sobre mares e territórios disputados e a sua estratégia de anti acesso/negação de área. A perceção de que a segurança marítima e das vias de comunicação marítima podem ficar comprometidas pelas ambições geoestratégicas da China motiva aqueles quatro governos a expandirem a noção de Ásia-Pacífico para o Índico como forma, desde logo, de envolver a Índia na articulação face à China. Por conseguinte, são essencialmente preocupações de segurança marítima e motivações de natureza geopolítica que levam os países do Quad a promover a ideia de Indo-Pacífico. Portanto, para lá da circunstância geográfica resultante da associação dos dois oceanos numa “região”, a conceptualização de Indo-Pacífico é parte de uma visão e de uma estratégia política naquele vasto espaço.

Apesar de preocupações comuns e de um racional partilhado, os quatro parceiros do Quad têm adotado definições de Indo-Pacífico como reflexo das suas próprias visões e preferências geopolíticas, não totalmente coincidentes. Os EUA e a Austrália expressam uma conceção minimalista baseada na simples incorporação da Índia na habitual noção de Ásia-Pacífico, mas a conceção da Austrália é muito mais

moderada a propósito do “fator China” comparativamente aos EUA, cuja concepção é claramente de pendor competitivo contra a China. À Índia interessa que a “Ásia-Pacífico” a incorpore e se estenda para o Índico, mas favorece uma concepção de Indo-Pacífico focada na sua vizinhança próxima e no Oceano Índico. E o Japão adota uma concepção mais ampla de contenção da China no quadro da sua visão de *broader Asia*.

A narrativa incidindo na “região Indo-Pacífico” tem expressão no Quad e nos “triângulos estratégicos” entre, precisamente, Japão, EUA, Austrália e Índia. Porém, o Quad limita-se a assuntos de segurança e não está verdadeiramente institucionalizado, e é difícil uma região do globo o ser efetivamente em política internacional sem um quadro institucional que defina minimamente os países da “região”, os assuntos da agenda “regional” e que “outros”, residentes e não residentes, reconheçam igualmente a existência dessa “região”. Com efeito, uma coisa é utilizar um conceito para exprimir uma visão política e/ou um grupo de parceiros, outra é consagrar uma verdadeira região em política internacional. Aliás, os propósitos geopolíticos associados à invocação do Indo-Pacífico têm já enquadramento nas instituições da Ásia-Pacífico, pelo que, sem alterar a designação da “região”, se poderia envolver a Índia nas instituições regionais que ainda não integra, como a APEC, da mesma forma que se podem criar novas instituições e parcerias na região definida como Ásia-Pacífico. A realidade é que, mesmo para os proponentes do novo léxico, e entre eles, não é claro se o Indo-Pacífico inclui ou não a dimensão económica; se envolve uma componente continental (Ásia) ou apenas a dimensão marítima e oceânica; que outros países e/ou sub-regiões cabem ou podem ser incluídos nessa concepção; e se definitivamente “exclui” a China ou se esta pode ser envolvida.

A recente *Indo-Pacific Economic Vision* da Administração Trump amplia a concepção do domínio da segurança para o domínio económico, mas mais uma vez num racional competitivo contra a China, e designadamente a *Belt and Road Initiative* chinesa. Ora, dado o peso da China na economia e no comércio mundial, em particular nas economias da Ásia e ribeirinhas dos Oceanos Índico e Pacífico, e das interdependências mútuas, será muito difícil construir uma verdadeira “região económica” naquele espaço contra a China ou sem a China. Ou seja, pode já ser tarde para excluir a China de um projeto económico pan-regional. Além do mais, num contexto em que a credibilidade dos EUA para liderar uma ordem económica liberal multilateral está ferida pelos discursos e práticas protecionistas da Administração Trump que têm visado a generalidade dos seus parceiros e aliados. Provavelmente, os EUA enfrentarão mais dificuldades em implementar a sua *Indo-Pacific Economic Vision* se esta se limitar a uma lógica meramente anti China do que a China em implementar a sua *Belt and Road Initiative*.

Similarmente, o conceito Indo-Pacífico terá poucas possibilidades de se afirmar como referência regional se não tiver uma componente continental, isto é, envolver

sub-regiões do continente asiático. Mas aí a posição geográfica da China permite-lhe ter uma ligação estratégica mais forte entre a Ásia Central e o Oceano Índico do que os EUA, cuja influência é prejudicada pelo “tampão China” e pela descontinuidade geográfica entre o seu poder no Pacífico e a Ásia Central. Ao mesmo tempo, pode a China (com a Rússia) expandir a Organização de Cooperação de Xangai (OCS) para o nordeste asiático e/ou o sudeste asiático, recordando que a OCS já se alargou para a Ásia do Sul ao integrar, em 2017, o Paquistão e a Índia.

Acresce que tanto os parceiros do Quad como a grande maioria dos outros atores relevantes naquele espaço têm “parcerias estratégicas” com a China e dialogam/cooperam com Pequim em diferentes domínios, da segurança ao comércio, e por múltiplos canais ao nível bilateral, trilateral e multilateral. Efetivamente, os comportamentos e interações naquele espaço são um complexo muito denso de, simultaneamente, competição e cooperação, contenção e coordenação, entre os mesmos atores. Assim, a menos que a situação evolua tão negativamente que origine uma nova “cortina de ferro” entre “duas regiões” – que “pode” acontecer mas não é, de todo, o quadro atual –, o “Indo-Pacífico” terá poucas possibilidades de ser verdadeiramente operacionalizado e institucionalizado se não envolver, de alguma forma, a China. O paradoxo é evidente: o discurso sobre o Indo-Pacífico contém um racional anti China, mas para esse conceito vingar como efetivo substituto da “Ásia-Pacífico” terá de envolver a China! Por seu lado, para Pequim, se o Indo-Pacífico perder a conotação anti China, e uma vez que certos elementos conceptuais até combinam com a sua visão de *Global Asia*, designadamente na componente marítima, poderia cooptar o termo e adaptá-lo à BRI.

A nascente conceção de Indo-Pacífico é essencialmente produto da geopolítica, mas desvaloriza aspetos sociais, políticos, económicos e institucionais que ajudam a consolidar uma verdadeira “região” em política internacional. Enfatiza a segurança marítima, mas transpõe uma lógica comportamental tipicamente continental. Capta as profundas alterações geopolíticas em curso naquele vasto espaço, mas omite dinâmicas regionais e comportamentos e interações dos atores que são cruciais. Tem um racional anti China, mas a China tornou-se demasiado importante para todos os outros atores e para aquele espaço no seu conjunto. Tem associado um discurso de competição, mas naquele espaço há muita cooperação e paz, prosperidade e segurança relativas.

Nesta altura, portanto, o Indo-Pacífico é uma conceção demasiado ambígua e ambivalente para, de facto, substituir a reconhecida Ásia-Pacífico enquanto referência regional ou para definir uma nova região. Mas, enfim, com elevada probabilidade, será a evolução das relações EUA-China que ditará o futuro na Ásia-Pacífico e, logo, da conceção Indo-Pacífico.

## Referências

- Abe, S., 2012. Asia’s Democratic Security Diamond. *Project Syndicate* [Em linha], 27 de dezembro. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe?barrier=accesspaylog> [acesso em 01.02.2019].
- Abe, S., 2007. “Confluence of the Two Seas”. Speech by H. E. Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India. *Ministry of Foreign Affairs of Japan* [Em linha] 22 de agosto. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html> [acesso em 01.02.2019].
- Abe, S., 2006. *Towards a Beautiful Country: My Vision for Japan*. Nova Iorque: Vertical.
- Adamson, F., 2019. Australian perspectives on the Indo-Pacific. *New Zealand International Review*, Jan/Feb, 44(1), pp. 6-9.
- Aso, T., 2006. Speech by Mr. Taro Aso, Minister for Foreign Affairs on the Occasion of the Japan Institute of International Affairs Seminar “Arc of Freedom and Prosperity: Japan’s Expanding Diplomatic Horizons”. *Ministry of Foreign Affairs of Japan* [Em linha], 30 de novembro, Tóquio. Disponível em: <https://www.mofa.go.jp/announce/fm/aso/speech0611.html>
- Auslin, M., 2010. *Security in the Indo-Pacific Commons: Toward a Regional Strategy*. A Report of the American Enterprise Institute, dezembro, Washington. Disponível em: <http://www.aei.org/wp-content/uploads/2011/10/AuslinReportWedDec152010.pdf>
- Australian Government, 2017. *2017 Foreign Policy White Paper* [pdf], novembro. Department of Foreign Affairs and Trade, Camberra. Disponível em: <https://www.fpwwhitepaper.gov.au/foreign-policy-white-paper>
- Beeson, M., 2018. Institutionalizing the Indo-Pacific: the Challenges of Regional Cooperation. *East Asia*, 35(2), pp. 85-98.
- Beeson, M. e Wilson, J., 2018. The Indo-Pacific: Reconceptualizing the Asian Regional Space. *East Asia*, 35(2), pp. 79-84.
- Bloomberg News, 2019. China December Trade Slumps as Trade War, Economic Slowdown Bite. *Bloomberg* [Em linha], 02:23, 14 de janeiro. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-01-14/china-posts-record-trade-totals-in-2018-amid-tariff-war-threat> [acesso em 02.02.2019].
- BP, 2018. *BP Statistical Review of World Energy, June 2018*, 67<sup>th</sup> edition. British Petroleum (BP) [Em linha], Londres. Disponível em: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf>
- Brewster, D., 2016. Australia, India and the United States: The Challenge of Forging New Alignments in the Indo-Pacific. *United States Studies Centre* [Em linha], 25 de agosto, Sydney. Disponível em: <https://www.ussc.edu.au/analysis/australia-india-and-the-united-states-the-challenge-of-forging-new-alignments-in-the-indo-pacific>
- Carriço, A., 2015. *Harmonizando o Poder: Imagem, Diplomacia Pública e Diplomacia Militar da China*. Lisboa: Letras Itinerantes.

- Cariço, A., 2014. *A Diplomacia Militar da China: Tipologia, Objetivos e Desafios*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Cau, E., 2018. Geopolitical Implications of the Belt and Road Initiative: The Backbone for a New World Order? *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal*, 4(1), pp. 39-105.
- Central Intelligence Agency (CIA). *The World Factbook: China*. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html> [acesso em 23.01.2019].
- Chacko, P., ed., 2016. *New regional geopolitics in the Indo-Pacific. Drivers, dynamics and consequences*. Londres: Routledge, 132 pp.
- Chacko, P., 2014. The rise of the Indo-Pacific: understanding ideational change and continuity in India's foreign policy. *Australian Journal of International Affairs*, 68(4), pp 433-452.
- Chacko, P. e Willis, D., 2018. Pivoting to Indo-Pacific? The Limits of Indian and Indonesian Integration. *East Asia*, 35, pp. 133-148.
- Chandran, N., 2018. New US spending in Asia won't match China but it's significant in other ways. *CNBC* [Em linha], 1:55 AM ET Tue, 31 de julho. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2018/07/31/new-us-spending-in-asia-wont-match-china-but-its-significant.html> [acesso em 03.02.2019].
- Chellaney, B., 2018. Japan's Pivotal Role in the Emerging Indo-Pacific Order. *Asia-Pacific Review*, 25(1), pp. 38-51.
- Chunhao, L. e Haiwen, Z., 2014. The US Pivot to the Indo-Pacific: Imperatives, Challenges and Cooperation. In Mohan Malik, ed., *Maritime Security in the Indo-Pacific: Perspectives from China, India and the United States*. Londres: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 243-260.
- Clinton, H., 2010. *America's Engagement in the Asia-Pacific*, 28 de outubro. U. S. Department of State [Em linha], Archived Content. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/150141.htm> [acesso em 01.02.2019].
- Collin, K., 2015. Book Review "Maritime Security in the Indo-Pacific: Perspectives from China, India and the United States". *Contemporary Southeast Asia*, 37(1), pp. 137-139.
- Coons, C. e Talwar, P., 2018. The Case for a U.S.-India Partnership. *The National Interest*, 158, pp. 10-19.
- Cooper, Z. e Shearer, A., 2017. Thinking clearly about China's layered Indo-Pacific strategy. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 73(5), pp. 305-311.
- Cunha, L., 2016. *China's Techno-Nationalism in the Global Era*. Lisboa: Instituto Internacional de Macau.
- Defense Intelligence Agency, 2019. *China Military Power: Modernizing a Force to Fight and Win*. Defense Intelligence Agency [Em linha], novembro, Military Power Publications. Disponível em: [http://www.dia.mil/Portals/27/Documents/News/Military%20Power%20Publications/China\\_Military\\_Power\\_FINAL\\_5MB\\_20190103.pdf](http://www.dia.mil/Portals/27/Documents/News/Military%20Power%20Publications/China_Military_Power_FINAL_5MB_20190103.pdf)

- Delaney, R., 2018. Mike Pompeo promises US will meet China’s strategies with “strong and vigorous response”. *South China Morning Post* [Em linha], 23h15m, 27 de outubro. Disponível em: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2170463/mike-pompeo-promises-us-will-meet-chinas-strategies-strong-and> [acesso em 01.02.2019].
- Department of Defence, 2013. *Defence White Paper 2013*. Department of Defence [Em linha], Australian Government. Disponível em: [http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP\\_2013\\_web.pdf](http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf)
- Doyle, T., 2018. The Rise and Return of the Indo-Pacific: Oceans, Seas and Civilisational Linkages. *East Asia*, 35(2), pp. 99-115.
- Duarte, P., 2017. *A Faixa e Rota chinesa: a convergência entre Terra e Mar*. Lisboa: Instituto Internacional de Macau.
- Envall, H. e Hall, I., 2016. Asian strategic partnerships: new practices and regional security governance. *Asian Politics & Policy*, 8(1), pp. 87-105.
- European Commission, s.d.. *Countries and Regions*. European Commission [Em linha]. Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/> [acesso em 21.01.2019].
- Friedman, E., 2015. War or Peace in the Indo-Pacific. *China Review International*, 22(3/4), pp. 147-159.
- Garrick, J. e Bennett, Y., 2018. Xi Jinping Thought: Realisation of the Chinese Dream of National Rejuvenation? *China Perspectives*, vol. 2018, n°1/2, pp. 99-105.
- Grygiel, J., 2018. The Need For Allies. *National Review* [Em linha], 1:30 PM, 25 de outubro. Disponível em: <https://www.nationalreview.com/magazine/2018/11/12/the-need-for-allies/>
- Gueorguiev, D., 2018. Dictator’s Shadow: Chinese Elite Politics Under Xi Jinping. *China Perspectives*, 1/2, pp. 17-26.
- He, B., 2018. Chinese Expanded Perceptions of the Region and Its Changing Attitudes Toward the Indo-Pacific: a Hybrid Vision of the Institutionalization of the Indo-Pacific. *East Asia*, 35, pp. 117-132.
- He, K., 2018. Three Faces of the Indo-Pacific: Understanding the “Indo-Pacific” from an IR Theory Perspective. *East Asia*, 35(2), pp. 149-161.
- International Energy Agency (IEA), 2018. *Key World Energy Statistics 2018*, 21<sup>st</sup> edition. IEA [Em linha]. Disponível em: <https://webstore.iea.org/key-world-energy-statistics-2018>
- International Monetary Fund (IMF), 2018. *World Economic Outlook (October 2018)*. IMF [Em linha]. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO> [acesso em 13.01.2019].
- Jain, P. e Horimoto, T., 2016. Japan and the Indo-Pacific. In Priya Chacko, ed., *New Regional Geopolitics in the Indo-Pacific: Drivers, Dynamics and Consequences*. Londres: Routledge, pp. 26-42.

- Jonas, A., 2006. Pro Scale: Further Reflections on the 'Scale Debate' in Human Geography. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 31(3), pp. 399-406.
- Jonhston, L., 2019. The Belt and Road Initiative: What is in it for China? *Asia & the Pacific Policy Studies*, 6(1), pp. 40-58.
- Jonhston, P., 2012. Security of maritime trade: a cooperative and coordinated approach for the Indo-Pacific region. *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs*, 4(1), pp. 1-10.
- Khurana, G., 2018. Multilateral Structures in the Indian Ocean: Review and Way Ahead in *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, 14(1), pp. 11-23.
- Kristensen, H. e Norris, R., 2018. Status of World Nuclear Forces. *Federation of American Scientists* [Em linha], novembro. Disponível em: <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/> [acesso em 24.01.2019].
- Lee, J., 2019. A Sea of Troubles. *The National Interest*, 159, pp. 58-65.
- Lee, L. e Lee, J., 2016. Japan-India Cooperation and Abe's Democratic Security Diamond: Possibilities, Limitations and the View from Southeast Asia. *Contemporary Southeast Asia*, 38(2), pp. 284-308.
- Lee, L., 2015. India as a Nation of Consequence in Asia: The Potential and Limitations of India's 'Act East' Policy. *Journal of East Asian Affairs*, 29(2), pp. 67-104.
- Lee-Brown, T., 2018. Asia's Security Triangles: Maritime Minilateralism in the Indo-Pacific. *East Asia*, 35, pp. 163-176.
- Lin, W., 2019. Transport geography and geopolitics: Visions, rules and militarism in China's Belt and Road Initiative and beyond. *Journal of Transport Geography*, 75, pp. 1-7.
- Lin, Z., 2019. Xi Jinping's 'Major Country Diplomacy': The Impacts of China's Growing Capacity. *Journal of Contemporary China*, 28(115), pp. 31-46.
- Luo, C. e Zhang, H., 2014. The US Pivot to the Indo-Pacific: Imperatives, Challenges and Cooperation. In M. Malik, ed., *Maritime Security in the Indo-Pacific: Perspectives from China, India and the United States*. Londres: Rowman & Littlefield: pp. 243-260.
- Manyin, M., et al., 2012. *Pivot to the Pacific? The Obama administration's "rebalancing" toward Asia*". CRS Report for Congress, 28 de março. Washington: Congressional Research Service. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf>
- McGregor, R., 2018. *With China or Without?* 11 de abril, Lowy Institute. Disponível em: <https://www.lowyinstitute.org/publications/china-or-without> [acesso em 07.05.2018].
- Medcalf, R., 2015. Reimagining Asia: From Asia-Pacific to Indo-Pacific. *The ASEAN Forum* [Em linha], março/abril, 7(2). Disponível em: <http://www.theaseanforum.org/reimagining-asia-from-asia-pacific-to-indo-pacific/> [acesso em 26.01.2019].
- Medcalf, R., 2014. In defence of the Indo-Pacific: Australia's new strategic map. *Australian Journal of International Affairs*, 68(4), pp. 470-483.
- Ministry of Defense of Japan, 2018. *Defense of Japan 2018*. Ministry of Defense [Em linha]. Disponível em: [http://www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/2018.html](http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2018.html) [acesso em 01.02.2019].

- Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2017. *A New Foreign Policy Strategy: “Free and Open Indo Pacific Strategy”*. Ministry of Foreign Affairs of Japan [Em linha]. Disponível em [https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2017/html/honbun/b1/s1\\_1.html](https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2017/html/honbun/b1/s1_1.html) [acesso em 01.02.2019].
- Mohan, C., 2012. *Samudra Manthan: Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific*, outubro. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Ohashi, H., 2019. The Belt and Road Initiative (BRI) in the context of China’s opening-up policy. *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 0(0), pp. 1-19.
- Ott, M., 2019. The View from Kuala Lumpur. *The National Interest*, Jan/Feb, 159, pp. 66-74.
- Pan, C., 2014. The ‘Indo-Pacific’ and geopolitical anxieties about China’s rise in the Asian regional order. *Australian Journal of International Affairs*, 68(4), pp. 453-469.
- Panetta, L., 2012. *Partners in the 21<sup>st</sup> Century*, 6 de junho. Address on Indo-US Defense Relations, Institute for Defense Studies and Analyses, Nova Deli.
- Pant, H. e Rej, A., 2018. Is India Ready for the Indo-Pacific? *The Washington Quarterly*, 41(2), pp. 47-61.
- Pence, M., 2018a. US seeks collaboration, not control, in the Indo-Pacific. *The Washington Post* [Em linha], 9 de novembro. Disponível em: [https://www.washingtonpost.com/opinions/mike-pence-the-united-states-seeks-collaboration-not-control-in-the-indo-pacific/2018/11/09/1a0c330a-e45a-11e8-b759-3d88a5ce9e19\\_story.html?utm\\_term=.8c249dca7e6d](https://www.washingtonpost.com/opinions/mike-pence-the-united-states-seeks-collaboration-not-control-in-the-indo-pacific/2018/11/09/1a0c330a-e45a-11e8-b759-3d88a5ce9e19_story.html?utm_term=.8c249dca7e6d) [acesso em 28.01.2019].
- Pence, M., 2018b. Remarks by Vice President Pence and Prime Minister Abe of Japan in Joint Press Statements, Tokyo, Japan. *The White House* [Em linha], 13 de novembro. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-prime-minister-abe-japan-joint-press-statements/> [acesso em 28.01.2019].
- Phillips, A., 2016. *From Hollywood to Bollywood? Recasting Australia’s Indo/Pacific Strategic Geography*. Barton: Australian Strategic Policy Institute. Disponível em: <https://www.aspi.org.au/report/hollywood-bollywood-recasting-australias-indopacific-strategic-geography>
- Poston Jr., D. e Wong, J. H., 2016. The Chinese diaspora: The current distribution of the overseas Chinese population. *Chinese Journal of Sociology*, 2(3), pp. 348-373.
- Rao, N., 2013. The Honorable Nirupama Rao: “America’s ‘Asian Pivot’: the View from India”. *Center for Contemporary South Asia* [Em linha], 5 de fevereiro. Disponível em Watson Institute for International and Public Affairs, Brown University: <https://watson.brown.edu/southasia/news/2013/honorable-nirupama-rao-america-s-asian-pivot-view-india-full-text-available> [acesso em 01.02.2019].
- Rogin, J., 2018. Trump’s Indo-Pacific strategy: Where’s the beef? *The Washington Post* [Em linha], 6 de junho. Disponível em: [https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2018/06/06/trumps-indo-pacific-strategy-wheres-the-beef/?noredirect=on&utm\\_term=.26b0bdda495e](https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2018/06/06/trumps-indo-pacific-strategy-wheres-the-beef/?noredirect=on&utm_term=.26b0bdda495e)

- Romana, H., 2009. Chinese and Russian Techno-Nationalism: some Geopolitical Elements. In Luis Tomé, ed., *East Asia Today*. Lisboa: Prefácio, pp. 225-234.
- Ruud, K., 2018. Can China and the United States Avoid War? *U.S. Naval Institute [Em linha]*, dezembro. Disponível em: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2018-12/can-china-and-united-states-avoid-war> [acesso em 28.01.2019].
- Scott, D., 2013. Australia's Embrace of the 'Indo-Pacific': New Term, New Region, New Strategy? *International Relations of the Asia-Pacific*, 13(3), pp. 425-448.
- Scott, D., 2012. India and the Allure of the 'Indo-Pacific'. *International Studies*, 49(3/4), pp. 165-188.
- Shekar, V. e Liow, J., 2014. Indonesia as a Maritime Power: Jokowi's Vision, Strategies, and Obstacles Ahead. *Brookings Institute [Em linha]*, 7 de novembro. Disponível em: <http://www.brookings.edu/research/articles/2014/11/indonesia-maritime-liow-shekar> [acesso em 21.01.2019].
- Shiraishi, T., 2016. Japan's Indo-Pacific Policy. *Carnegie Endowment for International Peace [Em linha]*, 1 de março. Disponível em: <http://carnegieendowment.org/2016/03/01/japan-s-indo-pacific-policy-pub-62929> [acesso em 30.01.2019].
- Sidhu, H., 2016. The View of Asia From Australia. *Australian High Commission [Em linha]*, Nova Deli. Speech to the Asia Society, 12 de abril, Bombaim. Disponível em: <http://india.embassy.gov.au/ndli/asiasociety0416.html> [acesso em 02.02.2019].
- Simes, D., 2019. Dangerous Liaisons. *The National Interest*, Jan/Feb, 159, pp. 10-15.
- Singh, M., 2012. Opening Statement by Prime Minister at Plenary Session of India-ASEAN Commemorative Summit, 20 de dezembro. *Ministry of External Affairs [Em linha]*, Government of India. Disponível em: <http://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/20981/Opening+Statement+by+Prime+Minister+at+Plenary+Session+of+IndiaASEAN+Commemorative+Summit> [acesso em 02.02.2019].
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2018a. *Trends in International Arms Transfers, 2017*. SIPRI Fact Sheet [Em linha], março. Disponível em: [https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-03/fssipri\\_at2017\\_0.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-03/fssipri_at2017_0.pdf)
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2018b. *Trends in World Military Expenditure, 2017*. SIPRI Fact Sheet [Em linha], maio. Disponível em: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/sipri\\_fs\\_1805\\_milex\\_2017.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/sipri_fs_1805_milex_2017.pdf)
- Swyngedouw, E., 2004. Globalisation or 'glocalisation'? Networks, Territories and Rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), pp. 25-48.
- Thankachan, S., 2017. Japan's "Free and Open Indo-Pacific Strategy": Reality before the Rhetoric? *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, 13(2), pp. 84-91.
- The Economist, 2017. The world's most powerful man. Xi Jinping has more clout than Donald Trump. The world should be wary. *The Economist [Em linha]*, 14 de outubro. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2017/10/14/xi-jinping-has-more-clout-than-donald-trump-the-world-should-be-wary> [acesso em 22.01.2019].

- The State Council, 2018. Full text: China’s Arctic Policy, White Paper. *The State Council Information Office* [Em linha], 1:50 PM, 27 de janeiro. Disponível em: [http://english.gov.cn/archive/white\\_paper/2018/01/26/content\\_281476026660336.htm](http://english.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm) [acesso em 19.01.2019].
- The White House, 2017. *National Security Strategy of the United States of America*. The White House [Em linha], dezembro, Washington. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> [acesso em 26.01.2019].
- Tillerson, R., 2017. Remarks on “Defining Our Relationship with India for the Next Century”, 18 de outubro. *U. S. Department of State* [Em linha], Center for Strategic and International Studies, Washington. Disponível em: <https://www.state.gov/secretary/20172018tillerson/remarks/2017/10/274913.htm> [acesso em 30.01.2019].
- Tomé, L., 2018. A República Popular da China como Potência Militar. In T. Rodrigues e R. Santos, coord., *A República Popular da China no Mundo Global do Século XXI* [pdf]. Atas do Seminário, 9 de maio de 2017. Cadernos do IUM, 25. Lisboa: Instituto Universitário Militar, pp. 37-57. Disponível em: <https://cidium.ium.pt/docs/publicacoes/2nepr6qqnvok0gw4s8.pdf> [acesso em 17.01.2019].
- Tomé, L., 2017. Ásia-Pacífico: Espaço Regional? Económico e de Segurança? In L. Moita e L. Valença Pinto, coord., *Espaços Económicos e Espaços de Segurança* [pdf]. Lisboa: OBSERVARE/U.A.L., pp. 303-326. Disponível em: [http://observare.ual.pt/images/stories/obras\\_publicadas/Espacos-economicos-e-espacos-de-seguranca.pdf](http://observare.ual.pt/images/stories/obras_publicadas/Espacos-economicos-e-espacos-de-seguranca.pdf) [acesso em 17.01.2019].
- Tomé, L., 2015. Multilateralismo e Regionalismo na Ásia-Pacífico. *Anuário Janus 2015-2016*. Lisboa: OBSERVARE/U.A.L., pp.130-131.
- Tomé, L., 2013. A Arquitetura de Segurança na Ásia-Pacífico. *Nação e Defesa*, n.º 134, pp. 21-42.
- Tomé, L., 2010. *A Geopolítica e o Complexo de Segurança na Ásia Oriental: Questões Teóricas e Conceptuais*. Tese de Doutoramento em Relações Internacionais [pdf]. Coimbra: Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/14031/1/A%20geopol%C3%ADtica%20e%20o%20complexo%20de%20seguran%C3%A7a%20na%20C3%81sia.pdf> [acesso em 17.01.2019].
- Tomé, L., 2009. Security and Geopolitics in East Asia Today: one region, two faces. In L. Tomé, ed., *East Asia Today*. Lisboa: Prefácio, pp. 27-82.
- U. S. Department of Defense (US DoD), 2018a. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2018*. U. S. Department of Defense [Em linha], 16 de maio, Washington. Disponível em: <https://media.defense.gov/2018/Aug/16/2001955282/-1/-1/1/2018-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT.PDF>.
- U. S. Department of Defense (US DoD), 2018b. *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*. U. S. Department of Defense [Em linha], Washington. Disponível em: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> [acesso em 24.01.2019].

- U. S. Department of Defense (US DoD), 2012. *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense*. Washington: U. S. Department of Defense. Disponível em: [http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2018/01/defense\\_strategic\\_guidance.pdf](http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2018/01/defense_strategic_guidance.pdf)
- Vick, K., Campbell, C. e Chi, Z., 2017. Xi Jinping in Time, 190(25/26), pp. 80-88.
- Wang, J., 2019. Xi Jinping's 'Major Country Diplomacy': A Paradigm Shift? *Journal of Contemporary China*, 28(115), pp. 15-30.
- Wilson, J., 2018. Rescaling to the Indo-Pacific: From Economic to Security-Driven Regionalism in Asia. *East Asia*, 35(2), pp. 177-196.
- World Trade Organization (WTO), 2018. *Trade Profiles: China*. WTO [Em linha]. Disponível em: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Country=CN> [acesso em 13.01.2019].
- Xi Jinping, 2014. *The Governance of China*, 1<sup>st</sup> ed.. Pequim: Foreign Language Press.
- Xianqing, H., 2018. Dualistic Thinking. *Beijing Review*, 61(34), pp. 24-25.
- Xinhua, 2019. Highlights of Xi's speech at gathering marking 40<sup>th</sup> anniversary of Message to Compatriots in Taiwan. *New China* [Em linha], 21:52:50, 2 de janeiro. Disponível em: [http://www.xinhuanet.com/english/2019-01/02/c\\_137715300.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-01/02/c_137715300.htm) [acesso em 27.01.2019].
- Xinhua, 2018. Xi gives new impetus to Belt and Road Initiative. *China Daily* [Em linha], 08:37, 28 de agosto. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/a/201808/28/WS5b84994fa310add14f388114.html> [acesso em 22.01.2019].
- Xinhua, 2015. China's Military Strategy, White Paper. *The State Council* [Em linha], Updated 10:55 AM, 27 de maio. Disponível em: [http://english.gov.cn/archive/white\\_paper/2015/05/27/content\\_281475115610833.htm](http://english.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm) [acesso em 12.01.2019].
- Yang, Y. e Zhao, Q., 2014. The 'Indo-Pacific' concept: Implication for China. In Mohan Malik, ed., *Maritime Security in the Indo-Pacific: Perspectives from China, India and the United States*. Londres: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 61-84.
- Yeung, H., 2017. Rethinking the East Asian developmental state in its historical context: finance, geopolitics and bureaucracy. *Area Development and Policy*, 2(1), pp. 1-23.
- Yoshihara, T., 2013. The US Navy's Indo-Pacific Challenge. *Journal of the Indian Ocean Region*, 9(1), pp. 90-103.
- Zhao, G., 2014. Interests and Roles in the Indo-Pacific: A Chinese Perspective. In Mohan Malik, ed., *Maritime Security in the Indo-Pacific: Perspectives from China, India and the United States*. Londres: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 97-108.

# O Espaço da África Subsaariana

Luís Eduardo Saraiva

*Coronel de Infantaria (Ref.). Professor da Universidade Lusíada de Lisboa. Investigador no Centro Lusíada de Investigação em Política Internacional e Segurança e no Centro de Investigação do Instituto Universitário Militar (IUM).*

## Resumo

Até ao início da epopeia marítima dos portugueses, com a conquista de Ceuta em 1415, a África a sul do Grande Deserto permaneceu quase totalmente desconhecida para a Europa. Demorou muito tempo para que as principais potências europeias comesçassem a colonizar o interior de África, estabelecendo fronteiras onde apenas existiam espaços abertos e determinando orientações culturais e linguísticas para ajudar a consolidar essas fronteiras. Hoje a África subsariana reflete ainda essas influências e os países e comunidades que a constituem continuarão a ser, cada vez mais, afetadas pelas influências externas.

Após muitos anos de domínio europeu, assistir-se-á atualmente a uma situação de neocolonialismo, com os países africanos ainda muito dependentes da ajuda dos países do Norte, enquanto vão ficando devedores a novos poderes, como a China, podendo afirmar-se que a atual conjuntura da África Subsaariana, incluindo as suas fronteiras, está completamente desligada das realidades étnicas ou culturais, constituindo apenas uma sequência da fase colonial.

## Abstract

### *The Sub-Saharan Africa Space*

*Until the beginning of the maritime epic of the Portuguese, with the conquest of Ceuta in 1415, Sub-Saharan Africa remained almost totally unknown to Europe. It took a long time for the major European powers to begin colonizing the interior of Africa, establishing borders where only open spaces existed before and determining cultural and linguistic orientations to help consolidate those borders. Today, sub-Saharan Africa still reflects those influences, and the countries and communities within that region it will continue to be increasingly affected by external influences.*

*After so many years of European domination, neo-colonialism is witnessed today, with African countries still very dependent on aid from the North, while becoming debtors to new powers, such as China. The current situation in sub-Saharan Africa, including its borders, is completely disconnected from ethnic or cultural realities, constituting only a sequence of the colonial era.*

## Introdução

A África da época clássica não corresponde àquilo que hoje concebemos como aquele continente. Para os antigos gregos, o mundo bárbaro que os rodeava era constituído pela “Europa”, uma região no seu Norte que hoje designaríamos por “Balcãs”, pela “Ásia”, que mais não era que a Ásia Menor, hoje território correspondente à Turquia, e por uma “África” que incluía a Tunísia e alguns territórios em seu redor. O alargamento do conhecimento do mundo levou também ao transporte dessas designações para longe e hoje a Europa, a Ásia e África são os continentes constituintes de uma grande “ilha-mundo”, à volta da qual gravitam massas terrestres como os continentes americanos, a Austrália, e outros.

Já antes da grande viagem atlântica de Vasco da Gama para chegar às especiarias da Índia, onde chegou em 1498, eram conhecidas pelos europeus e pelos outros povos mediterrânicos vastas extensões de África. O deserto do Saara era cruzado periodicamente pelas caravanas que do Sul traziam produtos para os povos do Mediterrâneo. O Egipto estendia milenarmente a sua influência até às nascentes do Nilo. Uma hipotética viagem de circum-navegação dos fenícios terá passado pelas Colunas de Hércules e regressado à Fenícia pelo Mar Vermelho. Um reino cristão existiria no Leste de África, tendo levado a que o rei português determinasse a tentativa de estabelecer relações.

Contudo, até ao início da epopeia marítima dos portugueses, marcada pela conquista de Ceuta em 1415 e, depois, de outros europeus, a África a sul do Grande Deserto permaneceu quase totalmente desconhecida para a Europa. Séculos depois, as principais potências da época começaram a colonizar o interior de África, estabelecendo fronteiras onde apenas existiam espaços abertos e determinando orientações culturais que poderiam ajudar a consolidar essas fronteiras mesmo após o fim dos impérios coloniais. Hoje a África subsaariana reflete todas essas influências e, para o bem e para o mal, os países e comunidades que a constituem serão sempre, também, efeito de influências externas.

## 1. A Utilidade da Geopolítica para Entender África

Para MacKinder – e outros geopolíticos do início do século XX –, o centro de tudo o que se passava no mundo era uma zona *pivot* que denominou de *Heartland*, o Coração da Terra, no centro da Eurásia. À volta desse “coração” desenvolviam-se anéis, o interior ou marginal e o exterior, insular, ou dos continentes exteriores. A África situava-se nesses dois anéis concêntricos: uma parte a Norte do Saara pertencia ao anel interior; outra parte, a sul do Grande Deserto, já MacKinder atribuía ao anel exterior. A África subsaariana era assim uma grande ilha ou mesmo um continente, independente do seu Norte, do qual estava separada por um grande mar de areia. O entendimento imediato quando se evoca a palavra África é ainda essa grande ilha africana que fica a sul do Saara, e que será o objeto deste estudo sobre geopolítica.

A Geopolítica tem sido um instrumento útil, para a tentativa de compreender o mundo e o sistema pelo qual o Homem o organizou ou o tenta compreender. De acordo com Colin Flint, a Geopolítica será um instrumento para compreender o mundo e, assim, afastar “fantasmas” de ameaças. Conforme afirmava este autor, o que trouxe muita gente para a Geopolítica, pelo menos desde o fim do século XIX, e que continua a trazer, é a sua aparente capacidade para explicar em termos simples um mundo complexo e, por vezes, ameaçador. Ao oferecer explicações simples, a Geopolítica pode tranquilizar-nos, porque essas explicações criam a ilusão de tornar o mundo conhecido e, portanto, de o compreender; e se compreendemos uma coisa, passamos a ter controlo (Flint, 2017, p. 1).

As tranquilizadoras promessas de compreensão e controlo, evocadas por Flint, serão reforçadas por outra promessa da Geopolítica, a predição. As diversas teorias geopolíticas sempre reclamaram a capacidade de poderem prever como o mundo vai ser, incluindo que ameaças vão surgir e onde, e daí oferecerem receitas, ou implicações políticas (Flint, 2017, p. 1).

A análise de uma região tão vasta como a África Subsaariana pode fazer-se adotando várias metodologias.

Colin Flint, por exemplo, dá-nos uma abordagem inovadora da análise em Geopolítica (Flint, 2017, p. 52), mas que se debruça essencialmente sobre relações de poder entre os diversos elementos em presença. A forma como um país se orienta para o mundo, como se relaciona com outros, amigos ou adversários, é chamado por Colin Flint de “Código Geopolítico”. Cada país definirá o seu próprio código geopolítico, consistindo em cinco cálculos principais: 1) quais são os aliados atuais e potenciais? 2) quais os atuais e potenciais adversários? 3) como pode o país manter os seus aliados e “seduzir” potenciais aliados? 4) como se pode vencer os adversários atuais e as ameaças emergentes? 5) como se podem justificar os quatro cálculos anteriores ao público de um país e à comunidade global? (Flint, 2017, p. 52). Sendo esta abordagem muito interessante, não foi considerada muito adequada aqui, por se pretender identificar características muito mais vastas da Geopolítica africana e não apenas os jogos de poder entre as atuais unidades políticas. Contudo, encontrar-se-ão alguns vestígios do uso deste método na parte final deste trabalho.

Também Carlos Mendes Dias propõe um modelo consistindo no estudo dos contributos, apresentando como elementos iniciais de análise, para justificar o apoio da Rússia à Síria, por exemplo, a economia e o comércio, a posição, os “povos” e a latente adversidade histórica entre a Arábia Saudita e o Irão (Dias, 2012, pp. 30-31). Mais à frente, na sua obra *Geopolítica: Velhas mas novas aproximações e o contrário*, acaba por ressaltar fatores de análise mais abrangentes: a existência de recursos naturais; recursos energéticos, circulação e induções comportamentais; a água; estruturas económicas e globalização; alterações climáticas e árvore de consequências (Dias, 2012, pp. 76-142). Contudo, este conjunto de fatores não parece

ser suficiente para caracterizar de forma clara e suficientemente exaustiva a região subsaariana.

Já José Manuel Freire Nogueira apresenta no seu livro *O Método Geopolítico Alargado: Persistências e Contingências em Portugal e no Mundo* um conjunto de fatores e uma estrutura de análise que se adapta bem a grandes regiões e a um tipo de estudo que incluía grandes extensões temporais (Nogueira, 2011). Assim, a abordagem da geopolítica africana que se apresenta colheu muito do “método” de Freire Nogueira, especialmente quando foi aplicado na sua outra obra *América do Sul: uma visão geopolítica*, publicada em 2015, obra que, de algum modo, inspirou a estrutura de análise que se encontra neste texto.

Assim, a análise pelo “Método Geopolítico” de Freire Nogueira atende a fatores que, de forma geral, explícita ou implicitamente, estruturam a análise que se segue. Entre esses fatores de estudo incluem-se as “forças profundas”, onde cabe a História; o caráter nacional; clã, tribo, etnia e nação; a língua; a religião. Depois analisa a Geografia enquanto força profunda. De seguida debruça-se sobre os fatores clássicos da análise geopolítica: a posição; a extensão; o clima; recursos e técnica; os acidentes geográficos; as fronteiras; a demografia. Por último faz a análise da conjuntura.

## **2. Características Estruturais da Região a Sul do Saara**

Qual a importância da Geografia para a compreensão das relações entre as diversas estruturas humanas dentro de uma determinada região? “Síntetizando a apreciação do efeito modernidade sobre cada um dos três principais ramos do conhecimento que compõem a Geopolítica: o geográfico, o político e o histórico, chegamos à conclusão que o primeiro, o geográfico, foi o que recebeu o maior impacto modificador provocado pelos avanços da tecnologia” (Mattos, 2002, p. 50). Assim identificava Meira Mattos a importância da geografia para o estudo geopolítico e, especialmente, via na Geografia o principal elemento de formação das dinâmicas modernas da Geopolítica. Contudo isto não seria linear. Raymond Aron, por exemplo, tinha anteriormente afirmado, como muitos outros, que era ilegítimo fazer uma leitura geográfica da História. De igual modo, sublinhava que a geografia não serviria para estabelecer previsões ou prever ideologias (Aron, 1962, p. 205). Tais afirmações poderão conter algum truísmo, mas a Geografia não deixa de servir, claramente, para esclarecer alguns dos comportamentos humanos, atribuídos às limitações e constrangimentos característicos da natureza dos lugares onde o ser humano vive e onde se organiza. Assim, para compreendermos a geopolítica da região subsaariana de África, vejamos as suas características geográficas, estudo onde adicionaremos também outras relevantes características estruturais.

### 2.1 A Geografia, o Clima, a Vegetação

Como se nos apresenta essa grande região, essa “ilha de dimensão continental”? Essa grande área estende-se, podemos dizer, de forma simplificada, desde o paralelo 20 até ao paralelo 37, e inclui uma das maiores massas terrestres do globo. A sua costa é pouco recortada, diferindo muito dos outros continentes e mesmo do pedaço Norte de África, acima do Saara, o designado Magrebe. A costa não apresenta grandes avanços em direção ao mar (Castro, 1999, p. 253). Situada entre as duas linhas tropicais, estende-se para o sul do Trópico de Capricórnio por 14° de latitude, conferindo à sua parte austral um clima mais ameno e de cariz quase mediterrânico.

A situação dos seus planaltos e cordilheiras, especialmente situados ao longo da costa, não facilita a existência de planícies costeiras, que fornecessem a fixação humana junto ao mar. Os seus grandes rios na maior parte chegam à costa através de gargantas profundas (Castro, 1999, p. 253). Há grandes rios, como o Níger, que nascendo nos planaltos da Guiné vai passar pelo Mali e Níger, para chegar ao Oceano Atlântico nas Costas da Nigéria; o Rio Congo (ou Zaire) que nasce nas regiões dos grandes lagos africanos e vai chegar ao mar marcando a fronteira norte de Angola com a República Democrática do Congo (RDC), constituindo um dos mais intrincados e extensos sistemas fluviais de África; o rio Nilo, o mais extenso do mundo, que tem as suas origens nos Grandes Lagos, mais propriamente no lago Vitória, a sul do Equador e que vai desaguar no Mediterrâneo Oriental. O conjunto dos Grandes Lagos estende-se desde o Niassa, que marca a fronteira entre Moçambique, Malawi e Tanzânia, até ao lago Turkana, a norte do Quênia. Esse conjunto marca o vale do Rift, a grande falha telúrica que paulatinamente se vai alargando, para dentro de pouco tempo – à escala geológica, ou seja, em alguns milhões de anos – poder dar origem a uma grande ilha.

No que diz respeito ao relevo, para além dos vales cavados pelos grandes rios, são de destacar a maior montanha de África, o Monte Kilimanjaro, com 5.895 metros de altitude, que corresponde ao ponto mais elevado da cadeia de montanhas que acompanha a linha média dos Grandes Lagos e que termina no maciço da Etiópia, as altas montanhas da Abissínia, onde concentra mais a população pela moderação do clima. A ocidente dessa linha de fratura, uma outra cadeia acompanha quase em paralelo a primeira, com o pico mais elevado no Nordeste da RDC.

São de destacar alguns planaltos, ou mesetas, como as de Oubangui, na República Centro Africana (RCA), e a meseta de Luanda, ambas muito ricas em diamantes; as mesetas do Kundelungu, entre a RDC e a Zâmbia; e o planalto central na África do Sul, constituído por zonas áridas, e com poucos pastos, mas que seriam adequadas para a agricultura se adequadamente regadas.

Ainda outros pontos importantes do relevo são as montanhas de Maoua, onde se destaca o monte Camarões, no país com o mesmo nome; os montes Mitumba, na

RDC; a cordilheira Ruwenzori, na RDC e Uganda, e os montes Drakensberg, na África do Sul, que vão até à Suazilândia e à ponta Sul de Moçambique.

Devido à sua latitude, o clima da África do Sul é temperado, mas o clima é tropical em todo o resto da região em análise, se excetuarmos as regiões mais elevadas dos planaltos, onde as temperaturas são mais amenas. Na região do Equador, o clima é equatorial, traduzindo-se em ambiente quente e com muita chuva. Estas condições originam grandes florestas equatoriais, como a floresta do Congo. A norte e a sul da região equatorial, o clima é tropical, ou seja, proporciona verões chuvosos e invernos secos, condições para o aparecimento de vegetação tipo savana, com profusão de gramíneas, favoráveis à criação de grandes áreas de pasto, e com algumas árvores dispersas.

As grandes correntes marítimas também influenciam o clima e, portanto, também as condições de existência de flora e fauna. A corrente das Canárias, que chega às costas Ocidentais de África, ameniza o clima dessas regiões. A contracorrente equatorial corre ao longo do Equador para Oriente, banhando o Golfo da Guiné e mantendo a temperatura muito elevada e o clima húmido. Mais a sul, a corrente de Benguela, continuadora da corrente do Atlântico Sul, ameniza com os ventos frios o clima da costa a sul do Golfo da Guiné. A costa africana do Índico é mais quente, por influência das correntes que partem do Equador para norte – a corrente da Somália que termina na entrada do Mar Vermelho –, e para Sul, a corrente que chega ao cabo da Boa Esperança – a Corrente das Agulhas.

A África subsaariana apresenta faixas de vegetação correspondentes às grandes regiões climáticas. A faixa costeira que bordeja o Golfo da Guiné apresenta floresta tropical que se prolonga para o interior, até à região dos Grandes Lagos, abrangendo desde a Libéria, passando por Costa do Marfim, Gana, Togo, Benim, Nigéria, Camarões, RCA, Guiné Equatorial, Gabão, Congo, RDC, Uganda, Ruanda e Burundi. A norte desta extensa faixa, apresenta-se floresta tropical húmida, desde o Senegal até ao Sudão do Sul. A norte desta faixa de floresta tropical encontram-se as vastas extensões de savana, limitada ao Norte pelas areias do deserto e a Leste, pelo altiplano da Etiópia, onde a vegetação é de tipo estepe. Uma outra grande extensão de savana localiza-se a sul da floresta equatorial, abrangendo vastas áreas da RDC e de Angola, a Oeste e prolongando-se até ao Oceano Índico, caracterizando também a grande parte da ilha de Madagáscar. Do Sul de Angola até perto das amenas costas da África do Sul no Índico, encontra-se vegetação de tipo estepe, interrompida pelo deserto da Namíbia, a Ocidente, que vai até às proximidades da cidade do Cabo. A África do Sul apresenta duas pequenas regiões: de vegetação mediterrânica, na região do Cabo, e de floresta tropical húmida na sua costa do Índico (ENEM Universia, 2018).

## ***2.2 Como os Fatores Estruturais Influenciam a Geopolítica Africana***

Antes de nos debruçarmos sobre a influência do fator humano na caracterização geopolítica atual de África, é necessário dissipar uma ilusão. De acordo com Freire Nogueira (2015, p. 23) “desde muito cedo que os primeiros teóricos da geopolítica caíram na tentação de estabelecer um nexos direto de causalidade entre o meio geográfico e o comportamento humano, logo entre aquele e as suas instituições e comportamento político”. Teóricos como Friedrich Ratzel enunciavam no início do século XX princípios de geopolítica, afirmando que o Estado era resultante do binômio solo-homem, que era sobre o solo, o território, que o homem exercia as suas atividades que predispunham o Estado para o crescimento ou para enfraquecimento e extinção, e que o crescimento do Estado significava aumento do território (Mafera, 2006, p. 49). Mas Ratzel não foi original, pois, segundo Nogueira (2015, p. 23) “o mais conhecido dos teóricos dessa corrente [foi] o geógrafo norte-americano Ellsworth Huntington (...) que elegeu o clima como fator central do seu raciocínio geopolítico”. Estas ideias já estão ultrapassadas, mas não pode negar-se que “o clima influencia a vegetação, que também resulta dos acidentes geográficos e que todos estes fatores se combinam para, por um lado, incitar o comportamento humano e, por outro, constituir um limite por vezes inultrapassável a esse mesmo comportamento” (Nogueira, 2015, p. 23). Conforme notava Therezinha de Castro (1999, p. 253) “o destino geopolítico de África durante séculos foi de viver atrás da barreira do litoral”. Daí que se possa deduzir claramente, como fez Castro, que a história de África será principalmente terrestre.

Nogueira, afirma, citando Arnold Toynbee, que a relação entre os fatores estruturais, principalmente a Geografia e o comportamento humano, é hoje clara e tanto mais válida “quanto menos desenvolvida é a sociedade e quanto mais desfavorável é o meio em que vive” (Nogueira, 2015, p. 23). Esta abordagem aplica-se com muita evidência ao estudo da geopolítica da África subsaariana, como Nogueira já recentemente fez com a América do Sul.

## ***2.3 A Estrutura Política Africana Antes dos Europeus***

A região tropical de África sempre apresentou grandes obstáculos ao desenvolvimento humano, especialmente no que concerne às atividades económicas. Aquilo que Freire Nogueira apresenta como realidades da América do Sul, é ainda mais marcante nessa região. Enquanto no Norte se desenvolviam culturas milenares, como a do Egito, que marcariam toda a História do Homem, na região subsaariana as dificuldades que apresentava não permitiram o desenvolvimento fácil. Os solos são pobres e as doenças grassam num ambiente quente e húmido altamente pernicioso. As difíceis comunicações através das zonas mais densas das florestas equatoriais também não favoreciam as trocas, tanto de pessoas, como de mercadorias e mesmo de ideias.

Contudo, algumas estruturas políticas relevantes puderam desenvolver-se a sul do Saara e encontravam-se pujantes antes da chegada dos europeus. André Reis da Silva (2008, p. 97) estudou as realidades políticas de África no início da gesta ultramarina portuguesa e nota que “quando os portugueses conquistaram Ceuta (1415) e deram início ao périplo africano, no contexto do mercantilismo, da formação dos Estados nacionais europeus e da constituição de um sistema mundial capitalista, os Estados africanos viviam seu próprio desenvolvimento”. Ou seja, existiam estruturas políticas e relações entre essas estruturas, tanto económicas, como culturais, de modo que existia em África uma grande complexidade de relações. A África estava em pleno desenvolvimento, segundo aquele autor (Silva, 2008, p. 97). O desenvolvimento materializava-se também “na arrecadação de tributos, no trabalho compulsório, bem como nas lutas pelo poder e pelo controle das riquezas ou das rotas de comércio, tal e qual os europeus na formação de seus Estados nacionais (Silva, 2008, p. 97).

A conquista de Ceuta pelos portugueses vai obrigar ao desvio das ricas rotas que do Sul chegavam àquela e outras cidades do Sul do Mediterrâneo. Com a economia baseada no comércio, os árabes do Magrebe vão entrar em decadência e a falta de clientes leva à recessão no Sahel, a região de onde partiam as caravanas em direção ao Norte. Afirma Reis da Silva (2008, p. 97) que os portugueses acabaram por destruir e extinguir as formações africanas pré-mercantilistas, que eram autónomas, e cujo desenvolvimento ocorria “de forma paralela e articulada com as formações da Ásia, do Mediterrâneo (no sul da Europa) e do Oriente Médio”. A África fazia a articulação entre essas três regiões e estava integrada na História mundial quando chegaram os portugueses, no século XV.

As estruturas políticas africanas existentes antes da chegada dos europeus não conseguiram adaptar-se aos novos sistemas económicos trazidos de fora, a um comércio cada vez mais globalizado, acompanhado de especialização e divisão internacional do trabalho. Estando em vésperas de evoluir para estruturas políticas baseadas numa economia mercantil-tributária, acabaram por ficar incumbidos essencialmente de fornecer mão-de-obra, primariamente escrava, em detrimento de outras fontes de riqueza.

Mais à frente iremos debruçarmo-nos sobre alguns dos mais relevantes Estados, ou reinos, existentes na altura, e como a chegada dos europeus ou outros povos os influenciou. Para já, podemos evocar o Império Songai, que constituiu um exemplo dessa influência. Estabelecido à volta do rio Níger, ocupava grande parte das áreas hoje parte do Mali e incluindo a cidade de Tombuctu, quando formalmente se constituiu, a partir de 1464. Era na altura um Estado essencialmente mercantil, com ligações comerciais com os primeiros europeus a atingirem a costa Ocidental de África, como os portugueses, e que prosperou durante a maior parte do século XVI, ao beneficiar de grandes reformas administrativas e de educação, para além de

religiosas. A conquista pelo sultanato de Marrocos em 1591 impediu a continuação do seu desenvolvimento, terminando com as rotas comerciais que controlava (Silva, 2008, p. 101).

### **3. A Influência dos Europeus**

As características físicas de África determinaram que se presenciasse “um estabelecimento geohistórico ocasional costeiro”, nas palavras da professora Therezinha de Castro. Tal teve como consequência geopolítica as várias mudanças de metrópole, ou seja, de potências colonizadoras. Inicialmente chegaram os colonizadores portugueses, seguidos dos espanhóis e dos holandeses. A partir do século XIX apareceram os ingleses e os franceses, que substituíram os primeiros em muitas áreas. Mais tarde, apareceram os alemães e italianos. Após os períodos de descolonização observa-se a presença, ou influência de outras potências, como a URSS, os EUA, a China e outras. Analisemos cada uma dessas vagas, ou períodos.

#### **3.1 O período Portugal-Espanha**

A expansão europeia começou com as viagens de Portugal e de Espanha, no século XV. A divisão do mundo pelo Papa Alexandre VI entre as duas nações iria determinar também a maior influência de Portugal em África, enquanto a Espanha se empenhava no Novo Mundo. Contudo, a exploração do interior e a colonização de África, embora o continente fosse conhecido muitos séculos antes do Mundo Novo, só muito tardiamente se realizou, a partir de meados do século XIX, em contraste com o que aconteceu nas Américas. África só teria a sua ocupação praticamente concretizada após o acordo conseguido entre as potências europeias na Conferência de Berlim, em 1885.

O estabelecimento de feitorias na costa, como forma de estabelecer bases de comércio com os povos autóctones, tinha sido a forma mais comum de obter lucros com aquilo que a região providenciava. As viagens para o interior dos territórios africanos por exploradores aventureiros, militares ou cientistas, só tiveram grande incremento após o desenvolvimento propiciado pela revolução industrial, com o navio a vapor, a arma de fogo e o caminho-de-ferro a potenciarem a vontade de explorar os recursos de África, a partir da segunda metade do século XIX.

A divisão da quase totalidade da região subsaariana de África pelas potências europeias, a partir da Conferência de Berlim, fez-se essencialmente à custa das estruturas políticas que existiam antes da chegada dos europeus. As atividades mercantis europeias, especialmente o incremento do comércio de escravos, de que as colónias europeias nas Américas tanto necessitavam, acabariam por levar à fragilização desses reinos africanos. Ou seja, conforme nota Therezinha de Castro, o continente africano não terá disposto do tempo suficiente para uma completa colonização europeia, mais efetiva. Contrariamente ao que tinha acontecido nas Américas, o

tribalismo manteve-se, por um lado, não se tendo completado a miscigenação europeia. “Os europeus não criaram raízes em África, e acabariam por de lá serem expulsos por ocasião das independências” (Castro, 1999, p. 254), com exceção dos brancos da África do Sul.

Como é que os reinos africanos perderam perante a ascensão do capitalismo a partir do mercantilismo europeu desenvolvido em África? Reis da Silva afirma que esses Estados africanos, no início do século XVI, eram ainda embriões de nação, que acabaram por serem destruídos pelo fim do comércio através do Saara (Silva, 2008, pp. 100-101), ou seja, a chegada dos europeus ao continente africano a partir do século XV “foi um dos acontecimentos de maior impacto no continente, cujas consequências se fazem sentir até nossos dias”, pois significou a paragem do desenvolvimento do continente africano, ao seu ritmo, e obrigou à sua rearticulação em direção ao desenvolvimento do capitalismo (Silva, 2008, pp. 101-102).

Pode afirmar-se que os portugueses, estando mais interessados em criar bases de apoio para a sua rota da Índia, não pretendiam penetrar muito no interior de África. Contudo, o desenvolvimento dessas “feitorias” acabou por alterar as estruturas económicas das organizações políticas africanas. De qualquer modo, até à Conferência de Berlim não há uma penetração profunda em África. “Ao se iniciar o século XIX, Napoleão desembarcava no Egito, quando o continente só era conhecido perifericamente, tal como na era das grandes navegações; não indo esse conhecimento para além dos 600 km de costa e, mesmo assim, nos lugares mais favoráveis à sua penetração” (Castro, 1999, pp. 252-253).

### *3.2 O Tempo da França, de Inglaterra e da Holanda*

É a partir essencialmente do século XVII que uma segunda vaga de outras nações europeias chega a África. Nestes incluem-se os ingleses, os franceses e os holandeses. Com início em 1533, os ingleses fizeram expedições regulares e entraram em diversos conflitos com os portugueses, já instalados no continente, mas essencialmente nas zonas costeiras. Com a chegada dos franceses, a lógica de estabelecimento junto à costa vai alterar-se. No século XVII os franceses sobem o rio Senegal e estabelecem-se no interior (Silva, 2008, p. 102). Em 1626, foi criada a Companhia Francesa da África Ocidental, e os franceses estabeleceram-se no Senegal. “Os holandeses, por seu lado, procuraram fragilizar as conquistas portuguesas, como o Forte da Mina, na Costa do Ouro, em 1637, e Luanda (que ocuparam de 1641-1648)”. Deslocando-se mais para sul, fundam em 1652 a Cidade do Cabo (Silva, 2008, pp. 102-103).

A intensificação do comércio de escravos, redirecionando os recursos e as perspectivas de lucro, irá levar irremediavelmente ao declínio do comércio com a África do Norte, como se viu, o que provocará o enfraquecimento e declínio das entidades políticas subsaarianas. A adaptação às novas características económicas e o incremento do comércio de escravos como principal ocupação mercantil levam à altera-

ção das estruturas políticas e ao aparecimento de novos Estados, que também baseiam o seu poder na aquisição aos europeus de armas de fogo. Contudo, eram frágeis essas estruturas. Conforme afirma Berteaux, citado por Silva (2008, p. 103): “A fragilidade desses Estados apareceu com o fim do tráfico de escravos, em meados do século XIX, porque temporariamente nenhum outro produto parecia substituir o comércio de escravos”. Os impérios africanos já existentes e em vias de centralização, assim como as novas organizações económicas que se criaram com o fim das rotas do Saara, tiveram de passar a contar com a sua relação com os europeus, que poderiam ser amigos ou adversários, “num complexo jogo que reunia alianças, federações e sucessão de domínios e hegemonias” (Silva, 2008, p. 104). Para Reis da Silva, o que se nota então é que os europeus não detinham nessa altura as forças suficientes para alcançarem o domínio de África. Algumas fortes entidades políticas eram poderosas, dispoendo mesmo de capacidade militar suficiente para rechegar tentativas de conquista. Podiam constituir, por outro lado, importantes aliados para os europeus, pelo que essas entidades políticas acabavam por se adaptar às novas circunstâncias, reformulando-se e aumentando o seu poder pela participação nos lucros do comércio de escravos (Silva, 2008, pp. 104-105).

### *3.3 Reorganização das Estruturas Políticas Africanas*

Conforme se afirma acima, até à chegada dos europeus, os povos africanos estavam organizados em diversas estruturas políticas, algumas delas de grande complexidade. Durante o período de influência europeia, esses Estados e reinos foram, contudo, adaptando-se à economia cada vez mais global, o que acabou por os fragilizar e levar mesmo à sua dissolução, integrados nos impérios europeus então criados em África, como simples territórios ou protetorados. Mas diversos povos souberam, de início, tirar proveito com a presença dos europeus, como os ashantis, instalados na região do atual Gana, por exemplo, que beneficiaram muito com o comércio de escravos. Os ashantis formaram uma unidade política a partir da agregação, nos séculos XI e XII, de pequenos principados de povos akan, que tinham enquadrado as tribos autóctones, que comerciavam noz-de-cola e de ouro. Os fantis, que se dedicavam essencialmente à agricultura e à pesca, eram também ashantis que se estabeleceram mais ao Sul. De forma geral, as cidades-Estado existentes nas costas de África “procuraram resistir às tentativas de conquista dos impérios do interior e poderiam ser apoiadas pelos fortes europeus” (Silva, 2008, pp. 104-105).

Outros povos foram também desenvolvendo as suas estruturas de Estado. Alguns, como os chamados Estados Mossi – por exemplo, Tencodogo, Uagadugu, Iatenga, entre outros –, “foram criados entre os séculos XIV e XV e chegaram a ser vassallos do Império Songai no século XV, mas recuperaram sua autonomia no século XVI.” Contudo, os mossi, localizados nos territórios do atual Burkina Faso, acabariam por se tornarem vassallos dos franceses a partir de 1896 (Silva, 2008, p. 105).

Quando os portugueses entraram em contato com o antigo Reino do Benim<sup>1</sup>, por volta de 1480, este encontrava-se em grande expansão, promovida através de guerras (Silva, 2008, p. 105). As relações comerciais estabelecidas consistiam em comércio de escravos, e outras trocas que incluíam armas, pimenta, vestimentas e marfim. Portugal também estabeleceu relações diplomáticas com o Rei do Congo, Afonso, tendo havido visitas oficiais recíprocas às duas cortes. As trocas comerciais, incluindo a cedência de armas ao reino congolês, ganharam muita intensidade com a conversão à religião católica do rei Afonso.

Ainda outras entidades políticas foram muito alteradas pela presença dos europeus em África. Uma era o Reino de Daomé, que corresponde atualmente, grosso modo, ao Benim, e que se localizava a noroeste deste. O Reino de Daomé incluía outros reinos menores que comerciavam escravos. A capital do reino tinha à volta de 25 km de perímetro e cerca de mil habitantes. Para se subtraírem à pressão da influência europeia os governantes mudaram o reino para Abomei, que se tornaria uma grande potência regional a partir do século XVIII (Silva, 2008, p. 105), atingindo grande importância no comércio de escravos com portugueses e brasileiros, dos quais recebia ouro. Esta atividade, conjuntamente com a venda de óleo de palma, constituía a principal atividade económica, a que se juntava a produção e mandioca, milho, tomate e tabaco. O reino acabaria por passar ao domínio francês em 1892, sendo incorporado nas colónias francesas da África Ocidental (Silva, 2008, p. 105).

O Império de Oio foi um forte Estado estabelecido pelo povo Ioruba entre o Daomé e o Rio Níger, e que durou até 1835. Cresceu devido ao comércio (principalmente de escravos) até se tornar um dos maiores Estados da África Ocidental. Disponha de cavalaria que lhe conferia uma grande superioridade militar, e tornou-se o Estado mais importante da região desde meados do século XVII até ao fim do século XVIII (Silva, 2008, p. 107). Embora tenha permanecido fora da influência direta dos europeus, o Reino de Oio foi afetado pela decadência do comércio atlântico de escravos e fragmentou-se em pequenas unidades políticas no século XIX, até cair sob controlo britânico. Encontram-se atualmente iorubas na Nigéria, onde constituem cerca de 20% da população (Silva, 2008, p. 107).

Nos começos do século XIX, o continente africano ainda não havia sido dominado completamente. Mas, ao longo desse século, o fim da escravatura nas Américas, a decadência do mercantilismo e o desenvolvimento capitalista dos países industrializados impulsionavam os europeus a penetrarem no continente africano, e essas unidades políticas africanas constituiriam obstáculos ao novo domínio imperialista, precisando de ser removidos, destruídos ou submetidos (Silva, 2008, p. 109).

---

1 Atual cidade da Nigéria que não deve confundir-se com a República de Benin, antes chamado Daomé.

### 3.4 O Período EUA-URSS

O fim da Segunda Guerra Mundial foi a oportunidade para a independência da maior parte das colônias europeias ultramarinas. As colônias africanas da França, da Grã-Bretanha, da Bélgica, de Espanha e da Alemanha acabariam por ascender nos anos 1960 à independência, embora muitas ficassem de seguida sujeitas à ação de outro Estado, como aconteceu com o Saara Espanhol, logo “arrebanhado” por Marrocos. A década de 1960 viu chegar assim às Nações Unidas muitos novos Estados.

A Guerra Fria influenciou diretamente a forma como os poderes coloniais se apresentavam em África. A influência da União Soviética, reclamando a autodeterminação para todos os povos, tinha como propósito levar o socialismo àquelas partes do globo dominadas pelos poderes do Ocidente, ou seja, expandir o mundo soviético. Por outro lado, o Ocidente, liderado pelos EUA, pretendia negar esse acesso à URSS. Conforme notava Therezinha de Castro, “após a Segunda Guerra Mundial, com a formação do eixo Leste/Oeste, o imaturo processo geostórico transformaria a África num *continente geopoliticamente inseguro e geoestrategicamente vulnerável*. Vertiginosamente descolonizada, a África entrava na fase de Guerra Tépida transformada na arena da URSS/Estados Unidos” (Castro, 1999, p. 256).

Portugal não acompanhou os “ventos da História” e recusou a alienação dos seus territórios ultramarinos, a que passou a chamar “províncias” em vez de colônias. Deu-se assim início aos conflitos na Guiné Portuguesa, em Angola e Moçambique. No cenário político internacional, Portugal encontrava-se isolado, com o bloco comunista a apoiar abertamente as lutas de libertação e alguns países do lado Ocidental a fazerem o mesmo, mas mais discretamente. Na Guiné Portuguesa, os insurgentes apoiavam-se nos países vizinhos, Senegal e República da Guiné, onde tinham bases e por onde recebiam o apoio do bloco socialista, consistindo em treino militar, conselheiros – que muitas vezes participavam na luta armada –, formação em técnicas de propaganda e financiamento. Em Angola, a luta pela libertação recebia apoios dos dois blocos, embora materializado em fações diferentes. Em Moçambique a China também fomentava a luta armada de libertação, para além da URSS e seus satélites. Os insurgentes sedeavam-se principalmente na Tanzânia, de onde partiam para incursões no território moçambicano.

Mas Portugal acabaria por ceder a independência às suas colônias de uma forma que Therezinha de Castro denomina de “prematura independência política” (Castro, 1999, p. 254). Conseguida a independência imatura gerada com separatismos e guerras civis – Castro refere a Nigéria, o Zaire, Angola e Moçambique –, as duas grandes potências implantaram uma nova modalidade de imperialismo, acabando por transformar África no terreno fértil da Guerra Fria (Castro, 1999, p. 255).

O desenvolvimento de novas formas de conflito, as denominadas “guerras por procuração” – *proxy wars* na denominação inglesa – são as formas de se suavizar ten-

sões entre os dois blocos. A luta dos dois grandes blocos para o controlo de África provocou, por causa de lealdades divididas, guerras civis em muitos dos países recentemente independentes. Em Angola, após a independência, iniciou-se uma guerra civil que duraria anos, entre a UNITA – apoiada pelos EUA e pela África do Sul – e o MPLA – apoiado pelos soviéticos, pela República Democrática Alemã e por Cuba. Mas outros conflitos, que não interessava aos dois blocos avivar, permaneceriam “congelados” e seriam desencadeados apenas após ter afrouxado o controlo externo sobre as partes em conflito.

Por isso, o fim da Guerra Fria não significaria, como se esperava, o cessar dos problemas africanos. Na verdade, a realidade africana continua mergulhada no subdesenvolvimento económico e social, “com países governados por regimes que, em mãos de pequena elite burocrática ou militar, superprivilegiada, continua a contribuir para a pobreza e o analfabetismo do seu povo” (Castro, 1999, p. 256).

#### **4. A Geopolítica Africana Pós-Guerra Fria**

Segundo a professora Therezinha de Castro, o profundo desequilíbrio político de África está relacionado com a forma como “os líderes da independência, com a ajuda externa, se perpetuaram no poder e quando desapareceram legaram ao país a instabilidade; os golpes e contragolpes de tribos contra tribos vêm, de um modo geral, caracterizando na África as ‘democracias de fachada’” (Castro, 1999, p. 255).

##### **4.1 Crises e Guerras Civis**

Os países africanos são os que mais engrossam as fileiras dianteiras da lista de Estados falhados. Em 2013 os nove primeiros Estados do índice de *Estados Falhados* elaborada pelo Fundo para a Paz – The Fund for Peace – eram: a RDC, o Sudão, o Sudão do Sul, o Chade, o Iémen, o Afeganistão, o Haiti, a RCA e o Zimbabué (Boniface, 2014, p. 62). Muito ficou por fazer após a independência da maior parte dos países subsaarianos. Para além da retirada das elites intelectuais e económicas que estruturavam o território quando era colónia, os novos Estados viram-se a braços, muitas vezes, com a separação da sua antiga metrópole e de todo o sistema económico que ela suportava. Também não houve, em muitos casos, uma transferência cuidada para os novos poderes nem se criou um sistema político adequado a cada caso. Na maioria das vezes, a ajuda à libertação veio em conjunto com a imposição de um modelo socialista que não correspondia nem aos sistemas políticos tradicionais – que foram mantidos, em muitos casos, em simultâneo com a administração colonial –, nem à estrutura política organizada pela potência colonizadora. A entrega do poder pelos colonizadores foi feita, muitas vezes, a uma parte da sociedade, a que mais se tinha destacado, na perspectiva das potências apoiantes no combate ao colonialismo. Frequentemente, tal grupo ou etnia não era representativa da maioria das sociedades existentes nas fronteiras do novo país. Daí a inevitabilidade

dos conflitos, muitas vezes violentos. As guerras civis, especialmente após o fim das descolonizações, as crises permanentes entre Estados vizinhos, que chegam a materializar-se em violentas guerras e genocídios têm como uma das causas esses inadequados processos de transição política. Entre os principais conflitos atuais em África contam-se os da RDC (Boniface, 2014, p. 103) e o do Sudão, que opõe o governo do Sudão ao recente país Sudão do Sul, assim como o Conflito do Darfur, uma província ocidental do Sudão (Boniface, 2014, p. 107).

#### ***4.2 O Reordenamento das Fronteiras: Sudão e Somália***

Um outro problema, causador de muitos agravos, muitos deles de extrema violência, é a artificialidade de fronteiras que, marcadas especialmente a partir da Conferência de Berlim (1884-1885), vieram separar antigos reinos, comunidades, tribos e mesmo famílias. Este problema foi descongelado com as independências, embora a maioria dos novos países tivesse estabelecido o respeito pelas fronteiras coloniais, como um dos fatores de identificação do Estado. A separação do Sudão do Sul do Sudão foi um dos raros casos em que se reparou (aparentemente) uma injustiça feita muitos anos antes, lá longe, em Berlim. Contudo, permanecem litígios por resolver, como no caso da fronteira Egípto-Sudão.

Esses desajustes de marcação de fronteiras, como lhe chama Therezinha de Castro, iniciados em Berlim em 1885, foram devidos principalmente à procura de equilíbrios entre as potências presentes na célebre conferência e muito pouco atenderam à conjuntura presente na altura e às características e peculiaridades dos povos envolvidos. Terá sido atingido um equilíbrio geopolítico, mas destruíram-se estruturas étnicas, linguísticas e culturais. A estes desequilíbrios vieram juntar-se os que decorreram da partilha das colónias alemãs em África no fim da Primeira Guerra Mundial e, após o segundo grande conflito, a arranjos que levaram à atribuição de independência a regiões que se encontravam na mais completa dependência (Castro, 1999, p. 255), como as ex-colónias Ruanda, Burundi, Somália, cujos habitantes, vivendo num sistema tribal, não se identificavam com as nacionalidades então artificialmente criadas.

#### ***4.3 A Expansão da Jihad***

Uma nova entidade geopolítica tem vindo a destabilizar as já muito frágeis estruturas políticas, sociais e de segurança dos países africanos. São as organizações terroristas de inspiração religiosas, como a Al-Qaeda, a Al-Qaeda no Magrebe Islâmico, (AQMI), o Boko Haram, o autodenominado Estado Islâmico e a Al-Shabab. Mais ou menos rechaçadas do Norte de África, têm tentado impor-se mais a Sul, na região do Sahel e ainda mais para Sul. Mas este será um fenómeno da conjuntura, com que os países africanos terão de aprender a lidar, e que deverá ter a oportunidade de alterar a estruturas que constituem a região a sul do Saara.

## Conclusões

Mackinder via a região de África a sul do Saara como uma grande ilha rodeada de mares, onde incluía o mar de areia. A geopolítica pode realmente ajudar a compreender essa região, conforme afirmava Colin Flint mas, para tal, é necessário adotar um modelo de análise. O modelo adotado neste trabalho foi influenciado pelas abordagens de Carlos Mendes Dias e, principalmente, pelo “Método Geopolítico Alargado” de José Manuel Freire Nogueira. Os avanços da ciência e da tecnologia reforçaram o papel da Geografia como instrumento central da Geopolítica. Assim, cada vez mais, a Geografia serve, claramente, para esclarecer alguns dos comportamentos humanos e, neste contexto, permite ver mais claramente a região africana abaixo do Saara.

O posicionamento dos planaltos e cordilheiras africanas, situados ao longo da costa, dificulta a existência de planícies costeiras, favoráveis à fixação humana. O clima é tropical na maior parte da região, que apresenta faixas de vegetação correspondentes às grandes regiões climáticas. Assim, do equador para os trópicos encontramos faixas de floresta tropical e depois regiões de savana, a que se seguem estepes, antes de se chegar aos desertos. A vegetação é condição do clima, mas também os acidentes geográficos e estes fatores combinam-se para influenciar o comportamento humano e limitar a sua expressão. Quanto menos desenvolvida a sociedade humana e mais hostil o lugar onde vive, tanto mais os fatores estruturais condicionam o comportamento humano, como é muito claramente o caso de África.

Quando os portugueses iniciaram a sua aventura ultramarina, visando sobretudo desenvolver o comércio, os Estados africanos encontravam-se em pleno processo de desenvolvimento, existindo estruturas políticas que se relacionavam entre si económica e culturalmente, ou seja, existindo em África uma complexa rede de relações entre Estados. A conquista de Ceuta pelos portugueses levou ao desvio das ricas rotas que do Sul chegavam àquela e outras cidades da margem Sul do Mediterrâneo. Devido às características físicas de África, os povos europeus que iam chegando estabeleciam-se quase exclusivamente na costa. Primeiro vieram os portugueses, seguidos dos espanhóis. Uma segunda vaga incluiu franceses, ingleses e holandeses. Os europeus não detinham, contudo, capacidade para dominarem de imediato as estruturas políticas africanas que encontraram. Estas foram, após os primeiros contatos, passando por um processo de adaptação às novas condições geopolíticas. Embora tivessem sabido, de início, tirar proveito da presença dos europeus, adaptando-se à economia cada vez mais global, acabaram por enfraquecer e serem integrados nos impérios europeus. Acabada a Segunda Guerra Mundial, com a descolonização rápida de África, o continente tornaria-se muito inseguro e geoestrategicamente muito vulnerável, sendo palco do confronto dos dois grandes blocos da Guerra Fria, muitas vezes materializados

em “guerras por procuração”. Por exemplo, a relutância de Portugal em descolonizar, “acompanhando os ventos da História”, levou a uma guerra prolongada em três frentes, onde as grandes potências aproveitaram para jogar os seus interesses.

O profundo desequilíbrio político de África, a que hoje se assiste, está relacionado com a perpetuação do poder por parte dos líderes da independência, apoiados por ajuda externa, e que, quando desapareceram, deixariam os seus países sob grande instabilidade política. As condições estruturais caracterizam ao longo da História algum determinismo na forma como as entidades políticas de África se originaram, se alteraram e se apresentaram perante uma nova era, da globalização. Assim, na presente situação pós-colonial africana, assiste-se ainda a um forte tribalismo que, contribuindo para mascarar o nacionalismo, é condição para uma forte instabilidade securitária. A consequência da descolonização dos antigos impérios ultramarinos em África é, frequentemente, o aparecimento de Estados frágeis ou falhados, onde o sentimento de nacionalidade é exíguo ou inexistente. Assim, assistir-se-á a uma situação de neocolonialismo, com os países africanos ainda muito dependentes da ajuda dos países do Norte, enquanto vão ficando devedores a novos poderes, como a China, podendo afirmar-se que a atual conjuntura da África subsaariana, incluindo as suas fronteiras, está completamente desligada das realidades étnicas ou culturais, constituindo apenas uma sequência da fase colonial.

## Bibliografia

- Aron, R., 1962. *Paix et Guerre entre les Nations*. Paris: Calmann-Levy.
- Boniface, P., 2014. *La Géopolitique: 40 fiches thématiques et documentées pour comprendre l'actualité*. Paris: Éditions Eyrolles.
- Castro, T., 1999. *Geopolítica – Princípios, Meios e Fins*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora.
- Dias, C. M. M., 2012. *Geopolítica: Velhas mas novas aproximações e o contrário*. Aveiro: Mare Liberum Editora.
- ENEM Universia, 2018. África: Caracterização Física. In *ENEM Universia* [Online]. Disponível em <http://www.universiaenem.com.br/sistema/faces/pagina/publica/conteudo/texto-html.xhtml?redirect=59617078229772592973895155231> [Consultado em 13 de janeiro de 2019].
- Flint, C., 2017. *Introduction to Geopolitics*. Oxon: Routledge.
- Mafra, R. M. O., 2006. *Geopolítica: Introdução ao Estudo*. São Paulo: Sicurezza Editora.
- Mattos, C. M., 2002. *Geopolítica e Modernidade*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora.

Nogueira, J. M. F., 2015. *América do Sul: uma visão geopolítica*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

Nogueira, J. M. F., 2011. *O Método Geopolítico Alargado: Persistências e Contingências em Portugal e no Mundo*. Lisboa: IESM.

Silva, A. L. R., 2008. Os Estados africanos nos séculos XVI-XVIII: desenvolvimento desigual na África Ocidental. Em José Rivair Macedo, org., *Desvendando a história da África* [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, pp. 97-110. Disponível em SCIELO Books: <http://books.scielo.org/id/yf4cf/pdf/macedo-9788538603832.pdf>

# Teorias da Geopolítica e sua Aplicabilidade à Atualidade

Carlos Manuel Mendes Dias

*Coronel do Exército, Mestre em Estratégia e Doutor na especialidade de Relações Internacionais pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa. Docente da Academia Militar nas áreas da Estratégia, da Geopolítica, das Relações Internacionais e da Liderança.*

## Resumo

O artigo que se segue procura corresponder à finalidade que se pensa descortinar da temática que lhe dá título, isto é, evidenciar relações entre ação atual e teorizações de natureza geopolítica.

O texto sustentou-se num conjunto de pressupostos e a opção tomada foi aquela que privilegiou um conjunto de letras curioso, encadeado e consequente, pensa-se, sem navegar pelas fossas abissais do pormenor ou das explicações exaustivas da teoria.

Por sua vez, demos mais corpo ao clássico por gosto pessoal e porque não existe um presente sem um passado e, por conseguinte, não se deve ostracizar ou mesmo esquecer o último, sob pena de não possuímos a necessária ferramenta intelectual para percebermos o molde em que hoje estamos inseridos, nem um modelo de análise que consiga desvendar racionalidade nos caminhos que propomos para o futuro.

Iniciamos o texto pelo seu átrio, esforçamo-nos de seguida para o desenvolvermos para, à laia de momento último, efetuarmos sintéticas considerações finais.

## Abstract

*Theories of Geopolitics and its Current Applicability*

*The following article tries to correspond to the purpose that can be inferred from its title, that is, to put in evidence relations between current actions and theorizations of geopolitical nature.*

*This paper is based on a set of assumptions and the option taken was the one that privileged a chained and consequent set of ideas, without navigating the abyssal depths of the detail or the exhaustive explanations of a theory.*

*Because there is no present without a past, one should not ostracize or even forget the latter. Otherwise we do not have the necessary intellectual tools to perceive the framework we are inserted in.*

*We begin the essay through its atrium, and then strive to develop it to make synthetic final considerations.*

## 1. Átrio

O assunto a que fomos chamados a dedicar alguma reflexão e fazê-la transportar para onde as letras adquirem vida parece, julga-se, de complexidade indutora de afastamento, não só para aqueles que como nós somos apenas curiosos sobre essa «coisa da geopolítica», mas também para o vulgar cidadão que não terá tempo, nem paciência, para nele se esgotar, até porque o alimento está arrumado numa prateleira tão longínqua das preocupações diárias, que nem sequer é lembrado que o possuímos.

Só que tal alimento não se encontra estático na prateleira; ele prolifera, convive connosco amiúde, nas suas múltiplas dimensões e de maneira permanente. O termo «atualidade», presente no título com que nos prenderam, recorda-nos exatamente isso, escondendo-nos, em simultâneo, o facto de que por essa “evidente evidência”, a perigosa cegueira encontra terreno rico para existir, onde por vezes se faz acompanhar pela ideia de uma intelectualidade inatingível.

Mas tal não é e será por isso (ou também por isso), que percebemos esta oportunidade como um desafio de simplificação, tão possível, quanto suficiente que, para ser enfrentado foi moldado pelos seguintes pressupostos: i) a existência de conhecimento, mesmo que seja na generalidade, do acervo teórico que será forçado à colação; ii) do reconhecimento da importância de teoria abundantemente desenvolvida para a tomada de linhas de ação por parte dos diferentes grupos políticos, que a usa (a teoria) como fonte de inspiração justificativa, reduzindo muitas vezes a tipicidade do científico ao seu elemento prático<sup>1</sup>; iii) a aproximação feita neste articulado não entrará pelas portas da(s) finalidade(s) mais ou menos utilitárias (associe-se, também, com pressuposto anterior) que terão ditado pensamentos feitos teorias; e, finalmente iv) afastaremos o lugar importante e, por esse motivo, o afirmamos, da cientificidade inerente ao significado de «teoria», pela natureza e exigência ditados pelo contexto deste pequeno esforço escrito.

Procuraremos aspetos que convivem connosco com irritante frequência, que de uma maneira ou de outra, estiveram (estão) ligados, até com caráter de estranha permanência, nalgumas teorizações de natureza geopolítica.

## 2. Desenvolvimento

A China parece ter assinalado o cinquentenário da chegada do Homem à Lua com a materialização da possibilidade de vermos aquilo que o satélite da Terra oculta, na face que até agora os nossos olhos feitos máquinas, não conseguiam ver nem estudar. Estamos a falar da alunagem da missão Chang’e 4. O acontecimento aqui recordado serve-nos, não somente para lembrar a relação da geopolítica com a assumida fonte estrutural do “poder” e com o próprio “poder”, mas também para

---

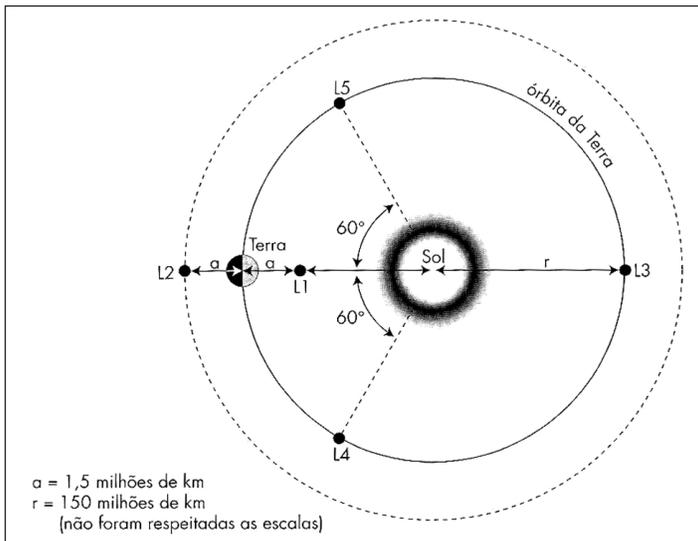
1 Apenas para contextualizar e no campo das matérias esquisitas, como a estratégia, ler Dias e Sequeira (2015, pp. 68-69).

identificar elementos, tão presentes nesta maratona de alguns anos, como pululantes em teorizações que, por exemplo, se encaixam, no domínio do elegante e forte “classicismo geopolítico”.

O arrojado chinês incluiu a utilização – com instalação prévia de um satélite retransmissor – de um dos designados pontos de Lagrange – são cinco na totalidade; conforme figura 1 –, localizações situadas a distâncias da ordem dos milhões de quilômetros do planeta azul e que, por efeito da anulação dos efeitos gravitacionais da Terra e da Lua, induzem estabilidade gravitacional a quem orbite à sua volta e, já agora, por imanência, ostracizam o consumo de combustível.

O ponto selecionado, segundo Sá (2019, p. 82), foi o L2 que, juntamente com o L1<sup>2</sup>, são aqueles que se localizam sobre a linha que une os centros do Sol e da Terra. Curiosamente ou nem por isso, segundo Dias (2012, p. 180) “No ponto L2 ou seu torno, melhor dizendo, parece estar planeada a colocação do telescópio espacial «James Webb», até porque parece ter «muito melhor vista» sobre o Universo e não só. Do ponto de vista da colocação do telescópio, não existem muitas dúvidas das vantagens em ser aí posicionado, dado que, a Terra, obstruindo parte do Sol, também suaviza o calor daí proveniente, protegendo a instrumentação do poderoso instrumento”.

Figura 1 – Os pontos de Lagrange



Fonte: Cotardiè e Penot (2003, p. 258).

2 De acordo com Dias (2012, p. 180), “De qualquer maneira (...), refira-se que o satélite «Soho» que tem como finalidade contribuir para o estudo do Sol e da heliosfera, foi colocado em Dezembro de 1995 a gravitar em torno de L1...”.

Por utilização das acrescidas possibilidades que tais localizações podem oferecer, parece intuitiva a relação com ideários geopolíticos classicistas como por exemplo, aquele que nos é oferecido pelo norte-americano Alfred Thayer Mahan (1840-1914) e a importância alocada a espaços/locais, que pelas suas características viam crescer o seu valor funcional; não parece despidendo podermos associar as faculdades que os pontos de Lagrange oferecem ao pensamento do teorizador do Poder Naval, particularmente, em matéria de *choke points* e do significado primacial que a existência de bases de apoio possuíam.

A ideia já foi por nós traduzida em Dias (2012, p. 200), por ocasião da reflexão tida a propósito da obra de Dolman (2002) e da sua tentativa de projetar para a dimensão Espacial, alguma teorização geopolítica designada de clássica, designadamente no que se refere a Mahan e a Halford John Mackinder (1861-1947).

Assim, retomando Lagrange e Mahan não deixaremos de citar (2012, p. 200), a bem da honestidade e do rigor, sobre a aplicação da teoria e as sequelas teóricas (os tais pontos) deixadas pelo autor das equações que traduzem a relação entre o potencial perturbador e as variações dos quatro elementos de órbita kepleriana: “a importância atribuída a localizações onde se possam erguer bases de apoio que, para além da simplificação do esforço logístico, incluindo o militar, facilitariam o controlo das próprias rotas comerciais; a materialização de «choke points»<sup>3</sup> e a ideia de que para dominar o Espaço não é necessária a onnipresença; será obrigatório sim o controlo dos «gargalos» existentes, diminuindo-se certamente o dispêndio de toda a tipologia de recursos”.

Para além desta matéria, a tentativa de projeção que se anunciou mereceu maior empenho na nossa análise e, o que nos parece importante apontar, é o da existência, na nossa opinião e acuteladas distância e contexto históricos, de pontos de contato entre o teorizado em 2012 e as reflexões de referência de Mackinder e de Mahan.

Dadas as características inerentes a um texto desta natureza, não ocuparemos mais espaço com aquilo que procurámos objetivar à altura, mas identificaremos Dias (2012, pp. 192-201), como a fonte a utilizar para quem quiser beber tais elementos de contato (tais como a utilização e importância atribuída aos fatores físico, recursos naturais e circulação) e, já agora, o que se evidencia como de clara inaplicabilidade.

Esta subida aos céus, ao permitir referenciar Mackinder, forçou-nos, de imediato, à instintiva lembrança da importância da grande massa terrestre dominante que seria

---

3 Segundo Friedman (2010, p. 228) “As batalhas serão travadas pelo controlo do espaço de órbita baixa, do espaço geostacionários, dos pontos lagrangianos (...). Com tratados ou sem eles, onde quer que vá a humanidade, vai a guerra. E uma vez que a humanidade irá para o espaço, haverá uma guerra no espaço”.

necessário controlar, ou seja, a Eurásia (Europa + Ásia)<sup>4</sup>. Também aditar, apenas para ficar dito, que a base geográfica do britânico foi, em grande medida, a mesma usada por Haushofer (1869-1946) e, saltando tempo, também a de Brzezinski (1997).

Eurásia que terá entrado de novo em erupção, pelo menos, em ideia (também escrita), como origem e fim de *duellum* entre os diferentes grupos políticos que gesticulam na “arena internacional”, como se comprova, por exemplo, pelo despertar constatado por Mações (2018).

Acautelando a realidade nova rebocada pelo final da Guerra Fria e o definimento da conhecida bipolaridade de então – por força do necessário peso da História –, parece candente aludir que os avanços fronteiriços iniciados pelo Czar Pedro, o Grande, nunca teriam sido decididos, se este tivesse, por magia, adivinhado, que chegada esta altura, tal pele delimitadora do território do urso, iria evidenciar emagrecimento que traduz imagem territorial existente anterior à expansão; afinal, foi com a sua vitória sobre os turcos em 1696, que o Mar Negro ficou ao seu alcance –, o controlo de tal espaço não deixa de acompanhar ideia relativa, mesmo que ingenuamente possamos não querer ou manifestar, à investida chinesa vestida de seda e usando todos os adereços do poder. Ligando-se na sua pureza à Europa e até, depois, a outros territórios como o Ártico e até a Antártida.

O exemplo chinês, que não ostraciza pensamento sobre tal mesmo raciocínio, na essência, isto é, o controlo da grande massa terrestre do planeta, por parte do gigante norte-americano – relembrem-se tradicionais aliados dos EUA e suas localizações, nas franjas daquela massa, como nos dita Brzezinski ou o posicionamento do poder naval dos EUA ao longo dos oceanos e mares do mundo – e russo, traz-nos à memória não somente os autores e teorizações já identificados a este propósito, mas também, por exemplo, Spykman (1893-1943) que nos transmitia que seria nesse grande domínio terrestre – a massa eurasiática ou “mundo velho” – onde se decidiria o poder universal (Dias, 2018).

Importaria ainda referir ou chamar à atenção, que a expressão “grande massa terrestre dominante” arrasta forçosamente análise sobre os fatores geopolíticos que dela “emanam”, nas teorizações, a seus tempos, elencadas, que não libertam pesos de recursos naturais, de demografia, de qualidade de grupos políticos, particularmente, os estatais poderosos, e do contrapeso.

A anterior cautela apontada dá-nos conta, paradoxalmente, até com certo arrojo, das mudanças tidas lá para os lados do Mar Negro e do Mar Cáspio. Iremos prosseguir com o primeiro, por utilidade, diríamos académica, para este conjunto de palavras, referindo o caso da Ucrânia, problemática candente nos nossos dias.

---

4 O instinto até propiciou outras memórias que se afigurariam úteis para os nossos propósitos, mas por maior utilidade, na sequência do caminho que escolhemos trilhar, selecionámos a “Eurásia”.

A sua existência independente, que tornou a Rússia mais dependente, no espaço do Mar Negro, com alusão direta a Odessa, o principal porto da Ucrânia, e Sebastopol – que, cumulativamente, são peças importantes para o acesso a mares de temperaturas mais acaloradas –, a sua posição de separadora ou de interposição entre a Rússia e a Alemanha, proibindo o urso de tomar caminho direto para a potência europeia central, sem ter que pagar tributo e o, dizemos, valor funcional permanente para a Europa que a sua localização configura, por colagem geográfica à sofredora Polónia, para além da sua riqueza em recursos, tão importantes, como tão esquecidos, como os alimentares (em particular, cereais) permite-nos estabelecer inúmeras relações com diferentes “modelos teóricos”; faremos síntese de algumas, dado o contexto: i) o assunto do acesso aos mares, neste enquadramento, presente em várias deambulações de raciocínio escrito, como as de Raoul Castex (1878-1968) ou as de Jaume Vicens Vives (1910-1960); ii) a “fuga” da Ucrânia para Leste corporizaria, de novo, a circunstância de constituir a Polónia como fronteira da Europa a Leste; conjuntura conhecida de inúmeras dificuldades de outrora e que, com a circunstância recente na Ucrânia, levou à musculação dessas zonas fronteiriças através da presença da NATO – de que falaremos também em sintéticos parágrafos mais à frente neste nosso texto – em cumprimento de missões integradas num *framework* em que a própria designação produz instintivo pensamento; é o caso das *assurance measures*. Objetivamente, a Ucrânia é hoje território centro de atenções e, cumulativamente, foco de conflito entre a Rússia e diríamos, o conjunto ocidental.

Mas, aproveitamos a ideia, não para a reiterar, mas para relembrar o grande corredor de mobilidade de Halford Mackinder, no qual a geografia física polaca se insere; sim, está na grande planície europeia, que tem “ponta” em França, num espraiar que passa para lá dos domínios russos;

iii) o entendimento de pivô geopolítico de Brzezinski (1997) e importância dos atores que nele se materializavam, celebrizado no seu *The Grand Chessboard*, mas que em abono de algum rigor, já vinha pelo menos de 1987, como podemos com curiosidade e interesse, “absorver”, no seu *Game Plan* – aliás, tal como o significado primordial atribuído à Eurásia –, traduzido originalmente do inglês com o título *EUA-URSS. O Grande Desafio*.

Não é despendendo, nesta nossa tentativa escrita, de dar conta, dos pivôs geopolíticos de Brzezinski, até pela sua conduta e posicionamentos atuais na contemporaneidade; eram eles: Ucrânia, Azerbaijão, Turquia, Irão e Coreia do Sul.

O elemento líquido como fonte estrutural do “poder”, como nos puderam dar conta os clássicos Mahan e Castex, também não tem sido esquecido, dadas as evidências, por exemplo e particularmente, dos esforços russos, chineses e indianos na busca do acréscimo do seu poder militar naval, não somente para garantia e conforme o caso de que estivermos a tratar, de manutenção de soberanias ou de sua reclamação, mas também no sentido de assegurar acessos ao mar (ou mesmo forçá-

-los) e de garantir a segurança das grandes linhas de comunicação marítimas, com permanente preocupação virada para os gargalos de sempre – Suez, Panamá, Gibraltar, Malaca, Sunda, Aden, Mancha, Messina, Sicília, os designados por Mahan como os estreitos centrais do Mediterrâneo, entre outros, são nomes que entraram na nossa convivência, quase diária – e onde o posicionamento – fator posição – dos atores em terra assume contornos de essencialidade, como pudemos mencionar em Dias (2018, pp. 121-122) a propósito do pensamento do almirante americano referenciado acima: “Do ponto de vista global, a posição inglesa constituía-se como ponto estratégico, dado que ligava o Norte da Europa ao Oceano Atlântico. Acresce menção ao efetivo domínio inglês em quatro «choke points» de relevo: o Canal Inglês e mar do Norte, o Estreito de Gibraltar e o Canal do Suez; desta forma, os britânicos podiam controlar as principais portas de acesso ao continente o que, em conjugação com o facto da inexistência de outro poder marítimo localizado fora da Europa, conferia aos britânicos a liderança dos mares”.

No que se refere ao fator geopolítico “posição”, que em sede de enquadramento teórico fornecido por Alfred Thayer Mahan, é tido ainda como “elemento básico do poder marítimo”, a análise também considera, entre outras questões, a tendência que se reforça ou que a isso pode levar para a constituição de um poder marítimo, a possibilidade de acesso a mares livres, circunstância inexistente, por exemplo, no caso chinês e o significado que se associa ao posicionamento japonês e de outros rosários de ilhas semeados para Norte e para Sul; Portugal, pelo contrário, configura a “geografia física” vantajosa, para sair em liberdade aos sabores do vento e das ondas.

Sobre esta matéria – em concreto, a posição – é para nós também pertinente mencionar a teorização do almirante Raoul Castex (1878-1968), que integra clara e objetivamente a ideia do significado importante da posição de países como Portugal, Inglaterra, França e Espanha, como força que os impeliu para conviver com a espuma dos mares.

Mas mais significativo para nós e, julga-se, para os nossos leitores, é a sua teoria das “posições geobloqueantes”, onde também se encaixa as aludidas menções à localização japonesa e aos tais rosários e ilhas, que poderão constituir apoios fundamentais para o bloqueio marítimo às rotas comerciais – ex.: Indonésia, Filipinas, entre outros atores<sup>5</sup>.

Até Karl Haushofer (1869-1946), na sua conhecida conceção de “Pan-Região”, fez respeitar a exigência de acesso ao mar.

---

5 “Ainda com base no racional apresentado, conclui [Castex] que a estratégia naval francesa seria sempre condicionada pela Espanha que, fruto da sua posição geobloqueante pode controlar as frotas francesas do Atlântico e do Mediterrâneo, interferindo mesmo, se necessário, nas suas possibilidades e capacidade de concentração” (Dias, 2018, p. 128).

Em contexto, é útil, do nosso ponto de vista, referir os espaços marítimos do Índico e do Pacífico como futuros “teatros” de maior tensão, mas aproveitamos as referências do parágrafo anterior, para as projetarmos para ao Ártico e dar-lhes a mesma aplicabilidade. O acaso que se vai materializando com maior vigor, à possibilidade de cruzar o mar outrora todo branco e quase inexpugnável (incluindo do ponto de vista militar), impossibilitando acesso a poderes marítimos pelo Norte ao *Heartland* de Mackinder, poupando tempo e dinheiro, traduz a configuração de mais uma importante linha de comunicação marítima que importa os interessados utilizar e, por imanência, garantir a sua segurança, até na perspectiva de evitar que outros a possam usar – a negação do território.

A existência abundante de recursos naturais estratégicos apimenta as interações entre os diferentes grupos políticos – que reclamam para si “territórios em profundidade” – e o fator geopolítico “posição” joga em grande favor da Rússia, sem esquecer o Canadá; e, por isso, para fazer do inóspito um local mais aprazível, para ocupar território, para erigir e melhorar pontos de apoio, militares e civis, para estender um pouco desta iniciativa ao *hinterland*, o *arktos* continentaliza – movendo populações; até, quiçá, “dando uso a autóctones”; afinal, em maior latitude de pensamento, o que significou o transiberiano noutros tempos, também referido por Mackinder – com dedução até para a evolução técnica e tecnológica –, senão outra coisa do que promover a continentalização de um gigante territorial?

E a preocupação com as grandes linhas de comunicação marítimas e a sua negação a outros, não se encontra também latente na teoria dos poderes conjugados de Spykman e na sua conceção de *Rimland*? A referida zona de amortecimento e/ou contenção dos poderes da Terra, para além de anfíbia, não era controladora da grande rota marítima/linha de comunicação marítima, que liga o Báltico a Okhotsk? Já que chegámos ao Ártico, parece agora mais habitual perceber a “carta” de maneira diferente, na justa medida da utilização de “visões polares” ou, melhor dizendo, de projeções polares, como o fez, de novo, Spykman (Dias, 2018, pp. 154-155) e, em linha com o nosso articulado, o aviador militar russo Alexander Nikolaievich Prokofiev de Seversky (1894-1974), que avançou raciocínio no sentido de afirmação da região polar como “espaço de batalha” onde se travariam de razões o Novo e o Velho Mundo; por curiosidade trazida pela reflexão de Friedman (2015, pp. 57-58), o primeiro simbolizado pelo Cabo de Sagres e o segundo pelo Cabo de São Vicente ou *Promontorium Sacrum* para os romanos, que acreditavam que ali acabava o mundo.

Dada a óbvia impossibilidade de escalpelizar as teorias, julga-se, no entanto relevante, lembrar as concebidas áreas de hegemonias das potências em confronto; os EUA viam na maior parte da sua extensão a América Latina como fonte de reserva de matérias-primas alimentadoras das suas indústrias, enquanto a União Soviética percebia o mesmo relativamente aos territórios africano e do Sudeste Asiático,

curiosamente ou nem por isso, espaços *Shatterbelt* em teoria bem sustentada de Saul Cohen (1925-...), até pelo menos 1991.

Não deixa de ser tão interessante, quanto evidente, a prática da ideia – trazida por Seversky nas suas áreas de hegemonia – quer na contemporaneidade, quer bem fundo no tempo histórico, alterando-se grupos políticos que com afã a praticam e acautelando o enquadramento teórico identificado; mas em boa verdade, o que se busca é o acréscimo das dimensões tangíveis do “poder”; incluindo-se a aquisição de terra arável, dando tradução aos muitas vezes esquecidos recursos alimentares, que importa não verem o elemento de criticidade a si alocado.

O Médio Oriente e toda a problemática associada tem estado sempre na ordem do dia e já há muitos anos, apresentando curioso e rico rasto histórico; mesmo para o comum dos cidadãos, trata-se de assunto de riquezas naturais, trata-se de assunto de controlo de territórios e sua reivindicação; trata-se de assunto de religião; trata-se de assunto de direito à existência; trata-se de assunto de etnias; trata-se de assunto de controlo de água; trata-se de assunto de outros atores, para além daqueles que por essas terras perigosas convivem, com particular realce, para as grandes potências com necessidade, apetência e porque não dizer capacidade e até finalidade, de exercerem controlo regional e até mais que isso; trata-se de assunto de diversidade e de divisão; afinal, trata-se de assunto de fragmentação.

Tantos assuntos, em complexo e farto conjunto fornecedor de matéria-prima para a Ciência Política, com a componente “GEO” como coadjuvante, com a tipicidade de neles interferirem e por eles travarem-se de razões, as potências globais ou de primeira grandeza, na linguagem do teorizador dos poderes conjugados, dominadoras e/ou controladoras dos seus diferenciados espaços.

O fornecimento, como verificamos, é diário e, por conseguinte, a circunstância deixa de o ser, pela teimosa convivência da permanência, justificando o teorizado por Cohen, que mantém o Médio Oriente como *Shatterbelt*.

A pequena referência à abundante complicação no Médio Oriente induz-nos à tomada de alguma palavra sobre nova conjuntura, pelo menos na contemporaneidade, configurada pelo final da Guerra Fria, por curiosidade, não só, mas também na região central da Eurásia, diríamos, isto é, lá para os lados do Cáspio. A indução também se justifica, por intervenções de diferentes atores naquele espaço, caracterizados pelo “ão” no nome; podemos até estender o território objeto à área caucásica, visto também se terem ionizado os eletrões denominados Geórgia, Arménia e Azerbaijão – lembrem-se do pivô geopolítico de Brzezinski, bem posicionado para bloquear a área da Ásia Central e da bacia do Cáspio? E, já agora, também um separador entre a Rússia e o Irão; Cáucaso que por sua vez, importaria não deixar a amnésia prosseguir caminho, é, muito por determinação geográfica, a fronteira entre dois “impérios” ou atores poderosos, tão robustos, quanto históricos: o turco e o russo (Friedman, 2010, pp. 140-141).

Brzezinski (2004) é, de novo, explícito, ao afirmar que a intervenção primacial norte-americana, no sentido de manter preponderância na massa terrestre dominante – Eurásia – deve ser efetuada numa região que denominou de Balcãs Globais – em arrastamento e atualização dos Balcãs Eurasiáticos<sup>6</sup> de 1997 –, integrando atores como Arábia Saudita, Irão, Iraque, Afeganistão, Qatar, Cazaquistão, Uzbequistão, Quirguistão, Tajiquistão e Turquemenistão. Não será por mero acaso, certamente, que para além de outras razões, a relação da potência do Novo Mundo com a Turquia venha a ser gerida com pinças (a Turquia estará num prato da balança, que vê no outro prato o Irão), tal como acontece com a Índia, em virtude de se poder vir a constituir como um aliado (não tradicional) para aquela zona, como também nos avança o ex-secretário de estado polaco, na obra de 2004.

Fazendo jus ao prometido anteriormente, optávamos agora por efetuar nótula relativa à Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN ou NATO no acrónimo em inglês –, que fará os seus setenta anos este ano e que encontrou justificação de natureza geopolítica no conhecido conceito de Midland Ocean, integrado na última evolução da teorização de Halford Mackinder apresentada em 1943 na revista *Foreign Affairs* no articulado intitulado “The round world and the winning of the peace”, assente na busca de um contrapeso ao *heartland* russo, os EUA, desde que este ator mantivesse a efetiva capacidade de intervenção no espaço europeu<sup>7</sup>.

De maneira sintética, as recentes missões da NATO em territórios bálticos e nas fronteiras Leste da Europa, reiterando afirmação anterior “com algumas ações sendo solicitadas por aqueles países fronteiriços com o território do macho das ursos das constelações” vieram dar conta ou traduziram a necessidade, ainda, de sua existência na defesa da “Europa”, num esforço partilhado, mas não ignorante, quer sobre a indispensabilidade atrás focada, quer sobre a utilidade para os norte-americanos, na justa medida em que através daquela Organização Internacional, evita potenciar ou promover eventual isolamento relativo ao espaço europeu e maior dificuldade de aceder à própria massa terrestre eurasiática.

---

6 “...por duas razões principais: por gerador de grande parte da turbulência existente na massa continental dominante, sobre tudo no espaço geográfico entre a Europa e o Extremo Oriente e por poder materializar-se como o espaço onde o choque com o mundo islâmico tem maiores probabilidades de acontecer” (Dias, 2006, p. 227).

7 “Curiosamente ou nem por isso, Virgílio de Carvalho, num artigo publicado no *Diário de Notícias* [abordando assunto associado à unificação da Alemanha] do dia 06 de agosto de 2002 afirmava que mesmo a França e a Grã-Bretanha juntas não conseguiriam fazer frente a uma eventual Alemanha com tendências expansionistas, necessitando sempre da retaguarda americana, pensamento perfeitamente idêntico ao de Mackinder, plasmado na sua teoria do Midland Ocean (...). Outra ótica de abordagem do «problema» alemão, pode ser a francesa, que vê na integração europeia a forma de evitar que a Alemanha se possa configurar como ameaça” (Kissinger, 2001, *apud* Dias, 2010, p. 117).

A ideia encapotada por detrás do parágrafo anterior é aquela que grassou, mesmo na “Europa” sobre o propósito ou razão de existência da Aliança, em virtude do equivalente oposto ter desaparecido; na altura, grande parte da discussão sofreu efeitos de ventos, muitos deles empobrecidos de conteúdo, dado o enriquecimento de algum discurso político superficial (felizmente que nem todo); a consequente elasticidade da discussão incluiu a utilidade do espreguiçar para Leste e assim foi...o vácuo deixou de o ser, por força do conhecido alargamento

Aludimos ao assunto, não somente devido à modernidade da ação da NATO, não somente devido às maiores dificuldades de entendimento no seu seio – circunstância que se esperaria, porque quantos mais houver, maior divergência, pelo menos no plano da tese, é imanência –, mas também para a obrigatória referência à discussão feita por Henry Kissinger, no seu livro de 2001 que, em abono do rigor, já vinha alavancada pelas reflexões escritas na sua “Diplomacia” que, do nosso ponto de vista identifica, no plano concetual, a questão; continuaria a NATO a constituir-se uma Aliança, ou estaria a transformar-se num sistema de segurança coletiva?<sup>8</sup>

Talvez por isto, em situações de impossibilidade de entendimento que obviam uma posição unânime, alguns dos seus elementos admitam agir sozinhos ou em, como se costuma intelectualmente designar, coligações de geometria variável; e às vezes até se avança com estas soluções, para depois, analisada a circunstância no pós sofrimento de dano prático inerente à ação, a organização anunciar a sua concordância.

Importa ainda apontar as interações existentes, desde pelo menos o ano de 2013, entre a UE e os EUA no sentido da criação de uma Área de Comércio Livre Transatlântica que, e sem pronúncia sobre tipicidades económicas, financeiras e comerciais e eventuais fragilidades competitivas, elencadas com relação a outros espaços e mercados, que importa colmatar, vem revelar da possibilidade de configuração de outro mecanismo, para além da NATO, de parceria transatlântica, talvez por sequela desta, diria, nova identidade europeia.

Não deixa de ser interessante dizer que também estas matérias já vinham sendo anunciadas por Henry Kissinger (1923-...) na sua pertinente e já aludida obra datada de 2001, onde sugeria, fundamentadamente, a revitalização da parceria atlântica e propunha uma nova estrutura para as relações atlânticas, assente nas dimensões política – um Grupo de Direção Atlântica –, militar – NATO como organização de referência – e económica – Área de Comércio Livre Transatlântica –,

---

8 “O ponto fraco da segurança coletiva reside no facto de os interesses raramente serem uniformes e a segurança realmente raramente ser una. Assim, é mais provável que os membros de um sistema geral de segurança coletiva concordem na inação do que na ação conjunta; ...” (Kissinger, 1996, p. 76).

afirmando assim que a NATO já não era suficiente para assegurar um elo transatlântico robusto.

### 3. Considerações finais

O caminho que nos trouxe até aqui prolonga-se para territórios distantes, impossíveis de alcançar pela limitação de recursos a que nos sujeitamos em empreendimentos desta índole. Muito ficou por associar; muito ficou por conjugar, uma panóplia de ações, tão diversa, quanto numerosa, ficou por apreciar e por procurar sustentação em teorização tida desse nome.

Por outro lado, o fundo saco de pormenores, de circunstâncias e de contextos, assim como de outras particularidades, incluindo a da diversidade teórica à nossa disposição e a diferentes escalas, torna-se barreira intransponível, a não ser que fossemos possuidores das capacidades da rainha Daenerys da casa de Targaryen da série *A Guerra dos Tronos*, que também nos ensina alguma coisa, sobre assunto de geopolítica, tal como acontece com o *Senhor dos Anéis* e o *duellum* pela Terra Média.

Navegando pelos mares da tecnologia, seria também interessante fundearmos de vez em quando, para refletirmos sobre a importância decisiva que o fator tecnológico já assume e assumirá no futuro, no (re)desenhar das dinâmicas de “poder” e até mesmo na obtenção de equilíbrios de “poder”, incluindo aquelas cujas forças se revelam à escala global; ficará para a próxima. Só que a ideia futurista, tem-no sido como tal ao longo dos tempos e bem referida em teorização antiga, como no caso de Mackinder, que também não deixou de alardear a necessária complementaridade entre componentes – no caso e em contexto, terrestre e marítima.

Esta relação/interação entre componentes tem-se desenvolvido ao longo do nosso tempo e, independentemente, da maior ou menor preponderância que se possa atribuir a qualquer delas, o que é seguro afirmar é que o “poder” mais completo tem sido procurado, com os diferentes grupos políticos a trabalhar nas suas diferentes fontes estruturais – Terra, Mar, Ar, Espaço Exterior e Ciberespaço<sup>9</sup> –, obviamente dependendo de outras variáveis, como a própria localização/posição, mas buscando ação mais coordenada e integrada<sup>10</sup>, por um lado e, por outro, a reconhecer a sua multidimensionalidade.

Neste momento final, parece tempestivo recordar um pensamento que «correu» ao longo do texto e para quem não tenha dele dado conta; é que entrando no campo da Geopolítica, estamos a falar de “poder”, elemento central da Ciência Política; é a

---

9 Para uma primeira aproximação à temática da geopolítica e o ciberespaço, sugere-se Dias (2012, pp. 145-171).

10 Associe-se até, pese embora a necessária prudência, como o “novo” conceito do multi-domínio que, no campo das operações militares se vem desenvolvendo desde 2012, numa dita evolução concetual do *Air-Sea Battle* (Pires, 2018).

*polis* tida como ponto referencial da política, é certo, mas encarada como seu objeto material, expressão que surge inseparável da irmã formal (a Ciência Política).

Estamos assim a falar da obtenção, da conservação, do reforço, da fragilização de “poder”; porventura, situamo-nos no domínio da política no seu sentido mais técnico.

Dizer ainda nestas palavras finais, que privilegiámos o classicismo geopolítico, na justa medida em que os elementos iniciais da sua fundação mantêm perfeita atualidade; a essencialidade do território, os recursos naturais, a posição, configuração e dimensão.

Finalmente, sim...acabar; fazê-lo de uma forma que já utilizámos algumas vezes, mas que por a considerarmos tão ajustada, outrora, como hoje, e tão presente em teorizações conhecidas, como na ação que as vê hoje aplicadas; aqui vai citando-se Bessa e Dias (2007, p. 15):

“Sendo uma disciplina científica que trabalha em prol da Ciência Política, que pode fazer a Geopolítica? Em primeiro lugar dar-nos um conhecimento íntegro sobre o planeta nos seus aspetos políticos menos agradáveis. E em segundo, dar-nos a hipóteses de traçar quadros para o pior, oferecendo-nos o melhor, propiciando-nos os instrumentos para analisar, sem enganar e sem vãs desculpas.

Com a mesma facilidade com que foi entendida, em tempos e em determinadas conjunturas, de Ciência para a Guerra, de Ciência para a Paz, a Geopolítica pode ser percebida também como a Ciência para os Equilíbrios e, no fundo, com o conhecimento projetado sobre representações, percepções e realidade, oferece-nos matrizes e modelos caracterizados pela inteligibilidade, ferramenta principal da compreensão.

Conhecem melhor utensílio para começar a escavar um projecto claramente humano?

É como tal que nós a entendemos e é justamente com isso que nos congratulamos”. E lembrando o nosso átrio, ficou assim...

### Referências bibliográficas

Bessa, A. e Dias, C., 2007. *O Salto do Tigre – Geopolítica Aplicada*. Lisboa: Prefácio.

Brzezinski, Z., 2004. *The Choice. Global Domination or Global Leadership*. Nova Iorque: Basic Books.

Brzezinski, Z., 1997. *The Grand Chessboard – American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. Nova Iorque: Basic Books.

Brzezinski, Z., 1987. *EUA-URSS. O Grande Desafio*. Rio de Janeiro: Nórdica.

Cotardièrre, P. e Penot, J., 2003. *Dicionário de Astronomia e do Espaço*. Lisboa: Didáctica Editora.

- Dias, C., 2018. *Geopolítica. Conceptualização Clássica*. Faro: Sílabas e Desafios.
- Dias, C., 2012. *Geopolítica. Velhas mas novas aproximações e o contrário*. Aveiro: Mare Liberum.
- Dias, C., 2006. *Kissinger e Brzezinski*. Lisboa: Prefácio.
- Dias, C. e Sequeira, J., 2015. *Estratégia. Fundamentos teóricos*. Lisboa: Letras Itinerantes.
- Dolman, E., 2002. *Astropolitik: Classical Geopolitics in the Space Age*. Portland: Frank Cass Publishers.
- Friedman, G., 2015. *Focos de Tensão*. Lisboa: D. Quixote.
- Friedman, G., 2010. *Os próximos 100 anos*. Lisboa: Livros d'Hoje, Publicações Dom Quixote.
- Kissinger, H., 2001. *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21<sup>st</sup> Century?* Nova Iorque: Simon & Schuster.
- Kissinger, H., 1996. *Diplomacia*. Lisboa: Gradiva.
- Mações, B., 2018. *O despertar da Eurásia*. Lisboa: Temas e Debates/Círculo de Leitores.
- Pires, N., 2018. *O conceito multi-domínio e as possíveis aplicações às Forças Armadas Portuguesas*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Sá, S., 2019. A conquista chinesa do lado oculto. *Revista Visão*. Lisboa: Lisgráfica, pp. 82-83.

# A Dicotomia Marítimo *versus* Continental: uma Aporia Epistemológica da Geopolítica

António Horta Fernandes

*Professor do Departamento de Estudos Políticos da FCSH da Universidade Nova de Lisboa. Estrategista.*

## **Resumo**

O presente artigo pretende mostrar como uma das mais importantes teses da geopolítica clássica, a dicotomia entre potências marítimas e potências continentais, não tem sustentação nem histórica nem epistemológica para explicar os racionais e os fenómenos políticos condicionados pelo espaço. Nesse sentido alinham-se alguns dos materiais possíveis para a desconstrução da dicotomia, não sem antes escorar sucintamente o objeto da geopolítica, distinguindo-o tanto da geoestratégia quanto da geografia política.

## **Abstract**

*The Maritime Dichotomy versus Continental:  
an Epistemological Aporia of Geopolitics*

*This article intends to show how one of the most important theses of classical geopolitics, the dichotomy between maritime powers and continental powers, has neither historical nor epistemological support to explain rational and political phenomena conditioned by space. In this sense, some of the possible materials for the deconstruction of the dichotomy are aligned, not without briefly summarizing the object of geopolitics, distinguishing it both from geostrategy and from political geography.*

“Se o homem não fosse nada senão um ser vivo inteiramente determinado pelo seu ambiente [...] os puros homens telúricos e os puros homens marítimos, pouco teriam a ver uns com os outros; coexistiriam sem qualquer referência mútua, e tão mais sem referência quanto mais puros fossem”  
(Schmitt, 2008, p. 29)

### **Abertura**

Encarar hoje a clássica dicotomia geopolítica entre potências marítimas e potências continentais implica olhá-la com ironia, incluindo as novas formulações em torno à ideia de Estado revisionista, que mais não fazem senão encobrir a velha terminologia do perturbador continental, e sobretudo lê-la à luz da geopolítica renovada. Contudo, não iremos neste artigo reler a velha dicotomia desconstruindo-a a par e passo em função de todas as renovações conceptuais e metodológicas da geopolítica, até porque em Portugal o trabalho teórico realizado por Pedro Pezarat Correia (2010) já acarta muitos materiais nesse sentido. O nosso empreendimento é de natureza epistemológica mais geral e segue de perto um trabalho previamente realizado (Fernandes, 2007). Convém, no entanto, deixar algumas palavras sintéticas sobre a natureza atual da geopolítica antes de prosseguirmos.

A geopolítica tem hoje uma expressão muito mais humanizada, senão mesmo mais humanista, e se os problemas de fronteira política não foram ultrapassados, nem nunca o serão enquanto existirem entidades soberanas, dotadas formalmente de plena majestade, carácter absoluto e discricioniedade excecional para refazer o seu próprio espaço (desde logo físico) de imposição, não é menos verdade que os problemas colocados a essas soberanias condicionadas pela geografia no seu exercício, são sobretudo problemas políticos condicionados pela geografia humana, ou pela ecologia humana, isto é, pelo quadro ecossistémico inter-relacional onde a comunidade política exerce o seu mandato. Com efeito, a geopolítica pode definir-se como a ciência que tem por objeto o estudo do condicionamento geográfico da política, não necessariamente soberana.

De qualquer forma, a geopolítica nunca perdeu totalmente o seu aguilhão inicial: a sua dimensão conflitual sempre à espreita, e nisso se aproxima sem se confundir com a geoestratégia, uma vez que de todo o exercício político (interno ou externo)<sup>1</sup> atendeu sobremaneira àquele que tinha a ver com o uso do poder enquanto tal poder e, por conseguinte, com a luta pelo poder. É evidente que esta sua marca de

---

1 Embora a dimensão do condicionamento político do espaço ocorra naturalmente a nível interno, e a relação entre o interno e o externo seja cada vez mais dialética, não é menos verdade que a globalização acabou por uma vez mais projetar predominantemente o foco externo da geopolítica.

água inicial não perfaz hoje o cerne da geopolítica – pensemos na geopolíticas da paz –, nem sequer essa marca deve tramitar sem mais para o campo da estratégia (campo da hostilidade), uma vez que mesmo uma dinâmica da política, ou melhor, do poder enquanto tal e sem mais, tem a sua própria arquitetura interior, a sua própria modulação em função da geografia e em função da política no seu todo e dos próprios fins suprapolíticos – de que a comunidade política é curadora –, os quais não se reduzem à hostilidade, à estratégia, mesmo atendendo à ideia da estratégia como disciplina de fins, e como racionalidade social finalista.<sup>2</sup> Já para não referir em substância que a própria lógica interna de projeção de poder tenha também a ver com a imposição soberana e não necessariamente com pretensões digladiantes sobre a soberania, em particular, nas áreas de fronteira, ou em todos as áreas onde terceiros podem querer fazer valer a sua força em caso de esvaziamento ou tão simplesmente do menor raio de ação do poder político firmado.

Todavia, mesmo no seio de uma geopolítica renovada, importa não esquecer igualmente esse aguilhão acabado de referir e que se prende com a luta pelo poder, porquanto não só esse aguilhão é a tal marca de água que ainda resiste, mas sobretudo porque resiste legitimamente, se não queremos ver a geopolítica amputada de uma dimensão ainda hoje marcante, a do exercício do poder nu. Não é que isso nos satisfaça ou compraza o leitor, mas se o leitor quiser abraçar da geopolítica a novel dimensão humanista não pode fechar os olhos e fingir que não vê a realidade, deixando sem tratamento geopolítico uma dimensão quiçá ainda demasiado omnipresente. Para atingir um desiderato pacífico é igualmente necessário encarar sem rebuço aquilo que de pacífico nada tem.

Importa agora, uma vez que falámos em geoestratégia, e o problema da dicotomia geopolítica entre potências marítimas e potências continentais é também muito uma questão geoestratégica – a noção de potência está lá a indicá-lo – distinguir de forma breve a geopolítica da geoestratégia. A geopolítica, como já mencionámos, refere-se a toda ação política, mas sem que o seu acento tónico seja o da ação em

---

2 Essa racionalidade social finalista não é mais que a racionalidade social estratégica, a qual pode ser definida como “uma socialidade relativamente autónoma da racionalidade política da qual depende, uma expressão específica e singular da comunidade política face ao conflito hostil, em particular face à guerra, que por causa da excecionalidade desta última gera fins próprios, de carácter prudencial (dianoético), em ordem a responder, encaixar e aplacar, morigerando-a, a violência bélica. A racionalidade social estratégica, embora visando atingir os objetivos políticos que suscitam ou podem suscitar hostilidade por parte de uma outra vontade política, portanto, no âmbito de uma “violência razoável”, é antes de mais a resposta visceral do homem ao embate concentrado da violência bélica por esta ferir o seu ser primacial enquanto estado de paz (incluindo o cerne da esfera política). Pelo que o objetivo de fundo e profundo que perpassa através da gestão da violência é o bloqueamento e desarme último da guerra e não a vitória ou a negociação em si” (Fernandes, 2017, p. 409).

meio conflitual hostil. Por sua vez, a estratégia é envolvente da geoestratégia, enquanto a geopolítica não se resume a um mero conteúdo da política. Isto é, enquanto a geopolítica é uma disciplina e mesmo um saber autónomo – por razões que se prendem com o evolover da sua própria história<sup>3</sup> –, ainda que pertença à área política e das Relações Internacionais, a geoestratégia é apenas uma forma do saber e do agir no campo estratégico, fundamental, é certo, porquanto as condicionantes geofísicas e geo-humanas são essenciais a qualquer manobra estratégica. Estamos, portanto, no campo da estratégia aplicada, do estratega. Campo esse, por mais importante que seja em termos práticos, dotado de um lugar específico no edifício estratégico, enquanto parte de um todo e nada mais; enquadramento hoje pacificamente aceite pelos estrategistas.

Por fim, umas quantas palavras ainda para distinguir geopolítica de geografia política. A diferença essencial reside no ângulo de análise. Para a geopolítica o estudo da decisão política condicionada pelo espaço é central. Já para a geografia política o eixo da análise é o levantamento de determinadas características espaciais físicas e humanas que influenciam o exercício da política, tal como influenciam o exercício de outras atividades, das quais cabe ao geógrafo indagar no âmbito da sua atividade científica. O mesmo é dizer que o ângulo de análise da geopolítica se centra na política, propondo-se atender às suas condicionantes geográficas, se quisermos, ecossistêmicas, enquanto o geógrafo político se centra no espaço em si mesmo, o qual, naturalmente, tem repercussões políticas. É óbvio que esta separação se processa em termos ideais, porquanto a tangente entre as duas disciplinas é real e sempre o foi ao longo da história, mais curta, da geopolítica – não por acaso, e a título de exemplo, os geopolíticos da escola alemã foram em grande parte geógrafos; desde logo Haushofer.

### **A Dicotomia Geopolítica**

Que a geografia influencie a política e a estratégia é um dado trivial e, não obstante, uma ferramenta científica útil para uso dessas disciplinas. Que se exacerbem os fatores geográficos, trazendo-os à absolutização já é uma outra coisa muito diferente. Ora, aquilo que nos interessa sobretudo é a absolutização de uma determinada tensão geográfica (dicotomizada), a qual coarta, em última instância, as diferenças geográficas nas suas coordenadas não só espaciais, mas igualmente temporais, acabando, na prática, por negar o condicionamento geográfico tão legitimamente pretendido.

Na verdade, terra, mar e ar, enquanto tais, bem como os contextos materiais e mentais das comunidades políticas e humanas em geral são fatores geopolíticos. Toda-

---

3 Acerca da forma como a geopolítica atingiu um estatuto científico logo na primeira metade do século XX, veja-se Korinman (1990).

via, o homem tanto pode ser apreciado como fator ou como agente, mas já o espaço por si mesmo, se não se quer aprisionar o sujeito livre e responsável numa malha determinista, deve ser lido no seu discriminativo enquanto fator e na sua globalidade como eventual ator se e só se conjugado com o homem, caso contrário o fundo ético restabelecido pelas novas abordagens geopolíticas perde-se. E seria estranho esse fundo ético definir a estratégia, uma disciplina imersa na conflitualidade hostil, mas nada ter a ver com a geopolítica, a qual não se resume, como vimos, à dimensão da conflitualidade hostil – tentar enquadrar esse aguilhão geopolítico da luta pelo poder num marco ético é todo um caminho ainda por trilhar.

Pois bem, perceber em primeiro lugar se essa absolutização espacial se pode basear em características intrínsecas ao poder marítimo *versus* características do poder continental será o nosso primeiro passo. Lançando depois um olhar para a dicotomia em ação, ao melhor estilo do dualismo de ressonâncias gnósticas.

### **Maritimidade *Versus* Continentalidade**

Importa averiguar se existe alguma substância mais ou menos trans-histórica para a dicotomia maritimidade/continentalidade, onde esta última se possa lastrar em porto seguro sobrevivendo às invernias de matizes que uma cláusula *caeteris paribus* resolverá a contento. Ainda que muitas vezes, é uma nossa suspeita, até as matizes se esqueçam. Trata-se de uma tarefa importante porquanto a dicotomia em causa perpassa pelo pensamento de importantes vultos geopolíticos, tais como Mahan, Mackinder, Haushofer, Spykman, entre outros, e inclusive um pensador tão marcante como o foi Carl Schmitt. Embora para este último, em *Terra e Mar*, a técnica hodierna e o aparecimento da 3.<sup>a</sup> dimensão tenham feito cair a separação entre terra e mar – costura entretanto já renunciada pelo império marítimo britânico desenraizado do século XIX –, com base na qual se ergueu a dicotomia (Schmitt, 2008, pp. 88 e 97) – esta evolução schmittiana no sentido da compreensão de uma nova configuração universalista do espaço, sedimentada em *O Nomos da Terra*, não é necessariamente positiva para o pensador alemão, ao contrário, porque, segundo ele, tende a neutralizar o espaço e com ele a política (Herrero, 2007, pp. 105-110).

Todavia, iremos centrar a nossa análise na excelente síntese realizada por Políbio de Almeida das características de cada um dos polos da dicotomia, com base na monumental obra, em seis volumes, do historiador belga Jacques Pirenne, filho do famoso medievalista Henri Pirenne, intitulada *Les Grands Courants de l'Histoire Universelle*.

Segundo Políbio de Almeida, baseado em Jacques Pirenne, as características que permitiriam definir uma civilização marítima, designada por talassocracia, opõem-se àquelas que definiriam uma civilização continental, designada por epirocracia. As talassocracias são caracterizadas pelas suas manifestações de extroversão, vivem do contacto com outras civilizações, as suas culturas são um produto de sínteses

sucessivas fundadas na permuta de valores materiais e espirituais com outras culturas, configurando sociedades abertas, em prejuízo muitas vezes da coesão nacional. Geram o individualismo e a concorrência que, embora causando tensões, criam riqueza. O poder é descentralizado, tendendo para a tolerância e a democracia. A sua riqueza reside no comércio de bem perecíveis, permitindo uma grande mobilidade social. A sua expansão fez-se pelo contacto e deu lugar a um colonialismo com vocação emancipadora dos dominados. As suas relações com outros povos fizeram-se de forma mais harmónica, o que conjuntamente com a maior distância de civilizações desiguais, contribuiu para um melhor e mais rápido conhecimento do mundo.

As epirocracias, ao contrário, são introvertidas e arrogantemente ensimesmadas, recusando as aculturações com base num princípio de superioridade. Têm estruturas sociais altamente coesas e exclusivamente nacionais. São caracterizadas por um holismo intolerante, e nessa medida, o poder é centralizado e autocrático. A sua riqueza reside na terra, transmitida de forma rígida. O seu expansionismo é por conquista, com vocação final de incorporação do outro. A sua relação com o outro faz-se de forma rígida e próxima sem grandes aculturações mútuas.<sup>4</sup>

Não é muito difícil de constatar que esta teorização é quase a pedido de uma época porque, quanto mais não fosse, o sincretismo entre os termos cultura, civilização, povos, e sentido de coesão nacional jamais pode ter o rigor histórico ou sociológico que deveria caracterizar tão arrojadas afirmações. Será a época que começa com a génese da bipolarização mundial, os preâmbulos da Guerra Fria, mas também o cataclismo que nomeadamente a França e a Bélgica acabaram de atravessar às mãos de um agressor oriental, no caso, a Alemanha nazi. De resto, é mais uma vez, porque se trata de uma recorrência intersubjetiva histórica, o perigo de Leste que parece estar subjacente tanto à leitura de Políbio de Almeida quanto à de Pirenne, onde se baseia. Já a pretendida vocação universalista das talassocracias tende a “des-geografizá-las”, o mesmo é dizer, a espiritualizá-las como potências universais pneumáticas e logo não assoberbadas pela fixação centrípeta do terrunho. Seja como for, atente-se à tese, hoje inaceitável, de um colonialismo de vocação não imperialista mas emancipadora, vinda de um belga e sabendo do terrível flagelo que foi a colonização do Congo (Hochschild, 1998).

Apesar de tudo, e ainda que escorada nas idiosincrasias pessoais e na circunstância, no sentido orteguiano, do nosso historiador, poderia muito bem a tese ter alguma soltura, isto é, ser objetivamente aplicável a várias épocas e espaços diferenciados e em si mesma estar fortemente blindada.<sup>5</sup> Todavia, e à parte a nossa

---

4 Cf. J. Pirenne, *Les Grands Courants de l'Histoire Universelle*, citado em Almeida (1990), pp. 142-143).

5 É visível a dívida para com Ortega y Gasset neste ponto, mas queríamos salientar sobretudo a notável obra de um cientista e epistemólogo, Michael Polanyi, irmão do célebre antropólogo

presunção de que não existe uma teoria, ou mesmo um sistema de crenças fortemente blindado e de aplicação trans-histórica, parece-nos também que a utilidade desta teoria como instrumento de análise, começando pelo seu teor nomotético, tem por si defeitos de sobra para poder servir suficientemente os seus propósitos.

É óbvio o excessivo generalismo da teorização proposta, não atendendo nem às diferenças históricas nem às diferenças antropológicas no espaço. E no seguimento disso mesmo, por uma das muitas ironias da história, não deixa de ser notável que o vocábulo definidor da maritimidade mergulhe na arcana prosa de Xenofonte relativa, afinal, a uma das civilizações menos marítimas que poderíamos encontrar, de acordo com as propostas de Pirenne, glosadas por Políbio de Almeida.

Ora, como mostram à saciedade Pierre Vidal-Naquet e Michel Austin, no mundo grego, incluindo Atenas, não havia nada que se parecesse a uma política ativa de expansão comercial, tal a visão negativa tida do trabalho para os gregos e o papel desempenhado pelos estrangeiros no comércio. As cidades gregas providenciavam unicamente uma política de importação em virtude da impossibilidade de realização do ideal autárcico da *polis* (Austin e Vidal-Naquet, 1985, cap. 6). Sendo esse mesmo desprezo pelo trabalho e pela atividade económica em geral que dizia da capacidade empreendedora dos gregos muito noutra sentido: na pilhagem por conquista militar, e na subjugação do outro, compatível com a liberdade própria (Austin e Vidal-Naquet, 1985, pp. 126 e ss.). Não devemos olvidar que Aristóteles chega a identificar os bárbaros com a ideia de escravo por natureza (Aristóteles, 2005, livro I, cap.VI, 6, 1255a), muito distante do carácter emancipador atribuído às civilizações marítimas.

O que fazer então: reequacionar a história grega à luz das teorias em causa? Ou, com maior bom senso, porque a Grécia Antiga tem igualmente uma longa história de aventura marítima e de frutíferas permutas culturais nela baseada, reequacionar a teorização em causa? O exemplo grego é significativo de como uma civilização utilizadora do mar, e que de alguma maneira o sente, é promotora de contactos baseados numa arrogância endógena, motivada por um não menor ensimesmamento.

É igualmente muito duvidoso que qualquer cultura, sobretudo se instalada num eixo geográfico relativamente central não seja um produto de sínteses sucessivas, de variegadas aculturações, queira ou não queira; e o que é isso de querer ou não querer? Os tecidos sociais não são mais ou menos permeáveis por estarem perto do mar, mas sim pela capacidade de resistência aos embates culturais, que por sua vez são fruto de múltiplos fatores, não sendo despidendo nestes a maior ou menor

---

económico Karl Polanyi, e a sua luta para que as idiossincrasias pessoais fossem positivamente consideradas em ciência, tanto no contexto de investigação como no de justificação (Polanyi, 1962).

capacidade epistémica de suportar em rede um acontecimento singular devastador, isto é, de não estarem apenas estruturados para uma vivência de próximo em próximo – é a problemática moderno *versus* pré-moderno.

Só por estas razões dizer que as talassocracias nos remetem para sociedades abertas é algo que tem de ser observado caso a caso. Por exemplo, relativamente à cristandade latina medieval, a desagregação dos poderes em unidades cada vez mais pequenas e a posterior e lenta reorganização dos poderes centrais é completamente estranha à problemática em discussão. Não parece ter qualquer sentido começar um estudo sobre a época por essa via, e, no entanto, ou a Cristandade Latina seria uma talassocracia, ou teríamos que postular um vácuo de talassocracias para a época, representando um vazio temporal nada compatível com a universalidade da teoria.

Louis Dumont aponta claramente o individualismo da época moderna e a correspondente ideologia individualista ocidental como fatores que explicam em parte o êxito da sua aventura civilizacional. O organicismo constringente dos chefados holistas jamais poderia levar a tão espantoso desenvolvimento (Dumont, 1992)<sup>6</sup>. Não vamos fazer aqui a análise crítica da gravidade desta tese, para mal ou para bem, nem nos referiremos às ambivalências da razão certificadora, moderna tão-somente apontar que o individualismo político moderno assenta na lógica soberana, no seu poder absoluto perpétuo e indivisível, indissociável da proclamação do estado de exceção, poder esse o único a permitir a dessocialização dos homens em comunidade e respetiva despolitização, transformados em átomos rivais e competitivos a mãos nuas face ao soberano (Fernandes, 2017, pp. 331 e ss.)<sup>7</sup>.

Aquilo que parece poder ser extraído do argumento maritimista, é o carácter inequívoco da aventura ocidental como realização talassocrática de Vasco da Gama ao almirante Nelson. Claro está que se parte de um dispositivo argumentativo favorável à modernidade, pois sendo as características da talassocracia um apanhado da ideologia moderna, não faria sentido que uma vinculação ao Bem, pneumático e não hílico, não assentasse igualmente no Bem. Pondo de lado, é certo, o papel

---

6 Também o grande historiador e homem de cultura que foi Pierre Chaunu retoma a mesma ideia mas voltando-a temporalmente muito atrás, às dificuldades estruturais que provocava na terra ocidental um escasso rendimento de esforço e um grande rendimento por área, promovendo e ao mesmo tempo exigindo uma grande concentração e troca de mensagens no espaço e no tempo e iniciativas várias para suprir o défice energético (Chaunu, 1984, pp. 549-563).

7 Que o estado de vigência normal da lei é um estado de inibição, de suspensão soberana da decisão e ação que lhe são próprias já o percebera Hobbes ao referir que “quando um costume prolongado adquire a autoridade de uma lei, não é a grande duração que lhe dá autoridade, mas a vontade do soberano expressa pelo seu silêncio (pois às vezes o silêncio é um argumento de aquiescência), e só continua sendo lei enquanto o soberano mantiver esse silêncio” (Hobbes, 2002, cap. XXVI, p. 218).

desempenhado pela Rússia no decorrer dos séculos XVII a XIX, o qual, segundo John Darwin, foi fundamental se não insuperável para a criação do “moderno sistema mundial, em substituição da antiga ordem mundial ‘oriental’ centrada na China” (Darwin, 2015, p. 149). Mas prescindindo desse caminho, não é menos verdade que o papel da França ou da cultura alemã foram também determinantes nessa aventura moderna. E não é menos certo que a França e a Alemanha assumiram não poucas vezes o papel designado por perturbador continental. Rebater esse papel de charneira civilizacional, invocando a filosofia do idealismo alemão e em primeira mão Hegel para verificar que estamos enganados<sup>8</sup>, além de passar por alto a riqueza da dita filosofia, é motivo para replicar que basta olhar pelos olhos de Foucault (2013) para perceber nessa aventura o auspicioso desenvolvimento de tecnologias de disciplinarização e repressão. Obstar depois com a continentalidade francesa e o seu ressentimento é esquecer a Revolução Francesa, e por aí adiante, até se chegar à decisiva importância da União Soviética na vitória contra a Alemanha na Segunda Guerra Mundial, pressupondo a Alemanha como perturbador continental, Estado revisionista, quando a União Soviética não o seria menos, e atendendo a que teria sido uma conjugação de esforços, uma aliança mesmo entre a máxima continentalidade e a máxima maritimidade a salvar a situação. É claro que se pode objetar não ter sido o precipitado final muito melhor, pelo menos na Europa Oriental, mas então é porque estão envolvidas questões mais dirimentes que aquelas referenciáveis a uma suposta dicotomia geopolítica.

O absurdo a que nos votámos foi propositado para se esclarecer até onde pode ir o jogo gratuito e vão, numa palavra, a trapalhada, se enveredarmos decididamente pela teorização em causa.

Quanto à questão da tolerância e do liberalismo é tão óbvia a novidade histórica e espacial do mesmo, a sua contingência, que nos coibimos de considerações de todo desnecessárias. Relativamente ao expansionismo e à vocação para a emancipação trata-se certamente de um daqueles casos em que a defesa acérrima de uma tese pode levar involuntariamente à perda do mais preclaro bom senso.<sup>9</sup>

Por fim, o problema do desenvolvimento das relações harmónicas entre civilizações pode bem ter como contraponto a ideia de mar como fonte de percepção do mesmo,

---

8 Para uma cabal destruição da imagem de Hegel como o filósofo do autoritarismo prussiano, nacionalista e militarista, veja-se a magnífica biografia de Hegel da autoria de Terry Pinkard (2001).

9 Existe um exemplo notável na figura insuspeita de Teófilo de Braga, ao defender a posição de anterioridade de Portugal relativamente à sua fundação política. Afirmar Teófilo de Braga que “a península da Espanha está dividida pelos Pirenéus em duas vertentes, a oriental, ocupada pelos iberos, e a ocidental pelos lusitanos [...]” (Braga, 1985, p. 2). A defesa acrisolada da sua tese leva a que, no calor da refega, o erudito Teófilo de Braga perca o próprio sentido da realidade.

aniquilando as alteridades, ao obrigar ao mesmo padrão de soluções técnicas para o vencer, transmitindo ao competidor mais capaz a sensação filistina de ser cultural e civilizacionalmente superior.

No fundo, quer-nos parecer que Políbio de Almeida, via Pirenne, herda as teses bastante comprometidas de Mackinder com o poder britânico face à Rússia, e à hipotética ameaça que a expansão russa representaria para o império britânico no Oriente, mormente para a Índia. Está em causa a geomaquia de Mackinder sobre o pivô geográfico da história e sobre o *heartland*, em suma, sobre o perigo do poder oriental, terrestre, maléfico, profundamente terrenal, hílico, que a Rússia e posteriormente a União Soviética personificariam (Mackinder, 1981)<sup>10</sup>. Ora, o medo britânico à Rússia, se bem não tenha quase respaldo nos círculos oficiais inicialmente, desponta na opinião pública de forma mais consistente em 1828, sublinhando o perigo representado pela conquista russa do Cáucaso, e a pressão sobre a Pérsia e o Afeganistão, porta eventual para a Índia. Pese embora a ameaça que a Rússia representava para os interesses britânicos fosse quase mínima, ou em geral despreciada, a Grã-Bretanha não foi imune aos medos e fantasias criados sobre a Rússia na Europa, sobretudo depois da vitória sobre os exércitos napoleónicos. A guerra da Crimeia veio exponenciar de forma assustadora esses medos que, com altos e baixos, chegaram aos dias de hoje, e naturalmente não terão sido estranhos a Jacques Pirenne e a Políbio de Almeida<sup>11</sup>.

### Fecho

Afinal de contas, o problema não resulta da impossibilidade de aplicação em ocasião alguma da dicotomia maritimidade/continentalidade. Se ela foi ensimesmada e incorporada nos raciais dos mais altos decisores, não há outro remédio se não tê-la em conta para efeitos de investigação na geopolítica e geoestratégia dos factos contemporâneos; nem sequer está em causa que para períodos específicos e em circunstâncias do mesmo quilate, o seu uso não possa aclarar alguma coisa. Aquilo que parece verdadeiramente suspeito é a sua utilização *illo tempore*, sobretudo se fundamentada numa argumentação cerradamente nomotética e no limite arregimentada à volta de pontos ora demasiado generalistas, ora tendendo para o absurdo, porque totalmente descontextualizados.

---

10 A obra em causa de Mackinder, *Democratic Ideals and Reality. A study in political reconstruction*, corresponde à visão do autor de 1919. A edição por nós utilizada contém, no entanto, o estudo pioneiro "The Geographical Pivot of History", de 1904, bem como, a última reflexão, mais otimista, dado a emergência mundial do poder militar norte-americano, "The Round World and Winning of the Peace", de 1943.

11 Veja-se sobre este ponto Figes (2012, pp. 99, 129-130, 141 e ss.), mas também Roca Barea (2017, pp. 93 e ss.).

Existe quase uma indómita vontade de questionar, quando o bom senso, que não é coisa para a qual haja uma matriz, parece esboroar-se, se estar junto ao mar ou estar em terra firme modifica alguma coisa? Donde vem a influência, do composto designado por água, do cloreto de sódio? Mas não é preciso entrar no mesmo jogo de absurdos, caso o valor probatório das afirmações dicotômicas seja submetido a uma fortíssima cura de humildade, tanto hermenêutica quanto factual.

Muito também gostariam os antropólogos culturais e os psicólogos sociais de tornar incontornável a belíssima sugestão de que o existencialismo teológico de consciência dilacerada, próprio do ascetismo protestante norte europeu e resumido em Kierkegaard, é inaplicável a uma antropologia religiosa dos povos cristãos meridionais, desfrutando amplamente de sol, mulheres e vinho. A sugestão por maior dose de evidência probatória que venha a ter não é incontornável, porque nada permite torná-la central no pensamento de Kierkegaard, mesmo que seja o seu fator mais omnipresente, nem aplicá-la sem mais por contraste aos povos do Sul, porquanto não resume nem de perto o pensamento exportável do dinamarquês, ou as características dos povos meridionais, afinal a razão da extrapolação.

A moral da estória é bem evidente: não há forma de conformar no seio da geopolítica quase tudo a uma (muitíssimo raramente) sugestiva dicotomia, mesmo quando habilmente manejada em contextos muito específicos.

De resto, quando os homens se imaginam tão puros, ou ensimesmam serem tão puramente de um meio, aludindo à epígrafe de Carl Schmitt, acabam num tropel de fúria e cólera em que não poucas vezes aprendem a matar bem mais do que pensam.<sup>12</sup>

### **Bibliografia:**

Almeida, P., 1990. *Do Poder do Pequeno Estado. Enquadramento geopolítico da hierarquia das potências*. Lisboa: ISCSP.

Aristóteles, 2005. *Política*. Edición de Pedro López Barja de Quiroga y Estela García Fernández. Madrid: Istmo.

Austin, M. e Vidal-Naquet, P., 1985. *A Economia e a Sociedade na Grécia Antiga*. Lisboa: Edições 70.

Braga, T., 1985. *História da Literatura Portuguesa*, Vol. I. Mem Martins: Europa-América.

---

12 A alusão, está bom de ver, é ao verso da letra de Sérgio Godinho, “aprendi a matar bem mais do que penso”, da canção *Aprendi a Amar*. Sendo esta uma das canções convencionalmente ditas de amor do poeta e cantautor, dá bem a medida, por irónico contraste, onde pode levar um amor equivocado, desde logo no seu objeto.

- Chaunu, P., 1984. Conclusão. Em Pierre Léon, dir., *História Económica e Social do Mundo*, Vol. I, Tomo II. Lisboa: Livraria Sá da Costa, pp. 549-563.
- Correia, P. P., 2010. *Manual de Geopolítica e Geoestratégia*. Coimbra: Almedina. 2 Vols..
- Darwin, J., 2015. *Ascensão e Queda dos Impérios Globais 1400-2000*. Lisboa: Edições 70.
- Dumont, L., 1992. *Ensaio sobre o Individualismo. Uma perspectiva antropológica sobre a ideologia moderna*. Lisboa: Dom Quixote.
- Fernandes, A. H., 2017. *Livro dos Contrastes. Guerra e Política. Homo Strategicus III*. Porto: Fronteira do Caos.
- Fernandes, A. H., 2007. Reflexões sobre uma Dicotomia Geopolítica, *Geopolítica*, n.º 1, pp.113-144.
- Figes, O., 2012. *Crimeia. La primera gran guerra* [trad. espanhola]. Barcelona: Edhasa.
- Foucault, M., 2013. *Vigiar e Punir. Nascimento da prisão*. Lisboa: Edições 70.
- Herrero, M. L., 2007. *El Nomos y lo Político: la filosofía política de Carl Schmitt*, 2.ª Edición. Barañáin (Navarra): EUNSA.
- Hobbes, T., 2002. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*, 3.ª Edição. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Hochschild, A., 1998. *King's Leopold Ghost: a story of greed, terror and heroism in colonial Africa*. Nova Iorque: Mariner Books.
- Korinman, M., 1990. *Quand l'Allemagne Pensait le Monde. Grandeur et décadence d'une géopolitique*. Paris: Fayard.
- Mackinder, H. J., 1991. *Democratic Ideals and Reality. A study in political reconstruction*. Westport-Connect: Praeger.
- Pinkard, T., 2001. *Hegel: a biography*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Polanyi, M., 1962. *Personal Knowledge. Towards a post-critical philosophy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Roca Barea, M. E., 2017. *Imperiofobia y Leyenda Negra. Roma, Rusia, Estados Unidos y el imperio español*, 2.ª Edición. Madrid: Siruela.
- Schmitt, C., 2008. *Terra e Mar: breve reflexão sobre a história universal*. Lisboa: Esfera do Caos.

Extra Dossîe

# A Lusofonia e o Mundo de Ruturas

Adriano Moreira

*Presidente da Academia das Ciências de Lisboa e do Instituto de Altos Estudos. Professor Emérito da Universidade Técnica de Lisboa*

**Discurso proferido aos alunos do Curso de Defesa Nacional**

*Keynote speech to students of the National Defense Course*

O historiador Roger Crowley (2015), que escreveu um livro brilhante e sério sobre o tema *How Portugal Seized the Indian Ocean and Ferged the First Global Empire*, recentemente traduzido para português, depois de uma rigorosíssima investigação sobre o processo com que inscreveram o seu lugar na história mundial, homens como o Infante D. Henrique, Vasco da Gama, Afonso de Albuquerque, escreveu o seguinte: "...os portugueses iniciaram infundáveis interações mundiais, tanto benignas como malignas. Trouxeram armas de fogo para o Japão e astrolábios e feijão-verde para a China, escravos africanos para as Américas, chá para Inglaterra, pimenta para o Mundo Novo, seda chinesa e medicamentos indianos para todo o continente europeu e um elefante para o Papa. Pela primeira vez, os povos de lados opostos do planeta puderam ver-se, tornando-se alvo de descrições e espanto". Esta referência, repetida por vários analistas, não é ao globalismo de hoje que se refere, consequência da flexibilidade da semântica. Em relação a este primeiro sentido, que o *Sunday Times* anunciou como sendo "o relato empolgante da ascensão de tal Portugal a Império Mundial", termina, com humor e ao mesmo tempo resignado, escrevendo: "Hoje, em Belém, perto do túmulo de Vasco da Gama, da estátua do impaciente Albuquerque e da costa da qual os portugueses zarparam, há uma pastelaria e café venerável, a antiga Confeitaria de Belém. É talvez um altar em homenagem à influência mais benigna de Portugal na aventura global. As multidões acorrem aí para provar a sua especialidade, os *pastéis de Belém*, tartes de nata cozidas até estarem douradas. Comem-se salpicadas de canela, acompanhadas de café escuro como pez. Canela, açúcar, café: os sabores do mundo que ali chegaram em veleiros". Ainda não tinham felizmente construído o novo Museu dos Coches, porque então a prosa nos traria mais profunda melancolia. Talvez o globalismo tenha tido a sua primeira grande mudança de sentido quando os historiadores autonomizaram o Período Histórico que chamam – *A Europa Dominadora*. De facto, desde o fim do Século XIX até ao começo do século XX, o globo apareceu como o que foi chamado "universo europeu". Sendo o mais pequeno dos continentes, todavia, o poderio económico alcançado, a superioridade da ciência e da industrialização, em todos os setores, enquanto os EUA cresciam independentes, até alargarem tal superioridade ao Ocidente, conseguiam o que os franceses chamariam *la manmise sur le monde*, assumindo a superioridade sobre as restantes etnias, culturas, religiões, levando um dos então principais atores políticos, que foi Lord Asquit, a afirmar, no discurso que dirigiu à primeira reunião da Conferência Imperial de Londres, de 1911, o seguinte: "No Reino Unido, e em cada uma das grandes comunidades que representais, somos cada um e queremos manter-nos todos continuar como os senhores em nossa casa. Esta vontade é aqui e em todos os domínios o fundamento da nossa política". Pelos inícios do século XX (1905), no seu famoso livro *Sur la Pierre Blanche*, Anatole France parece o crítico desse globalismo colonial ao proclamar-se contra o que chamou *La folie colonial*, depois de enumerar as perdas de vidas e cabedais franceses no Congo,

na Cochinchina, na Índia, em Tonquim, na Guiana, em Madagáscar: afirma que “a ironia destes resultados é bastante cruel, e não se concebe como pode formar-se, para nosso prejuízo, este império dez ou onze vezes maior que a própria França. Será que a loucura colonial não terá fim?”. No entanto, enquanto os tempos silenciosamente faziam ruir esta espécie de globalismo, os EUA, sem usar o nome, formavam o seu império, a nova parcela, crescente em poder, do ocidente. Os EUA primeiro limpavam o território, que seria o território nacional, dos primitivos povos senhores, depois defenderam e praticaram que o seu conceito estratégico era o “interesse permanente e variável”, o “destino manifesto” que os levou do Atlântico ao Pacífico, e o *Big Stick* destinado a manter uma ordem aceitável no resto do continente. Foi este período do globalismo em que a Europa se considerou “a luz do mundo”, e os EUA a “Casa no Alto da Colina”, exemplo e poder ordenador da hierarquia das potências. Este período do colonialismo mundial, com domínio dos ocidentais sobre o que chamaram “terceiro mundo”, tem conflitos internos que levaram a identificá-la como sendo de “Europa Sangrenta”, com as duas guerras mundiais – 1914-1918 e 1939-1945 – separadas por um pequeno período que pareceu ser a *belle époque*, que, sobretudo depois dos anos 30, viu crescer o totalitarismo e o enfraquecimento das democracias, a brutalidade do nazismo e a expansão do sovietismo. A “alegria coberta de lágrimas” que foi a paz de 1945, e a espera da morte lenta do poderoso Ocidente que foi a chamada Guerra Fria, para além da ONU muito penalizada pela Ordem dos Pactos Militares, com a ordem mundial perturbada pela revisão de toda a estrutura normativa deste globalismo, levou a que findasse fazendo lembrar Anatole France, ouvindo todas as áreas culturais do mundo a falarem pela primeira vez livremente na ONU, e definitivamente originando um novo globalismo de que sabemos alguns efeitos, mas pouco da sua estrutura.

Em primeiro lugar a questão de saber – quem governa o mundo? Em segundo lugar reconhecer que a escala hierárquica das potências, que tinha como critério orientador mais importante o “poder militar”, encontra-se afrontada pela capacidade de o “fraco” vencer o “forte”, com o primeiro exemplo no derrube das Torres Gémeas, e consequência, até hoje incontrolável, que é o *terrorismo*. Depois, a “tradição”, em face da ignorância da estrutura do globalismo atual, a levar a “memória” a esquecer a “legalidade” dos principais tratados e instituições destinadas a impedir confrontos europeus como na guerra de 1914-1918. Quando foi criada a Sociedade das Nações, desapareceram os Impérios Alemão, Austro-Húngaro, Russo, Turco, a favor do princípio Nação-Estado, e hoje a Alemanha, destacando-se na União Europeia, continua na dúvida, assente na memória, sobre se pretende uma Alemanha europeia, ou uma Europa alemã; a Rússia, com Putin, lembra-se de que na Rússia foi proclamado, pela Igreja Ortodoxa, que a Primeira Roma caiu, a segunda Roma caiu, mas a terceira Roma (ortodoxa) não cairá, e proclama e executa que a sua fronteira de interesses é superior à jurídica; a China mostra a Bandeira e pretende recu-

perar o Mar que deixou há séculos de navegar; o ilustre Francis Fukuyama averiguou o papel das religiões no atual globalismo, a ONU chamou por cinco vezes o Bispo de Roma (Papa) para o ouvir na Assembleia Geral, onde doutrinaram Paulo VI, João Paulo II por duas vezes, o Papa Emérito, e agora o enviado de Deus que é o Papa Francisco. Mas a hierarquia das potências, entre o Liechtenstein e os EUA, mantem o nome da soberania mas multiplica as diferenças de conteúdos – porque para além do poder militar é necessário o poder financeiro, o poder económico, o poder científico e técnico. As uniões de Estados, para equilibrarem as diferenças, fazem variar os conceitos de fronteira sagrada, de patriotismo e nacionalismo, assim como o avanço técnico agride as intimidades das pessoas, e o segredo das instituições mesmo estatais.

Mas, sobretudo, quando se pretende saber quem governa o mundo, verificamos que o “poder real” é frequentemente oculto, não coberto pela legalidade, sendo apenas um voto a ideia de que a ONU seria presidida por dois princípios não escritos, o “mundo único”, isto é, sem guerras, e a “terra casa comum dos homens”, isto é, governada e não esgotada em termos de colocar em perigo a sobrevivência das espécies, incluindo a humana. Por isso a questão multiseular de decidir se a autoridade do poder deve ser retida pelos humanos que ganharam a qualidade de cidadãos (democracia), a qual parece ameaçada pelos poderes ocultos ou não legitimados. Daqui resulta, em face do turbilhão das migrações, da guerra em toda a parte, incluindo as 300 ou 400 mil crianças que combatem do Cabo ao Cairo, a questão de saber se devemos encontrar uma nova forma de governar, ou se o Estado necessita de ser reinventado. Por enquanto evidenciaram-se as ruturas do mundo, com o antigo terceiro mundo – mundo a declarar que considera os ocidentais os maiores agressores dos tempos modernos, a segurança, a livre circulação, os deveres humanitários a colocar os ocidentais na difícil angústia em face do terrorismo, com o Médio Oriente em turbilhão, com o futuro da União Europeia na dúvida, abalada a confiança que o Abade Correia da Serra colocou no norte do continente americano quando regido pelo *Manual de Jefferson*, e no Sul pelo breve Reino de Portugal, Brasil e Algarves, com o “Credo do mercado” a substituir o “Credo dos valores” que sonhou com o “mundo único” e a “terra casa comum dos homens”. E também a difícil relação entre a técnica e as ciências, sobretudo na área do armamento, com o seu uso. Lembremos que a descoberta do uso da energia atómica, para fins guerreiros, levou o condutor da investigação a declarar que tal poder nunca fosse usado. Isso não impediu que Truman, talvez para evitar que Stalin avançasse sobre a Ásia em vista de ter declarado guerra ao Japão, ordenasse o lançamento da Bomba Atómica sobre Hiroshima e Nagasaki, em 6 e 9 de agosto de 1945, fixando em 598 mil os mortos no Japão, incluindo os bombardeamentos anteriores, Hiroshima contribuindo com 140 mil vítimas e Nagasaki com 74 mil, tudo acrescentado com os 120 mil que depois morreram por causa dos efeitos. Sabemos que o avanço da ciência

não impede que os pobres morram mais cedo, que os despojados de recursos alarguem a dimensão enquanto os mais ricos diminuem em percentagem, que já Getúlio Vargas (1947) disse que “em matéria de petróleo, tudo o que a nossa imaginação possa sugerir é pouco em face do que possa acontecer”, e que o Embaixador Moniz de Aragão (1939) escreveu que “o petróleo opera prodígios, tem ditado a política internacional das grandes potências, assentou e derrubou governos, abalou uma dinastia, criou fortunas fabulosas e conta entre os seus servidores estadistas dos mais notáveis”: mas nesta data e fase do globalismo do nosso tempo, é o poder atômico que requer capacidade de finalmente entender tal globalismo e impedir os usos e efeitos malignos. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, as potências procuram obstar à multiplicação da posse da Bomba, ainda mais terrível depois da Bomba de Hidrogénio. Os EUA, não apenas para assim manterem a superioridade na hierarquia militar, sabendo, por experiência, que quem tem a bomba não resiste a usá-la, procuraram tratados limitadores, e segredo do saber. Esqueceram que a ciência e o saber-fazer dificilmente perdem a capacidade de se exibirem, e nesta data, para além dos conflitos militares em curso, a ameaça da Bomba é esdrúxula. O número de países que a possuem ou podem possuir é crescente – EUA, França, Israel, Irão, África do Sul, União Indiana, China –, mas destaca-se a Coreia do Norte, governada por um imprevisível, e os EUA hoje governado por um por enquanto indecifrável. Sabemos, pela história, que os grandes conflitos começaram frequentemente por motivos fúteis, como aconteceu com a Primeira Guerra Mundial: o que tenho por evidente, neste globalismo em que vivemos é que, pela primeira vez na História da Humanidade, o homem tem o poder de destruir a terra. Doutrinas, teorias, ideologias, códigos religiosos e morais, não detêm a loucura que eventualmente afeta os detentores do poder. Por isso, assumindo todo o pessimismo que nos possa ser atribuído, concordemos que é o mais urgente problema que temos de enfrentar. Contrariar, pela doutrinação dos inspiradores, que “o mundo único” e a “terra casa comum dos homens” são os princípios que uma reorganização deve ter por premissas orientadoras, mas não possuímos as vozes inspiradoras que, em tantas crises do passado, conseguiram encontrar e abrir caminhos. Espero não ferir nenhuma sensibilidade se disser que, neste ano da graça de 2019, a voz que mais requer ouvido e confiança, é a de Francisco, Bispo de Roma, e por isso Papa da Igreja Católica, que a ONU quer escutar.

É em face a este mundo de ruturas que se coloca a questão da inserção dos Países Lusófonos no Mundo Pós-Occidental. O enunciado do tema dá por evidente a decadência outonal dos ocidentais. Há fundamento para esta inquietação, e completa incapacidade de prognosticar sobre o futuro. Tentarei, no entanto, conseguir seriar alguns pontos críticos:

- 1) Em primeiro lugar recordar que foram os EUA que, no fim da guerra de 1914-1918, ao ser criada a Sociedade das Nações, no estatuto desta consagram o

- modelo do Estado-Nação, que terminou com os Impérios Alemão, Austro-Húngaro, Russo, Turco, embora não assinassem o Pacto e continuassem a construir o que analistas chamaram o Império Americano;
- 2) A guerra de 1939-1945 levou ao fim do Império Euromundista, partilhado pelas soberanias da frente europeia atlântica, isto é, Holanda, Bélgica, Reino Unido, França, Portugal;
  - 3) A ordem da ONU foi limitada pela Ordem dos Pactos Militares – NATO e VARSÓVIA – enquanto, na ONU, pela primeira vez na história da Humanidade, todas as áreas culturais falavam em liberdade, dos seus valores e sonhos de futuro;
  - 4) As parcelas do Império Euromundista foram eliminando os poderes coloniais de que dependiam, em todas com conflitos militares, em que se incluiu a chamada guerra colonial portuguesa. É nesta situação que temos de tentar ajudar a encontrar resposta para o tema que nos é proposto. Também enumerar algumas das circunstâncias que estão a desafiar-nos.
- a) Em primeiro lugar tomar boa nota de que, entre as parcelas do Império Euromundista, a situação portuguesa tem características específicas: faliu a Iniciativa Francesa de uma articulação Euroafricana, com uma cooperação que desapareceu sem certidão de morte; faliu o projeto da União Francesa, ambição do General de Gaulle, que se assumiu desconsiderado pelo voto negativo da Guiné; faliu o projeto inglês de manter unido o Império da Índia, que originou três países; a guerra da Argélia ainda tem sequelas visíveis. Portugal foi o único Estado que conseguiu, com o apoio decisivo do Brasil, organizar a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o Instituto Internacional da Língua Portuguesa;
  - b) A explicação teórica mais invocada foi o *lusotropicalismo*, devido sobretudo a Gilberto Freyre, com o seu Instituto do Recife. Todavia, os períodos de organização democrática da Europa Ocidental agudizam críticas baseadas em afirmado comprometimento de Gilberto Freyre com a política portuguesa do chamado Estado Novo, que no Brasil foram acompanhados no sentido de o acusarem de amenizar, sem critério científico, o colonialismo do passado brasileiro. Todavia, o seu grande crítico Fernando Cardoso, quando presidente do Brasil, declarou o ano de 2000 como ano Gilberto Freyre; o ilustre Darcy Ribeiro, marxista ativo e perseguido, também portanto crítico de Gilberto Freyre, deixou escrito o seguinte: assim como a Itália seria outra sem Dante, a Espanha seria outra sem Cervantes, Portugal seria outro sem Camões, o Brasil seria outro sem Gilberto. A *maneira portuguesa de estar no mundo*, que tem de ser recebida sem benefícios de inventário, está certamente entre as causas deste resultado único no desagregar do Império Euromundista, e precisa de ser averiguado com rigor, mas sem rejeição.

- c) Isso não impede que avultem neste problema os embaraços que sobretudo resultam da desordem mundial em progresso na ONU, de facto adormecida durante o meio século da Ordem dos Pactos Militares, mais dificuldades específicas dos países em que se dividiu o Terceiro Mundo libertado. Entre tais dificuldades, aponto as seguintes:
- 1) Enquanto o Ocidente, responsável pela Carta da ONU, aderiu a um conceito geral de Estados-Democráticos, a herança de antigas colónias foi a de governo extrativo, com fronteiras desenhadas em geral por acordo ou desacordo dos colonizadores, invocando não o valor Estado-Nação, mas sim o valor que se traduziu no grito – deixem passar o meu povo. Infelizmente o modelo Estado-Extrativo é o que mais se destaca, designadamente no turbilhão do que os especialistas chamaram – *guerra em toda a parte*.
  - 2) O enfraquecimento da solidariedade Atlântica, com a política errática da presidência americana, e, no que nos respeita, a inquieta situação do Brasil, fez com que as famosas previsões do Abade Correia da Serra, ao escrever ao seu amigo Jefferson, considerando que os EUA seriam os orientadores do Norte do continente, e o Brasil a referência do Sul, estejam em suspenso;
  - 3) A União Europeia, sem conceito estratégico está enfraquecida pela relação enfraquecida dos eleitorados com a governança, atingida pela crise económica e financeira, de facto dividida entre uma Europa Pobre – Chipre, Grécia, Itália, Espanha, Portugal –, que é praticamente o antigo Império Romano, e a Europa rica do Norte em relação a esse Sul pobre; acresce o Brexit do Reino Unido e o facto de, pela primeira vez na história da Humanidade, estar nas mãos de governantes inquietantes o poder de destruir a própria terra, bastando pensar na organização da Coreia do Norte, e na fragilização da solidariedade atlântica. Por tudo, a questão do *lusotropicalismo*, é sobretudo a de aceitar que cada membro dessa União tem de responder às suas exigências específicas, mas sem perder a voz portuguesa de todos, acreditando que o “poder da voz” é capaz de vencer a “voz dos poderes”. Repetirei: ouvindo, com a ONU atenta, a voz do Bispo de Roma, que foram buscar ao fim do mundo.

Posto isto, parece-me, resumindo, que entre as escolhas múltiplas que os governos de Portugal, e o seu futuro, não deveriam deixar de incluir no grupo de interesses a definir o “conceito nacional estratégico permanente, de conteúdo variável”, os seguintes:

- 1) A pertença e fidelidade ao projeto Europeu, não poderá impedir manter outras pertenças internacionais num tempo de globalismo evidente, mas de ingerência dessa estrutura, ou dessa “inidentidade” dos seus titulares do poder de governança malsabidos pelos povos interessados;

- 2) Atento ao atlantismo, sobretudo pelo arriscado “poder funcional” dos Arquipélagos, ao qual teremos de procurar evitar que sejam outros a impor o alinhamento, como aconteceu na última grande guerra, que serviu sem escolha os interesses ocidentais, mas nunca esses ocidentais mostraram conhecimento do martírio dos muitos milhares de timorenses esmagados pelo Japão;
- 3) A fidelidade aos projetos da CPLP, e também do inquietante Acordo Ortográfico, porque a língua não é nossa, “também é nossa”, e não implica apenas a leitura e a escrita, também afeta adesões, e as relações formais e informais, como está infelizmente provado;
- 4) A situação frequentemente “exógena” do País, que o leva a sofrer efeitos de decisões em que não participa, exige impor, sobretudo à União, que o respeito pela “dignidade igual” de cada Estado-membro não pode ser ferida pela desigualdade que é parte do globalismo, do diferente poder, não apenas militar, de cada um. O que não tem acontecido, como historicamente documentamos com o regime de protetorado a que a crise económica e financeira mundial nos obrigou, sem com isto esquecer culpas, e por isso experiências nossas. A solidariedade europeia tem de encontrar finalmente um *conceito estratégico*, num mundo em que todos estão, nem sempre serenamente, em face de alternativas.
- 5) No que respeita ao Atlantismo convirá ainda aos governos meditar na herança do Abade Correia da Serra, em vista da estranha desordem do governo americano, e da angustiante situação do Brasil. É o futuro, não apenas do atlantismo, mas da maneira portuguesa de estar no mundo, que precisam, e exigem conceito estratégico nacional, articulado com um conceito estratégico da União. É este o sentido do Hino Nacional, cantado pela República, cantado pelo corporativismo, e cantado depois da Revolução de Abril, o que obriga a reparar que se trata do “interesse nacional permanente de conteúdo variável”, a questão que exige a unidade, em que se filiam as diferenças, dos órgãos de uma só soberania, de um só parlamento, de um país de que se recebe a nacionalidade por amor, mas não a benefício de inventário;
- 6) O que finalmente leva a reparar na urgente necessidade de impor às escolhas da União reconhecer o facto irreparável de que tem “circunstância”, na qual não estão apenas as questões dos emergentes, ou das hierarquias económica e financeira que implicaram condicionar as humanidades e inscrever a economia e as finanças no campo das certezas das ciências da natureza, e que as outras ciências sociais se ocupem das pequenas políticas, sem reparar no final desgosto de Jean Monnet, nem no crescimento das forças em organização, das inovadoras sociedades civis, com frequência tratadas como minoridades populistas, mas que na Europa já deram aviso, com o triunfo de Macron con-

sequente desorientação de Le Pen, e regresso da desorientação ao antes triunfante Macron lembrando os numerosos e altamente participados movimentos posteriores ao fim do sovetismo. Abalando agora a fórmula de Margaret Thatcher, *There is no alternative*, o que seria verdade se apenas pretendesse referir, com esperança sem outra lembrança, a desordem em que temos “globalização”, “domínio financeiro”, “crise”, guerras, movimentos de apagamento da convicção de que, a exemplo das ciências da natureza, a economia é a única verdadeira “ciência social”, isto é, sem por exemplo considerar, como notou Frederic Lebaron, “um segundo mecanismo poderoso que anuncia de maneira sistemática a procura de alternativa à falência dos Estados comunistas que encenaram a ilusão da investigação de outra ordem social”. Talvez o seu significado seja, por exemplo, e como afirma, a “interpretação esquemática dos êxitos económicos da China, atribuídos a um capitalismo sem limites, mas raramente a um Estado voluntarista e com estratégia unificada...”.

- 7) A Europa, que é o presente desafio do apoio externo que necessitamos, encontra-se dividida, sem projeto, entre países desenvolvidos e ricos, e países do Sul, diminuídos, até à humilhação, pelas descabidas considerações do anterior Presidente do Eurogrupo em fim de mandato. Enquanto isto, que pode acontecer impunemente na União, a qual nasceu servindo de exemplo para associações em outras áreas geográficas, fiquei com a dúvida, quando da intervenção, tornada resumidamente pública, pelo ainda atual Presidente da Comissão da União, depois de ler o longo discurso em que, no dia 13 de setembro de 2017, enumerou o número de reformas que entende necessárias para tornar eficaz a Comissão, se anuncia, sem o dizer, que a União não é um Estado, mas a Comissão da União será de facto um governo. Parece também que no resumo, publicado, de cinco pontos, admitiu organização de “grupos com afinidade de poder” dentro da própria União, não esperando o anterior discurso sobre o “Estado da União” em 2017, e agora a nova incerteza da intervenção franco-alemã em definição, e se tem algum pensamento construtivo sobre como conciliar que a União não é um Estado, mas ao mesmo tempo propor aumentar os poderes dos comissários na Defesa, nas Finanças, na Economia, nas Relações Internacionais, inevitavelmente na eurocracia, o que de facto será uma forma de governo sem Estado, não podendo por agora dispor de referências seguras sobre o então processo eleitoral entre grandes e pequenos Estados-membros. Todavia, se for assim, julgo que seria avisado acrescentar um n.º 6 à lista sintética com que se dirigiu à opinião pública, para o caso dos desacordos interiores se agravarem, tantas são as eleições nacionais este ano, a ponto de ser necessário prever a “Missa de Sétimo Dia” da União a que preside.

- 8) Portugal não pode prescindir de adotar uma atitude, procurando aliados, experientes e respeitados, que tenham o poder de moderar a voz dos poderes que pretendem, dentro da própria União, que a hierarquia que por vezes se manifesta tem a capacidade de ferir a igual dignidade dos Estados-membros: não admitir ser nem exógeno, nem exíguo, começando por manter, internamente, uma leitura quanto ao espírito da identidade nacional, “do interesse permanente de conteúdo variável” gravada no próprio hino nacional, como credo e não como rito.

# A Nova Administração Pública: um Modelo de Gestão de Desempenho para as Forças Armadas Portuguesas\*

Paulo Jorge Alves Gomes

*Tenente-Coronel do Exército. Mestre em Administração Militar. Doutorando em Gestão no Instituto Superior de Economia e Gestão. Professor na Academia Militar de unidades curriculares do Departamento de Ciências Militares e do Departamento de Administração e Liderança.*

## Resumo

No âmbito de uma “nova” administração pública, têm surgido novos movimentos teóricos, procurando dar resposta aos atuais desafios. Esses desafios vão desde as restrições orçamentais, à rápida mudança tecnológica, à satisfação dos interesses dos cidadãos, bem como à necessidade de melhoria do desempenho público.

As Forças Armadas portuguesas, pela sua capacidade de influência do ambiente, quer externo, quer interno, deverão também possuir elevado desempenho, devendo constituir-se como uma política pública fundamental a seguir. Esse desempenho só será possível, através de uma adequada gestão das capacidades militares, vistas como o produto produzido (*output*) pelas Forças Armadas.

Para esse efeito, é fundamental implementar sistemas de gestão que permitam medir o seu desempenho, constituindo-se como uma ferramenta fundamental no apoio à tomada de decisão.

## Abstract

*The New Public Administration: A Performance Based Management Model to the Portuguese Armed Forces*

*In the context of a “new” public administration, new theoretical models have emerged, seeking to answer to the current challenges. These challenges are the budgetary constraints, the rapid technological change, the citizens’ interest satisfaction, and the public performance improvement.*

*The Portuguese Armed Forces, due to its ability to influence the environment, both external and internal, should have high performance, being this, a fundamental public policy to follow. This performance will only be possible, through an adequate military capabilities management, seen as the Armed Forces output. For that, it’s fundamental to implement management systems that allow measuring their performance, constituting a fundamental tool on the decision making process.*

---

\* O presente artigo foi desenvolvido a partir da revisão da literatura da tese de doutoramento em Gestão, que se encontra em elaboração.

## **Introdução**

O atual contexto estratégico coloca, aos Estados, novos desafios em que as atuais restrições orçamentais, a rápida mudança tecnológica, bem como a necessidade de se otimizar o desempenho organizacional, exigem uma rápida capacidade de resposta das organizações públicas ou privadas.

A fim de melhorar o desempenho organizacional (*performance management*), o processo de medição de desempenho (*performance measurement*) é atualmente visto como fundamental para a eficiência e eficácia das organizações (Lebas, 1995; Poister, 2003; Zoe, Radnor e Mcguire, 2004; Fryer, Antony e Ogden, 2009; Ramadan e Borgonovi, 2015). A medição do desempenho é também fundamental para as organizações públicas avaliarem o impacto das suas ações e da sua organização (Gomes, 2005; Bouckaert, 2013; Souaf, Wazani e Mouadili, 2015).

Ao nível da administração pública, a atual legislação em vigor não apresenta orientações em termos de metodologias de gestão a seguir. Compete a cada setor e sub-setor público procurar as melhores metodologias, por forma a potenciar o seu desempenho organizacional.

Não existem ainda, investigações aprofundadas, que no âmbito de uma nova administração pública, relevem como as prioridades de segurança de um Estado e como as entidades responsáveis pela segurança nacional, nomeadamente as Forças Armadas (FFAA) portuguesas, poderão otimizar o seu desempenho.

Este artigo tem como objetivo, procurar evidenciar a ênfase da nova administração pública, ao nível do desempenho organizacional, através do levantamento dos requisitos, características e objetivos preconizados para um adequado sistema de gestão do desempenho.

Neste sentido, procura-se responder à questão: que modelo de gestão de desempenho poderá ser implementado ao nível das FFAA portuguesas?

## **A Nova Administração Pública**

### ***Evolução na Administração Pública***

A administração pública tradicional veio procurar dar resposta aos problemas de governação existentes ao nível dos diversos Estados, visando “fornecer um conjunto particular de soluções para os desafios da governação” (Stoker, 2006, p. 43), por forma a suportar e expressar o processo político de um governo (Ranson e Stewart, 1994). Houve particular influência de Max Weber, através da perceção do mundo, no que diz respeito à defesa de aspetos essenciais à modernização e processo de governação, nomeadamente, a orientação política como ponto de partida e a monitorização dos serviços através da burocracia.

No decorrer do século XX, devido particularmente às I e II Guerras Mundiais, diversos países enfrentaram graves problemas económicos, assistindo-se a “organizações públicas que, alegadamente, funcionaram em seu benefício próprio, não res-

pondendo aos desejos do público e não conseguiram cumprir as expectativas dos anos pós-guerra de criar uma sociedade mais justa, mais igualitária” (Ranson e Stewart, 1994, p. 3).

Somente, a partir dos anos 70, houve uma maior consciência política, por forma a resolver os problemas existentes, havendo ao nível da administração pública tradicional uma maior evolução.

Nos anos 80, novos movimentos para uma nova administração pública emergiram por trás da administração pública tradicional (Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014). Valores como servir os cidadãos de forma democrática, mas numa perspetiva de serem consumidores, passaram a constituir-se como princípios do movimento teórico denominado por “Nova Gestão Pública” – New Public Management (NPM). A ideia base é de que as novas políticas públicas deveriam ser orientadas para o consumidor e que a gestão pública poderia basear-se em modelos do setor privado, dando origem a uma nova administração pública (Hood, 1991; Parsons, 1995; Ranson e Stewart 1994; Stoker, 2006).

No entanto, o NPM veio a ser criticado por não defender princípios bastante relevantes da sociedade atual, tais como ênfase na eficiência e eficácia (Osborne, 2006; Denhardt e Denhardt, 2000, 2007), na necessidade do setor público ter um elevado desempenho organizacional (Moore, 2004; Stoker, 2006) e ao não salientar o papel que os cidadãos deverão ter na sociedade como parte integrante das políticas públicas a seguir (Moore, 2004; Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014; Denhardt e Denhardt, 2000, 2007).

Os cidadãos e a satisfação das suas necessidades fazem com que o setor público possua uma missão essencialmente de cariz social e política, distinguindo-se assim do setor privado.

### *A Nova Administração Pública*

O desenvolvimento da nova administração pública teve por base uma variedade de ideias oriundas das teorias da gestão pública (Gruening, 2001; Osborne, 2006), com o objetivo de colmatar os pontos fracos e aperfeiçoar os pontos fortes, tendo surgido o movimento NPM no final da década de 70 e início da 80. Os seus primeiros praticantes localizaram-se no Reino Unido – através da Primeira-ministra Margaret Thatcher – e dos governos municipais dos EUA – por exemplo, Sunnyvale, Califórnia – que tinham sofrido mais fortemente com a recessão económica. Thatcher implementou mudanças na política de gestão pública em áreas como métodos de organização, relações de trabalho, planeamento de despesas, gestão financeira, auditoria, avaliação e controlo.

O aparecimento da NPM deveu-se a vários aspetos resultantes da atual globalização de mercados (Mendes, 2001), tais como: cortes e restrições orçamentais; recurso a contratações externas; liberalização dos mercados; e aumento da competitividade do setor público.

A ideia de melhoria da qualidade do serviço público ao “cliente” passa a ter um papel relevante, mas assentando na tónica da utilização dos métodos do sector privado, com a introdução de fatores de concorrência na administração pública. A ênfase passa a ser dada à racionalidade económica e à valorização dos resultados obtidos.

Assim, o NPM visa, essencialmente, promover a inovação e a modernização da administração pública, onde o serviço prestado aos clientes se constitui como a base das decisões públicas, otimizando os índices de eficácia, eficiência e economia dos recursos colocados ao dispor (Robinson, 2015). É visto como um meio mais eficiente de alcançar o mesmo produto ou serviço, em que, os cidadãos são vistos como clientes e servidores públicos e os dirigentes como gestores públicos. Procura-se realinhar a sua relação com os decisores políticos, sendo a sua motivação baseada em incentivos (Hood, 1991; Osborne e Gaebler, 1993; Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014). Este movimento foi o aprofundamento e aplicabilidade das diversas bases teóricas desenvolvidas no âmbito da gestão pública, tendo sido adotado em diversos países, inclusive em Portugal.

No entanto “esta abordagem foi criticada devido ao seu foco de cariz mais governamental e pela aplicação de métodos algo desatualizados do setor privado” (Osborne, 2006, p. 380). Osborne (2006, 2010) vem apresentar uma abordagem denominada por New Public Governance (NPG) em que o seu ponto de partida é muito diferente das teorias da gestão pública. “Devido à sua natureza verticalmente integrada, a hierarquia é o mecanismo chave para a governação, (...) para assegurar a responsabilidade para o uso dos dinheiros públicos (...) em que vários atores interdependentes contribuem para os serviços públicos” através das “relações interorganizacionais e definição de processos, salientando a eficácia do serviço e os resultados.” (Osborne, 2006, p. 382).

Esta abordagem, procura combinar assim os pontos fortes da NPM, através da formulação de políticas orientadas para a produção de produtos/serviços públicos e dos respetivos processos de produção.

Com a introdução de critérios empresariais e de princípios de gestão pública, como a concorrência entre os serviços prestados, o aumento de poder e de participação dos cidadãos, o setor público deverá ser tão eficiente e eficaz tanto quanto possível. Para isso, deverá haver uma avaliação do desempenho. Surge então uma outra abordagem denominada por Public Value Management (PVM), enfatizando que o valor público resulta principalmente do desempenho organizacional (Moore, 2003, 2004, 2012; Stoker, 2006).

Ao nível da PVM, Moore (2003, 2004, 2012) acredita que os cidadãos desejam dos seus governos uma combinação dos seguintes objetivos, que potenciem o valor público: serviços públicos de alto desempenho e não simplesmente burocráticos; organizações públicas eficientes e eficazes para alcançar os resultados sociais dese-

gados; organizações públicas que operam com justiça e conduzam a condições justas na sociedade em geral.

Devido às questões levantadas sobre se o serviço público deverá ter ênfase no interesse individual e geral ou se deverá ser ao serviço das pessoas, surgiu o modelo New Public Service (NPS). Para além do desempenho organizacional, o governo tem ainda um papel especial como garante dos valores públicos e sociais, cujas políticas deverão ter uma elevada ênfase na cidadania democrática e colaborativa (Lapsley, 2008; Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014).

Neste modelo do NPS, a administração pública deverá observar aspetos que estão além da racionalidade do mercado, em complemento à NPM e à NPG, apresentando ideais e práticas que enfatizem a democracia e o envolvimento do cidadão na condução da administração pública (Denhardt e Denhardt, 2015).

O NPS surge assim da necessidade de se transformar uma administração pública mais profissional, mais eficiente e em condições de se adaptar às condições externas, mas dentro de um contexto de uma administração pública democrática.

A tabela 1 sintetiza as principais características dos diversos movimentos teóricos da nova administração pública.

**Tabela 1** – Características das teorias da nova administração pública

Características	New Public Management (NPM)	New Public Governance (NPG)	Public Value Management (PVM)	New Public Service (NPS)
Ênfase público	Racionalidade económica, eficiente e eficaz	Processos de produção de produtos e serviços prestados	Desempenho organizacional potenciando valor público	Cidadania democrática e colaborativa
Visão	No cliente	Estrutura organizacional	No cidadão e na organização	Envolvimento do cidadão na condução da administração pública

Fonte: adaptado de Gruening (2001), Moore (2003; 2004; 2012), Osborne (2006) e Denhardt e Denhardt (2000; 2007).

### *A Nova Administração Pública em Portugal*

Na década de 90, ocorreram profundas alterações nos sistemas financeiros da Administração Pública portuguesa, que tiveram início com a aprovação da Lei n.º 8/90 de 20 de fevereiro, *Lei de Bases da Contabilidade Pública*, através da qual são determinadas as normas e os princípios a que deve obedecer o *Regime Financeiro dos Serviços e Organismos da Administração Pública*, referidos na lei como “Serviços e Organismos da Administração Central”.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de junho, deu-se continuidade à reforma da contabilidade pública, estabelecendo-se o *Regime de Administração Financeira do Estado* (RAFE), dos serviços e organismos da Administração Pública. Neste diploma, encontra-se estabelecido a elaboração de um Plano de Atividades (PA) anual, que pressupõe a definição prévia dos resultados a alcançar e das linhas gerais para a sua prossecução bem como a explicitação clara da estratégia a seguir na utilização dos meios/recursos existentes. Os serviços deverão ainda efetuar um relatório anual sobre a gestão efetuada – relatório de atividades – com uma rigorosa descrição dos objetivos atingidos e dos recursos utilizados, procurando assim verificar as divergências entre o planeado e o executado.

Para além disso, para se efetuar uma gestão baseada em atividades – partindo-se das atividades para os recursos necessários –, encontrava-se explanado na legislação portuguesa a inscrição de programas plurianuais, nomeadamente na *Lei de Enquadramento Orçamental* – Lei n.º 91/01 de 28 de agosto – e no Decreto-Lei n.º 131/03 de 28 de junho, permitindo estruturar o Orçamento do Estado por programas. De acordo com o n.º 1 do Artigo 16.º da Lei n.º 91/01, um programa orçamental “inclui as despesas correspondentes a um conjunto de medidas ou projetos ou ações de carácter plurianual que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas, dele fazendo necessariamente parte integrante um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, eficiência e eficácia da sua realização”.

Para além destes diplomas, o Decreto-Lei n.º 232/97, de 28 de julho que aprovou o *Plano Oficial de Contabilidade Pública* (POCP), traduziu-se num passo fundamental no processo legislativo da reforma da administração financeira, ao introduzir um conjunto de princípios gerais comuns no domínio da contabilidade empresarial, tendo por referência o antigo *Plano Oficial de Contabilidade* (POC).

O principal objetivo preconizado pelos diplomas acima referidos é a demonstração de que os organismos públicos aplicam os meios financeiros de acordo com o aprovado pelas entidades competentes, ou seja, informação somente de execução orçamental, tendo lacunas em termos de indicadores para avaliação da economia, eficiência e eficácia. Para fazer face a estas lacunas, o *Documento de Estratégia Orçamental* aprovado para o período de 2014-2018, estabelece a necessidade de serem introduzidas mudanças no sistema de contabilidade pública. Estas alterações vêm ao encontro do modelo do NPFM, tendo resultado recentemente na aprovação de uma nova *Lei de Enquadramento Orçamental*, Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro, e do *Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Pública* (SNC-AP), Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro (Gomes *et al.*, 2016). Ao nível do diploma do SNC-AP, no seu Art.º 9.º, é referido a necessidade de um sistema de “controle interno a adotar pelas entidades públicas (...) que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente” tendo em conta

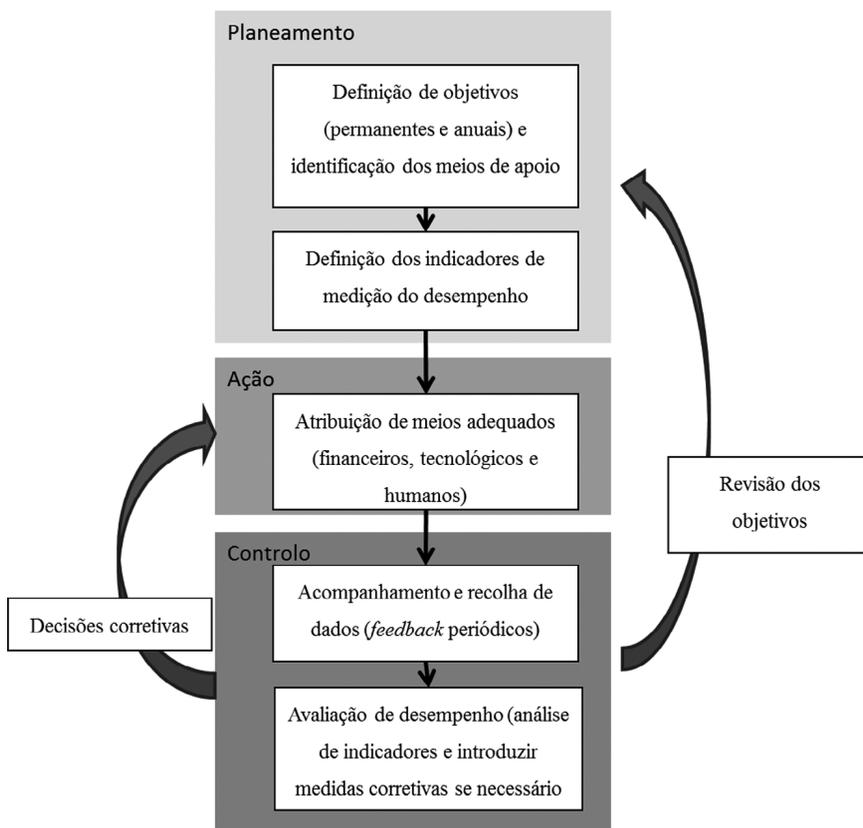
também “um processo de monitorização que assegure a respetiva adequação e eficácia em todas as áreas de intervenção”, por forma a garantir a legalidade e regularidade de documentos.

## O Desempenho Organizacional Público

### O Processo de Desempenho

A *performance measurement* é um sistema de avaliação e controlo da *performance*, baseado-se em medir, quantitativa e/ou qualitativamente, a entrada, a saída ou o nível de uma atividade, incluindo medidas com base em fatores-chave de sucesso. Estas medidas permitem acompanhar os resultados por comparação com as metas estabelecidas, dando origem à deteção de desvios. Caso se verifiquem desvios significativos, intervêm-se com decisões corretivas de modo a conseguir alcançar-se os objetivos.

Figura 1 – O processo de desempenho



Fonte: adaptado de Neves (2011), Sotomayor, Rodrigues e Duarte (2014) e Ramadan e Borgonovi (2015).

A *performance management* deve ser vista numa perspetiva mais vasta, como um sistema de gestão integrando a *performance measurement*, através do envolvimento dos trabalhadores, das suas competências, incentivos e recompensas. Deverá haver uma visão organizacional compartilhada, resultando em melhorias nos processos, no comportamento, motivação, no trabalho em equipa, no diálogo, no estilo de gestão e nas atitudes (Lebas, 1995; Radnor e Barnes, 2007; Neves, 2011). Para se atingirem os objetivos definidos e os resultados desejados, é fundamental a avaliação do desempenho por forma a se introduzirem medidas corretivas, ou caso haja necessidade, revisão dos objetivos definidos, conforme é evidenciado na figura 1.

**Ciclo de Gestão Pública: inputs, outputs, outcomes.**

O desempenho organizacional é obtido quando os *inputs* produzem a quantidade e qualidade dos *outputs* desejados através de uma organização das atividades da melhor forma, resultando em *outcomes* adequados para a sociedade, os quais, por sua vez, são influenciados pelo ambiente. A avaliação destes resultados das organizações constitui o principal interesse da gestão de desempenho (Bouckaert, 2013; OECD, 2009; Dooren, 2006).

Assim, para que uma organização pública possa otimizar o seu desempenho organizacional, importa perceber as componentes do seu ciclo de gestão, nomeadamente os *inputs* que vão para a organização, os *outputs* realizados com base nesses *inputs*, e os *outcomes* que resultam da disponibilização à sociedade dos *outputs*. A tabela 2 sintetiza diversos conceitos de *inputs*, *outputs* e *outcomes* apresentados por alguns autores, por forma a se detalhar e distinguir melhor os mesmos.

**Tabela 2 –** Conceitos de *inputs*, *outputs* e *outcomes*

<b>Autores</b>	<b>Inputs</b>	<b>Outputs</b>	<b>Outcomes</b>
Bouckaert (2013)	Recursos que entram, sendo utilizados na produção de <i>outputs</i>	Fornecimento de produtos ou serviços, nomeadamente, o produto produzido	Efeitos dos produtos fornecidos, nomeadamente, as consequências em comportamentos, atitudes e interações com a sociedade
Dooren (2006)	Alocação de recursos a atividades para produzir <i>outputs</i>	Programas que permitam ir ao encontro das necessidades da sociedade	Resultados que permitem causar efeitos sobre a sociedade
Moore (2004)	Entradas	Saídas	Resultados organizacionais

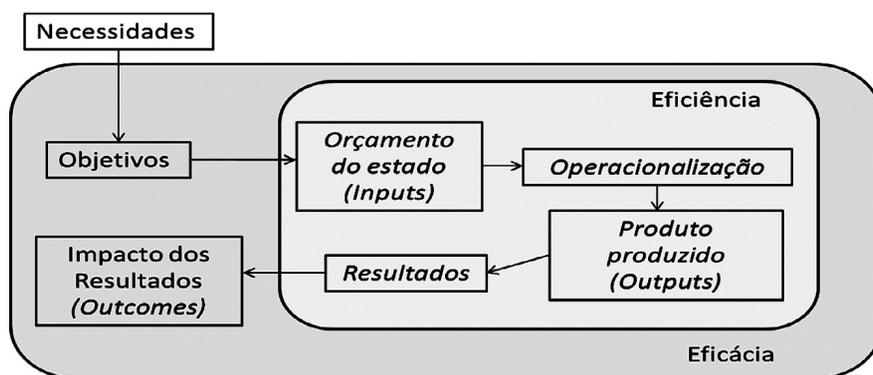
Fonte: elaborado pelo autor a partir de Moore (2004), Dooren (2006) e Bouckaert (2013).

O bom desempenho organizacional é obtido, assim, através da combinação adequada destas componentes – *inputs*, *outputs* e *outcomes*. A análise de desempenho

deverá recair sobre vários aspetos da organização, podendo-se salientar os seguintes indicadores de rácio (OECD, 2009, p. 16; Dooren, 2006, p. 28): eficiência-custo/*output*; produtividade-*output/input*; eficácia-*output/outcome*; economia (custo-eficácia)-custo/*outcome*.

A figura 2 enfatiza assim, o ciclo de gestão pública e as relações entre a eficiência e a eficácia de modo a otimizar o desempenho organizacional ao nível do setor público.

Figura 2 – Ciclo de gestão pública



Fonte: adaptado de Boland e Fowler (2000), Webber (2004), Dooren (2006) e Bouckaert (2013).

### *O Desempenho Organizacional através da Criação de Valor Público*

De acordo com Talbot (2008), a ideia do valor público foi impulsionada fundamentalmente por Mark Moore, que enfatizou três aspetos fundamentais para a *performance* das organizações públicas, nomeadamente: produzir bens/serviços atuais; atingir resultados sociais; manter a confiança e legitimidade da organização.

Para esse efeito, para se criar valor público, Moore (2004) releva as seguintes perspetivas, a ter em consideração ao nível do desempenho: Qual o valor público que a organização pública produz? Quais as fontes de suporte e que legitimam a atuação? Quais as capacidades operacionais que permitem criarem valor?

Por forma a criar valor público organizacional, Moore (2012), na tabela 3, apresenta os seguintes elementos chave de cada perspetiva.

Verifica-se assim, ser fundamental criar valor público através da legitimidade na atuação da organização pública, bem como implementar adequadas capacidades operacionais, por forma a se ver o alcance dos *outcomes*. Para isso, existe a necessidade da medição do desempenho e das organizações procurarem implementar sistemas que permitam medir o desempenho organizacional (*performance measurement*), de modo a otimizá-lo (O'Flynn, 2007).

**Tabela 3** – Elementos chave da criação de valor público

<b>Perspetiva da Legitimidade e Apoio</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Alinhamento da missão com os valores defendidos pelos cidadãos;</li><li>• Inclusão de valores negligenciados pela sociedade;</li><li>• Atuação dentro da legalidade;</li><li>• Cobertura pela comunicação social;</li><li>• Posição política democrática e isenta;</li><li>• Posição da organização no discurso político democrático;</li><li>• Políticas públicas de suporte;</li><li>• Envolvimento dos cidadãos como coprodutores.</li></ul>
<b>Perspetiva da Capacidade Operacional</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Atribuição dos adequados recursos financeiros e humanos</li><li>• Definição de procedimentos que permitam qualidade do desempenho operacional:<ul style="list-style-type: none"><li>• Aprendizagem organizacional;</li><li>• Atribuição interna de recursos;</li><li>• Sistemas de gestão de desempenho.</li></ul></li><li>• Produção de <i>outputs</i> com qualidade e em quantidade adequada.</li></ul>
<b>Perspetiva da Criação de Valor Público</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Definição de objetivos estratégicos de acordo com visão e missão;</li><li>• Ligação entre os objetivos, atividades, <i>outputs</i> e <i>outcomes</i>;</li><li>• Atividades e <i>outputs</i> que criam <i>outcomes</i>;</li><li>• Verificar o alcance dos <i>outcomes</i>.</li></ul>

Fonte: Moore (2003; 2012).

### ***A Medição do Desempenho na Administração Pública Portuguesa***

No âmbito de uma nova administração pública, também em Portugal, existem preocupações relativas ao controlo de gestão, por parte das entidades públicas. Estas necessitam de um adequado sistema de medição de desempenho, sendo este “um processo fundamental para a gestão da performance, na medida em que visa motivar os gestores para a tomada de decisão para o desenvolvimento das atividades que permitam (...) o alcance dos respetivos objetivos, fornecendo-lhes os instrumentos de que necessitam para acompanhar e controlar os resultados” (Neves, 2011, p. 195).

Este sistema, foi materializado através da Lei n.º 66-B/2007<sup>1</sup> de 28 de dezembro, que estabelece o *Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública* (SIADAP). De acordo com o seu n.º 2, do Art.º 1.º, visa “contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para

---

1 Esta Lei foi já alterada pelas Lei n.º 66-B/2012, Lei n.º 55-A/2010 e Lei n.º 64-A/2008, ambas de 31 de dezembro do respetivo ano.

a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências”.

O SIADAP possui três subsistemas, visando a avaliação e melhoria do desempenho dos Serviços (SIADAP 1), dos Dirigentes (SIADAP 2) e dos Trabalhadores (SIADAP 3) da Administração Pública. Baseia-se em indicadores de medida dos resultados pretendidos.

De acordo com o Art.º 10.º, a avaliação de desempenho de cada serviço assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), o qual inclui: a missão do serviço; objetivos estratégicos plurianuais; objetivos fixados anualmente; indicadores de desempenho; meios disponíveis; grau de realização dos resultados obtidos na prossecução dos objetivos; identificação dos desvios; e avaliação final do desempenho.

Os objetivos e os indicadores deverão ter por base os parâmetros da eficácia, eficiência e qualidade. Estes últimos deverão traduzir o conjunto de propriedades e características de bens ou serviços, conferindo-lhes aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores.

De acordo com o Art.º 8.º, deverá articular-se com o ciclo de gestão de cada serviço da Administração Pública.

## **O Desempenho Organizacional das Forças Armadas Portuguesas**

### *As Capacidades Militares como Output das Forças Armadas Portuguesas*

O produto produzido por uma organização pública constitui-se como o *output* da mesma (Bouckaert, 2013). Ao nível das organizações militares, o *output* do poder militar deverá ser a capacidade de uma força militar para processar com sucesso uma variedade de missões, operações e ações contra adversários. Essas missões, constituem-se como o *outcome* (Aberdeen, Thiébaux e Zhang, 2004; Heng, 2012).

Assim, as capacidades militares permitem aos países defenderem-se contra ameaças e adversários, nacionais e estrangeiros, numa perspetiva de estarem prontos a agir sempre que necessário. Esta evidência já é transposta para alguns países, salientando-se a Austrália no âmbito da sua estrutura da Defesa (Parliament of Australia, s.d.), em que, considera como seu *output* as diversas capacidades militares a existir.

No que diz respeito ao desempenho das FFAA portuguesas, pela atual *Lei de Defesa Nacional* (LDN)<sup>2</sup>, torna-se fundamental o desenvolvimento de capacidades, para responder às ameaças e riscos mais prováveis, bem como cumprir os compromissos internacionais. O vetor militar é assim primordial no apoio à política de segurança

---

2 Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 07 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto que aprova a *Lei de Defesa Nacional*.

e defesa, mas a sua atuação e credibilidade deverá ser reconhecida e mobilizadora dos portugueses.

“Para concretizar os objetivos da política de Defesa Nacional e as respetivas missões, as FFAA deverão ser capazes de gerar e explorar as capacidades militares que lhes permitam executar as suas missões nos diversos cenários gerais, sendo que o seu emprego nestes cenários deve respeitar as prioridades e orientações contidas nos Conceitos Estratégicos” (Garcia, 2015, p. 20).

A política de Defesa Nacional é exercida pelos princípios e objetivos definidos na *Constituição da República Portuguesa* (CRP)<sup>3</sup> e na LDN. Para a consecução desses objetivos, foi aprovado o *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*<sup>4</sup> (CEDN), definindo as prioridades do Estado em matéria de defesa, sendo as orientações fundamentais, definidas no programa do governo, em obediência aos princípios fundamentais e aos objetivos permanentes definidos na CRP e LDN – Art.º 4.º e 6.º da LDN.

Estes princípios e objetivos, embora caracterizados com uma grande latitude, permitem identificar áreas de potencial intervenção das FFAA para a defesa de valores fundamentais da defesa, constantes no CEDN, nomeadamente: a independência nacional, o primado do interesse nacional, a defesa dos princípios da democracia portuguesa, bem como dos direitos humanos e do direito internacional, o empenhamento na defesa da estabilidade e da segurança europeia, atlântica e internacional.

Para efeitos de desempenho, verifica-se assim que, o produto final das FFAA, ou seja, o seu *output*, é o conjunto de capacidades militares destinadas a executar as tarefas específicas englobadas nas missões das Forças Armadas em que, esse produto, qualquer que ele seja, exige forças credíveis, que se distinguem pela eficiência, sendo necessário para isso recursos materiais e humanos (Santos, 2013, p. 985; Garcia, 2015, p. 22).

### *Metodologia de Planeamento por Capacidades*

O atual Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM) encontra-se definido através da Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar, aprovada pelo Despacho n.º 04/MDN/2011 de 31 de janeiro, tendo como finalidade implementar o planeamento de defesa orientado para o desenvolvimento de capacidades militares com base no nível de ambição e nos cenários prioritários de atuação. Pretende-se assim, definir os requisitos dessas capacidades através da: identificação das lacunas consideradas prioritárias; definição dos objetivos de capacidades; implementação e desenvolvimento dessas capacidades; e revisão de resultados.

---

3 VII Revisão Constitucional de 2005.

4 Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 5 de abril.

É salientado ainda que, deverá ser atribuída prioridade, entre outras, no desenvolvimento das capacidades que contribuam para, a participação em teatros internacionais, no âmbito da segurança cooperativa ou coletiva, mantendo uma capacidade de dissuasão credível, adequando-as ao novo ambiente de segurança.

Essas linhas de orientação constituíram-se como o primeiro pilar para a elaboração do Conceito Estratégico Militar (CEM) dos diversos ramos, das Missões das Forças Armadas (MIFA) e do Sistema de Forças Nacional (SFN).

Com o objetivo de implementar a metodologia de planeamento das capacidades militares e otimizar o planeamento nacional com o ciclo de planeamento da OTAN, foi aprovada a Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM), através do Despacho n.º 11400/2014 do Ministério da Defesa Nacional (MDN). De acordo com essa Diretiva, o “planeamento orientado para a edificação de capacidades constitui uma atividade fundamental na qual é necessário o desenvolvimento de um maior esforço. Centrado no futuro, a clara identificação de capacidades e a forma de as alcançar, constitui uma prioridade que importa integrar aos diferentes níveis incluindo sempre a imprescindível avaliação dos recursos disponíveis e dos rácios de despesa definidos”.

A DMPDM estabelece ainda que, deverá entender-se por capacidade militar o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade. A edificação das mesmas assenta em cinco passos de planeamento, constantes no CPDM.

“Para concretizar os objetivos da política de Defesa Nacional e as respetivas missões, as FFAA deverão ser capazes de gerar e explorar as capacidades militares que lhes permitam executar as suas missões nos diversos cenários gerais, sendo que o seu emprego nestes cenários deve respeitar as prioridades e orientações contidas nos Conceitos Estratégicos” (Garcia, 2015, p. 20)

Constata-se ainda que, pela DMPDM, o “planeamento orientado para a edificação de capacidades constitui uma atividade fundamental na qual é necessário o desenvolvimento de um maior esforço. Centrado no futuro, a clara identificação de capacidades e a forma de as alcançar, constitui uma prioridade que importa integrar aos diferentes níveis incluindo sempre a imprescindível avaliação dos recursos disponíveis e dos rácios de despesa definidos”.

A atual *Lei de Programação Militar*, aprovada pela Lei Orgânica n.º 7/2015 de 18 de maio, constitui-se como o principal instrumento de financiamento para o investimento, tendo por objeto “a programação do investimento público das Forças Armadas em matéria de armamento e equipamento, com vista à modernização e operacionalização do sistema de forças, concretizado através da edificação das suas capacidades” (n.º 1 do Art.º 1.º), em que as capacidades inscritas nessa lei “são as

necessárias à consecução dos objetivos de força decorrentes do planeamento de forças, tendo em conta a inerente programação financeira” (n.º 3 do Art.º 1.º).

### ***Requisitos para um Modelo de Gestão de Desempenho para as Forças Armadas***

A gestão dos recursos públicos organizacionais carece da aplicabilidade de metodologias modernas de apoio que permitam a medição do desempenho, para efeitos de otimização desses recursos e de apoio à tomada de decisão. Neste âmbito, a medição do desempenho ao nível das FFAA é uma preocupação cada vez mais atual.

Para uma organização ser bem-sucedida, a medição do seu desempenho, passa essencialmente por implementar um sistema de gestão de desempenho (Fryer, Antony e Ogden, 2009; Harbour, 2009) que: permita a participação das partes interessadas (*stakeholder*); responda a questões básicas, nomeadamente, o que avaliar ou medir? como medir, nomeadamente que tipo de indicadores? como implementar, nomeadamente, que metodologia de gestão permita recolher, distribuir e analisar a informação?; monitorize de forma contínua, para correção de desvios ao nível dos resultados pretendidos.

Ao nível da participação das partes interessadas, tendo em consideração os objetivos (permanentes e conjunturais) estabelecido no CEDN ao nível da defesa nacional (pontos 3 e 4), poder-se-á considerar como partes interessadas as seguintes: as pessoas pertencentes às FFAA; os cidadãos; os órgãos de soberania do Estado; a comunidade local e internacional; as organizações internacionais – NATO, UE, etc.

Em resposta às perguntas básicas de um sistema de gestão de desempenho, ao nível das FFAA, sendo esta uma organização pública, importa medir as componentes do ciclo de gestão (o que medir?), nomeadamente: os *inputs*, ou seja, os recursos que entram, sendo utilizados na produção de *outputs*; as atividades, sendo estas o que operacionalizam os *inputs*; os *outputs*, nomeadamente, os produtos ou serviços produzidos; os *outcomes*, ou seja, os efeitos e resultados obtidos pelos produtos produzidos (Bouckaert, 2013).

Para esta medição, pretendendo-se criar valor público, é fundamental a gestão estratégica estar alinhada nesse sentido, ao nível da visão, missão e objetivos estratégicos (Moore, 2003).

Ao nível dos diversos indicadores que permitem medir o desempenho (como medir?) destacam-se os seguintes, ao nível das organizações públicas: eficiência, eficácia, produtividade e economia (Bouckaert, 2013); comparativos (Smith, 1990); atividades/processos (Parsons, Gokey e Thornton, 2013); qualidade (SIADAP); legitimidade e confiança (Talbot, 2008); resultados (Smith, 1993); quantitativos e qualitativos (Marki, 2014); financeiros e não financeiros (Diana, 2014).

Existem também, diversas metodologias utilizadas ao nível das FFAA, nomeadamente: *Planning Programing Budgeting and Execution System* (Grimes, 2008; Raduski,

2010; Vasilescu, 2010); gestão baseada por capacidades (Popa, 2010); gestão de projetos (Lopes, 2014; Rohr, 2017); *Common Assessment Framework* (Vrabková, 2013); e *Balance Scorecard* (Dogán e Özleblebici, 2015; Sales, Roses e Prado, 2016).

Constata-se que as metodologias acima referidas poderão ser utilizadas em conjunto, conforme os objetivos de cada organização.

Poder-se-á definir assim, os requisitos para um modelo de gestão de desempenho, ao nível das FFAA portuguesas.

### *A Medição do Desempenho ao Nível das Forças Armadas*

Sendo a atual ênfase da nova administração pública, centrada na eficiência e eficácia da organização e nos seus resultados (Moore, 2004), a melhoria da eficiência pode ser conseguida aumentando-se as saídas (*outputs*), com as mesmas entradas, ou mantendo-se os mesmos resultados com redução das entradas (*inputs*). Enfatiza-se assim, a importância em alcançar as saídas certas (*outputs*), preferencialmente gerindo eficientemente as entradas (*inputs*), para se melhorarem os resultados (*outcomes*) e assim trazer mais-valias às organizações públicas (Boland e Fowler, 2000; Webber, 2004).

Ao nível do setor público, torna-se relevante, avaliar qual a necessidade de alocar recursos financeiros (*inputs*), como esses recursos estão a ser utilizados (*outputs*), bem como o que está a ser feito com esses recursos (*outcomes*) (Mwita, 2000; Webber, 2004; Bouckaert, 2013; Dooren, Bouckaert e Halligan, 2015). Deverão ser utilizadas ferramentas de apoio à decisão, não apenas numa perspetiva económica, mas também numa perspetiva social, comportamental e dentro do contexto organizacional.

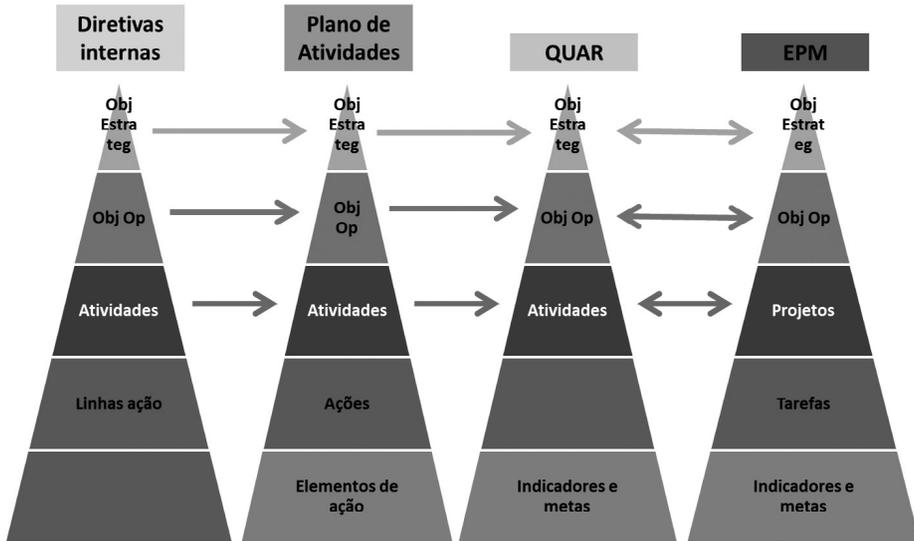
“Apesar de muitas incertezas na relação entre os *outputs* do setor público e os resultados ou *outcomes* pretendidos, a medição dos *outputs* é fundamental para qualquer compreensão empírica do desempenho no setor público” (OECD, 2009, p. 43). No entanto, a natureza dos *outputs* é diferente entre as organizações, devendo ser ajustadas, permitindo assim criar resultados que causem efeitos sobre a sociedade (Dooren, 2006).

A análise do desempenho atual das FFAA portuguesas encontra-se alinhada com o atual enquadramento legal existente, através de um planeamento aos diversos níveis organizacionais. A sua medição está em conformidade com o planeamento estratégico definido pela Diretiva do ramo, assentando basicamente em atividades, consideradas como projetos. Os indicadores são definidos ao nível das atividades, sendo que as metas, são temporais, conforme se evidencia na figura abaixo (Ferreira, 2018).

Ao nível do atual sistema de gestão do desempenho, existe um alinhamento entre a gestão estratégica e os normativos legais (figura 5), nomeadamente a fixação de objetivos – através de Diretivas de cada um dos ramos –, a elaboração do Plano de

Atividades Anual, o QUAR (monitorização dos objetivos) e a elaboração do Relatório de Atividades Anual (Ferreira, 2018).

Figura 3 – Alinhamento do planeamento do desempenho



Nota: elaborado pelo autor.

Esse sistema de gestão, ao nível da monitorização dos objetivos em suporte ao QUAR, assenta numa gestão de projetos, existindo para esse efeito Normas de Gestão dos Projetos. O seu principal foco de aplicação está direcionado para a edificação de capacidades militares, através da monitorização da execução da fonte de financiamento principal, nomeadamente, a LPM (Lopes, 2018).

Como ferramenta de gestão dos projetos, o Ministério da Defesa Nacional (MDN), em parceria com a empresa Bright Partners-Gestão, Tecnologia e Capital SA, optou pela adoção do *Microsoft Enterprise Project Management* (MS EPM). Esta ferramenta constitui-se como a solução integrada de apoio à tomada de decisão ao nível do planeamento, execução e controlo dos diversos projetos das diferentes áreas, como a LPM. É através desta ferramenta que se obtêm os indicadores de medição do desempenho e é elaborado o QUAR.

Os indicadores respeitantes ao progresso de edificação de capacidades militares são os que constam nos diversos relatórios de acompanhamento da LPM, possuindo os seguintes indicadores de performance, evidenciados na tabela 4.

**Tabela 4** – Indicadores de desempenho de edificação de capacidades militares

Indicadores de execução	Métricas de medição
Execução do Projeto	Relação entre a duração do projeto e a data do ponto de situação
Execução do Financeira	Relação entre os pagamentos realizados e a faturação total planeada do projeto.
Execução do Material	Relação entre as entregas realizadas e as entregas planeadas do projeto.

Nota: elaborado pelo autor.

### Modelo de Análise

Da revisão bibliográfica efetuada, com vista a responder à questão de investigação, torna-se fulcral entender a complexidade interorganizacional do setor público, procurando-se avaliar como estes, poderão otimizar o seu desempenho, tendo por base as atuais abordagens teóricas da nova administração pública.

A abordagem teórica que serviu de base à investigação, encontra-se ilustrada na tabela 5.

**Tabela 5** – Modelos teóricos de base ao modelo de investigação

Características	Public Value Management (PVM)
	Moore (2003; 2004; 2012) e Stoker (2006)
Ênfase público	Desempenho organizacional
Visão	No cidadão e na organização

Fonte: elaborado pelo autor.

Pretende-se assim, relevar a importância do desempenho organizacional, de modo a potenciar as componentes do ciclo de gestão pública, através da implementação de um adequado sistema de gestão do desempenho.

**Figura 4** – Modelo teórico de investigação



Fonte: elaborado pelo autor.

Tendo em consideração a ênfase dada pela nova administração pública, ao desempenho organizacional, o modelo de investigação que esteve subjacente é o que está patente na figura 4.

### **Metodologia**

Dada a natureza desta investigação, ao nível da metodologia seguida, foi efetuada uma análise qualitativa. A pesquisa qualitativa, sendo uma abordagem para explorar e compreender o significado de um problema social ou humano, envolveu procedimentos tais como a análise de dados indutiva (interpretações do significado dos dados) e o método inquisitivo. Este método incidiu em entrevistas semiestruturadas, tendo a amostra recaído em indivíduos, com conhecimentos detalhados sobre o tema, nomeadamente, no Tenente-Coronel Ferreira (Chefe da Repartição de Recursos Financeiros da Divisão de Recursos do Estado-Maior do Exército) e no Tenente-Coronel Lopes (Chefe da Repartição de Capacidades da Divisão de Planeamento de Forças do Estado-Maior do Exército). A amostra incidiu somente no Exército, uma vez que, as linhas orientadoras são definidas ao nível do Estado-Maior General das Forças Armadas, sendo comuns aos três ramos (Lopes, 2018).

Numa primeira fase, realizou-se a observação e análise da literatura existente, relevando o necessário ao esclarecimento do problema e à obtenção da solução, salientando as características e requisitos fundamentais do desempenho atual no setor público e das FFAA. De seguida, através da realização das entrevistas e da análise documental procurou-se analisar o atual desempenho ao nível das FFAA.

Visou-se assim, evidenciar como o processo de medição de desempenho é fundamental para a eficiência e eficácia das FFAA, bem como, para avaliar o impacto das suas ações e missões (*outcome*), através de adequadas capacidades militares (*output*). Esta medição é fundamental, na medida em que, visa apoiar os gestores na tomada de decisão e o desenvolvimento das atividades que permitem alcançar os objetivos pretendidos.

Analisaram-se as componentes que deverão constar num sistema de gestão de desempenho para a nova administração pública, o processo de medição atual das FFAA, bem como um modelo de gestão do desempenho a implementar, através do levantamento dos respetivos requisitos, características e objetivos identificados no enquadramento legal e teórico do artigo. Procurou-se deste modo, ir ao encontro da atual ênfase na administração pública e otimizar o desempenho das FFAA.

Com os resultados obtidos, procurar-se-á otimizar o desempenho organizacional das FFAA portuguesas, através da apresentação de um modelo teórico de gestão do desempenho das FFAA.

## Resultados

Para efeitos de desempenho das FFAA portuguesas, sendo o seu *output*, o conjunto de capacidades militares destinadas a executar as tarefas específicas englobadas nas missões das Forças Armadas, exigem-se forças credíveis, distinguindo-se pela eficiência, (Santos, 2013, p. 985; Garcia, 2015, p. 22), sendo necessário para isso medir os recursos materiais e humanos colocados ao dispor, como os mesmos são utilizados, bem como o que alcança com o que é produzido (Tellis *et al.*, 2000, p.135). A análise do desempenho atual das FFAA portuguesas encontra-se alinhada com o atual enquadramento legal existente, através de um planeamento aos diversos níveis organizacionais.

No entanto, a atual medição do desempenho das FFAA ao ser basicamente de projetos, não possui indicadores de eficiência, eficácia e qualidade conforme definidos no QUAR (Ferreira, 2018). Os indicadores respeitantes ao progresso de edificação de capacidades militares são somente financeiros – avaliam a execução do Orçamento de Estado atribuído –, comparativos – avaliam se o planeado foi executado ao nível das entregas de material – e de execução do projeto – avaliam as atividades e tarefas realizadas –, podendo ser utilizados outros indicadores (Lopes, 2018).

De modo a otimizar o desempenho das FFAA portuguesas, fará sentido, implementar um moderno modelo de gestão de desempenho, virado para os requisitos exigidos pela Nova Administração Pública, devendo-se dar grande ênfase não somente aos *inputs*, mas também aos *outputs* e respetivos *outcomes*, sendo fundamental a sua medição.

Da revisão da literatura, ao nível da medição do desempenho, verifica-se que existem aspetos e requisitos de aplicabilidade obrigatórios, impostos pela atual legislação. Os restantes poderão ser de aplicabilidade preferencial ou opcional, sendo os preferenciais devido às orientações constantes nos diversos documentos analisados ou pelo facto de existirem já trabalhos que relevam mais-valias a sua utilização.

Cabe a cada organização pública e nomeadamente, as FFAA portuguesas, implementar ou não esses requisitos, com vista a otimizar a sua gestão de recursos.

Assim, decorrente da metodologia seguida e adotando os requisitos essenciais de um sistema de gestão de desempenho (Fryer, Antony e Ogden, 2009; Harbour, 2009), poder-se-á definir, o seguinte modelo de gestão do desempenho para as FFAA portuguesas (tabela 6).

**Tabela 6 – Modelo de gestão do desempenho**

Medição do desempenho	Fatores a ter em conta	Enfãse	Análise qualitativa	Enquadramento legal/teórico
			Aplicabilidade	
Participação dos stakeholders	Cidadãos	Segurança	Preferencial	CEDN
	Família militar	Apoio	Preferencial	
	Órgãos de soberania	Liberdade de ação	Preferencial	
	Comunidade nacional e internacional	Compromissos	Preferencial	
	Organizações internacionais	Compromissos	Preferencial	
O que avaliar? (componentes)	<i>Inputs</i>	Recursos ao dispor	Obrigatório	RAFE
	Atividades	Processos	Obrigatório	Plano de Atividades (PA)
	<i>Outputs</i>	Produtos produzidos	Obrigatório	Bouckaert (2013)
	<i>Outcomes</i>	Resultados	Obrigatório	Bouckaert (2013)
Como medir? (indicadores)	Eficiência	Custo/ <i>Output</i>	Obrigatório	SIADAP; OECD (2009); Dooren (2006)
	Eficácia	<i>Output/Outcome</i>	Obrigatório	
	Economia	Custo/ <i>Outcome</i>	Obrigatório	
	Produtividade	<i>Output/Input</i>	Obrigatório	
	Qualidade	Características de aptidão	Obrigatório	SIADAP
	Legitimidade e confiança	Queixas, inspeções, questionários ao cidadão	Preferencial	Talbot (2008)
	Comparativos	Tempo/planeado vs executado	Opcional	Smith (1990)
	Atividades	Processos	Obrigatório	PA; Parsons, Gokey e Thornton (2013)
	Resultados	Efeitos dos produtos produzidos	Obrigatório	Despacho n.º 04/MDN/2011
	Quantitativos	Recursos/produtos e serviços produzidos	Obrigatório	RAFE; Markić (2014)
	Qualitativos	Processos/atividades/serviços	Opcional	
	Financeiros	Orçamento	Obrigatório	Diana (2014)
	Não financeiros	Qualidade/inação/tempo de resposta	Opcional	
Como implementar? (metodologias)	<i>Planning, Programming, Budgeting and Execution (PPBE)</i>	Estratégia, recursos, execução e análise de desempenho	Opcional	Grimes (2008)
	Gestão por capacidades	Gestão ao longo do ciclo de vida da capacidade	Obrigatório	Despacho n.º 04/MDN/2011
	<i>Common Assessment Framework (CAF)</i>	Meios e resultados	Preferencial	RAFE conjugado Despacho n.º 04/MDN/2011
	Gestão de projetos	Planeamento, execução e controle de atividades	Opcional	Lopes (2014)
	<i>Balance Scorecard (BSC)</i>	Financeiro, processos internos, cliente e aprendizagem/crescimento	Opcional	Sales, Roses e Prado (2016)

Nota: elaborado pelo autor.

## Conclusões

As atuais expectativas da sociedade, impõem que as organizações públicas, cada vez mais, deverão produzir um serviço público com maior qualidade junto da sociedade e dos seus cidadãos, otimizando o seus índices de eficiência e eficácia. Procura-se assim ir ao encontro dos princípios orientadores de uma nova administração pública.

Com vista a responder ao problema central da pesquisa e aos respetivos objetivos da investigação, tornou-se fulcral entender a complexidade interorganizacional do setor público, bem como das Forças Armadas portuguesas procurando-se avaliar como este subsector público, procede à medição do seu desempenho.

No âmbito de uma “nova administração pública”, ao nível do desempenho das Forças Armadas portuguesas, é fundamental criar valor público através da legitimidade na atuação da organização pública, bem como implementar adequadas capacidades militares, por forma a se ver o alcance das suas missões, sendo estas o *outcome*. Para isso, existe a necessidade da medição do desempenho e das organizações procurarem implementar sistemas que permitam medir o seu desempenho organizacional (*performance measurement*), com vista a otimizá-lo.

Assim, em resposta à pergunta de investigação, verifica-se que o modelo de gestão de desempenho a implementar ao nível das FFAA portuguesas, deverá permitir a participação das partes interessadas (*stakeholders*), em termos de políticas de segurança e defesa nacional, bem como procurar apoiar a tomada de decisão. Deverá dar resposta a questões básicas – o que avaliar ou medir? como medir? que metodologia de gestão a implementar? –, tendo que haver, uma monitorização contínua do desempenho em termos dos seus *inputs*, *outputs* e *outcomes*, para correção de desvios ao nível dos resultados pretendidos.

Ao nível do modelo de gestão do desempenho que poderá ser implementado, nas FFAA portuguesas, existem já aspetos e requisitos de aplicabilidade obrigatória, impostos pela atual legislação. Os restantes poderão ser de aplicabilidade preferencial ou opcional, cabendo às FFAA portuguesas implementar ou não, de modo a otimizar o seu desempenho no cumprimento das diversas missões.

## Referências

- Aberdeen, D., Thiébaux, S. e Zhang, L., 2004. Decision-Theoretic Military Operations Planning. *International Conference on Automated Planning and Scheduling (ICAPS)*, pp. 402-412.
- Boland, T. e Fowler, A., 2000. A systems perspective of performance management in public sector organisations. *International Journal of Public Sector Management*, 13(5), pp. 417-446.
- Bouckaert, G., 2013. Performance Measurement and Budgeting in the Public Sector. In: *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público*. Fundação Calouste

- Gulbenkian, pp. 54-67. Disponível em: [http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2013/05/VolumeProceedings\\_ReformaSectorPublico-jan2013.pdf](http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2013/05/VolumeProceedings_ReformaSectorPublico-jan2013.pdf)
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. e Bloomberg, L., 2014. Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, n.º 74, pp. 445-456.
- Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de junho. *Diário da República*, N.º 172/92 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 232/97 de 28 de julho. *Diário da República*, N.º 203/97 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de junho. *Diário da República*, N.º 147/03 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro. *Diário da República*, N.º 178/15 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Denhardt, J. V e Denhardt, R. B., 2015. The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, 75(5), pp. 664-672.
- Denhardt, R. B. e Denhardt, J. V., 2000. The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), pp. 549-559.
- Despacho n.º 11400/2014 de 11 de setembro. *Diário da República*, N.º 175/14 – 2.ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Despacho n.º 4/MDN/2011, de 31 de janeiro. Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar.
- Diana, M., 2014. Measuring Performance in the Public Sector: Between Necessity and Difficulty. *Studies in Business and Economics*, 9(2), pp. 40-50
- Dogan, Ö. M. e Özleblebici, Z., 2015. The Balanced Scorecard and its Potential for Strategic Level Military HQs. *Turkish Army War College*, pp. 83-89. Disponível em: [http://www.harapak.edu.tr/Bilimsel\\_Faaliyetler/Kara\\_Harp\\_Akademisi/ICMSS\\_2015/2.3.pdf](http://www.harapak.edu.tr/Bilimsel_Faaliyetler/Kara_Harp_Akademisi/ICMSS_2015/2.3.pdf)
- Dooren, W., 2006. *Performance measurement in the Flemish public sector: a supply and demand approach*. Disponível em: <https://lirias.kuleuven.be/handle/1979/205>
- Dooren, W., Bouckaert, G. e Halligan, J., 2015. *Performance Management in the Public Sector*. 2<sup>nd</sup> edition. London: Routledge.
- European Institute of Public Administration, 2012. *Melhorar as organizações públicas através da autoavaliação*, 1. Estrutura Comum CAF.
- Ferreira, C., 2018. Chefe da Repartição de Recursos Financeiros da Divisão de Recursos do Estado-Maior do Exército. Lisboa: 05 de Fevereiro (entrevista).
- Fryer, K., Antony, J. e Ogden, S., 2009. Performance management in the public sector. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 22(6), pp. 478-498.

- Garcia, F. P., 2015. O Instrumento Militar e as Forças Armadas. *Revista Militar*, pp.17-32. Disponível em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/995>
- Gomes, P. S., 2005. Modelos Multidimensionais de Avaliação de Desempenho para o Sector Público: o Caso dos Serviços Policiais. Tese de Mestrado. Braga: Universidade do Minho.
- Gruening, G., 2001. Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, nº4, pp. 1-25.
- Harbour, J. L., 2009. *The Basics of Performance Measurement*, 2<sup>nd</sup> edition. New York: Productivity Press.
- Heng, T. W., 2012. The Concept of a Decisive Battle and the Key Takeaways for the Singapore Armed Forces. *Journal of the Singapore Armed Forces*, 42(1), pp. 1-11.
- Hood, C., 1991. A public management for all seasons. *Public administration* nº69, pp. 3-20. Disponível em: [http://kmi.ttu.ee/upload/File/T88\\_Tervishoiuettev6ttes/T88\\_tervishoiuettev6ttes\\_public\\_management.pdf](http://kmi.ttu.ee/upload/File/T88_Tervishoiuettev6ttes/T88_tervishoiuettev6ttes_public_management.pdf)
- Lapsley, I., 2008. The NPM Agenda: Back To the Future. *Financial Accountability & Management*, 24(1), pp. 77-96.
- Lebas, M. J., 1995. Performance measurement and performance management. *International Journal of Production Economics*, 41(1-3), pp. 23-35. Disponível em <http://cat.inist.fr/?aMo dele=afficheN&cpsidt=5975059>
- Lei n.º 8/90 de 20 de fevereiro. *Diário da República*, N.º 43/90 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Lei n.º 91/2001 de 28 de agosto. *Diário da República*, N.º 192/01 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro. *Diário da República*, N.º 250/07 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Lei n.º 41/2014 de 10 de julho, *Diário da República*, N.º 131/14 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro, *Diário da República*, N.º 178/15 – 1ª série. Assembleia da República. Lisboa.
- Lei Orgânica n.º 1-B/2009 de 07 de julho, *Diário da República*, N.º 138/09 – 1ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Lei Orgânica n.º 5/2014 de 29 de agosto, *Diário da República*, N.º 166/14 – 1ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Lei Orgânica n.º 1-A/2009 de 07 de julho, *Diário da República*, N.º 129/09- 1ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Lei Orgânica n.º 6/2014 de 1 de setembro. *Diário da República*, N.º 167/14- 1ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.

- Lei Orgânica n.º 7/2015 de 18 de maio. *Diário da República*, N.º 95/15- 1.ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Lopes, L., 2018. Chefe da Repartição de Capacidades da Divisão de Planeamento de Forças do Estado-Maior do Exército. Lisboa: 05 de Fevereiro (entrevista).
- Lopes, L. A., 2014. *Planejamento e gestão de projetos nas organizações militares de saúde do Exército brasileiro*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra.
- Markić, D., 2014. A Review on the Use of Performance Indicators in the Public Sector. *TEM Journal*, 3(1), pp. 22-28.
- Mendes, M., 2001. A Reforma da Administração Pública em Portugal. *Escola Superior de Enfermagem da Cidade do Porto*. Disponível em: [http://www.stfpn.pt/arquivo/seminario-7Maio/Texto\\_integral\\_Eng\\_VieiraMendes.pdf](http://www.stfpn.pt/arquivo/seminario-7Maio/Texto_integral_Eng_VieiraMendes.pdf).
- Moore, M., 2012. *Recognizing Public Value: Developing a Public Value Account and a Public Value Scorecard*. pp. 1-33. Disponível em: <http://publiccommons.ca/public/uploads/literature/Moore-9.4.12.pdf>
- Moore, M., 2003. *The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to "Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations" by Robert Kaplan*, Disponível em: [http://www.hks.harvard.edu/var/ezp\\_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/hauser/publications/working\\_papers/workingpaper\\_18.pdf](http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/hauser/publications/working_papers/workingpaper_18.pdf)
- Moore, M. e Khagram, S., 2004. On Creating Public Value: What Business might learn from Government about Strategic Management. *Working Paper 3*, Corporate Social Responsibility Initiative. Disponível em: [https://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/workingpaper\\_3\\_moore\\_khagram.pdf](https://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/workingpaper_3_moore_khagram.pdf)
- Mwita, J. I., 2000. Performance management model: A systems-based approach to public service quality. *International Journal of Public Sector Management*, 13(1), pp. 19-37.
- Neves, J. C., 2011. *Avaliação e Gestão da Performance Estratégica da Empresa*. Alfragide: Texto Editores.
- O'Flynn, J., 2007. From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), pp. 353-366.
- OECD, 2009. *Measuring government activity*. Paris: OECD Publishing.
- Osborne, S. P., 2006. The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), pp. 377-387.
- Parliament of Australia, s.d.. Appendix 1-Defence organisation outcome structure. *Parliament of Australia*. Disponível em: [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Senate\\_Estimates/fadtctte/estimates/bud0809/report/e01](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Senate_Estimates/fadtctte/estimates/bud0809/report/e01)
- Parsons, J., Gokey, C. e Thornton, M., 2013. *Indicators of Inputs, Activities, Outputs, Outcomes and Impacts in Security and Justice Programming*. October 15, Department for International Development. Disponível em: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/304626/Indicators.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/304626/Indicators.pdf)

- Poister, T. H., 2003. *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Popa, B., 2010. Capabilities Based Planning: a New Approach to Planning. *Workshop unfolded during the postgraduate course in Planning Programming Budgeting System*. Disponível em: <http://research.dresmara.ro/resurse/research/workshop2%202010/workshop%20PPBS.pdf>
- Radnor, Z. e Barnes, D., 2007. Historical analysis of performance measurement and management in operations management. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 56(5-6), pp. 384-396.
- Radnor, Z. e McGuire, M., 2004. Performance management in the public sector: fact or fiction? *International Journal of Productivity and Performance Management*, 53(3), pp. 245-260.
- Raduski, S., 2010. The Planning Programming Budgeting System and its Implementation in the Serbian Ministry of Defense. *Journal of Defense Resources Management* 1(1), pp. 25-32. Disponível em: [http://journal.dresmara.ro/issues/volume1\\_issue1/04\\_raduski.pdf](http://journal.dresmara.ro/issues/volume1_issue1/04_raduski.pdf)
- Ramadan, M. A. e Borgonovi, E., 2015. Performance Measurement and Management in Non-Governmental Organizations. *IOSR Journal of Business and Management* 17(2), pp. 2319-7668.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 5 de abril, *Diário da República*, N.º 67/13 – 1.ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013 de 19 de abril. *Diário da República*, N.º 77/13 – 1.ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Robinson, A. M., 2015. From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries. New York: UNDP.
- Rohr, E. E., 2017. *Adapting Critical Chain Project Management to Army Engineer Construction Projects*. Tese de Mestrado. Western Kentucky University.
- Sales, L., Roses, L. K. e Prado, H. A., 2016. Aplicação do Balanced Scorecard Dinâmico na Governança da Informação do Exército Brasileiro. *Gestão & Produção*, 23(4), pp. 757-770.
- Santos, J., 2013. Reformar o Estado: Forças Armadas. *Revista Militar*, pp. 981-988. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/877>
- Smith, P., 1993. Organizational Out come-relat ed Performance Indicators and Control in the Public Sector. *British Journal of Management* nº4, pp.135-151.
- Smith, P., 1990. The use of performance indicators in the public sector. *Journal of the Royal Statistical Society*, 153(1), pp. 53-72.
- Sotomayor, A. M.; Rodrigues, J. e Duarte, M., 2014. *Princípios de Gestão das Organizações*. 2.ª edição. Lisboa: Rei dos Livros.
- Souaf, M., Wazani, Y. E. e Mouadili, M., 2015. Measuring Performance of Nonprofit Organizations by Evaluating Integration of their Values in the Project Management Process. *Universal Journal of Management*, 3(2), pp. 63-72.

- Stoker, G., 2006. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36(1), pp. 41-57.
- Talbot, C., 2008. Measuring Public Value: a competing values approach. *The Work Foundation*, pp. 1-28..
- Tellis, A. J., Bially, J., Layne, C. e McPherson, M., 2000. *Measuring National Power in the Postindustrial Age*. Santa Monica: RAND.
- Vasilescu, C., 2010. The advantages and disadvantages of implementing the Planning, Programming, Budgeting and Execution System (PPBES). *Workshop unfolded during the post-graduate course in Planning Programming Budgeting System*. Disponível em: <http://research.dresmara.ro/resurse/research/workshop2%202010/workshop%20PPBS.pdf>
- Vrabková, I., 2013. Quality Management in Public Sector : Perspectives of Common Assessment Framework Model in the European Union Management. *Acta VSFS* 7(2), pp.145-159. Disponível em: <https://is.vsfz.cz/repo/4801/Vrabkova.pdf>
- Webber, D., 2004. Managing the Public's Money: From Outputs to Outcomes and Beyond. *OECD Journal on Budgeting*, 4(2), pp. 101-122.



## REVISTA NAÇÃO E DEFESA

### Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África
	132		Segurança no Mediterrâneo
	133		Cibersegurança
2013	134		Ásia-Pacífico
	135		Conselho de Segurança da ONU
	136		Estratégia
2014	137		Reflexões sobre a Europa
	138		Brasil
	139		Portugal na Grande Guerra
2015	140		Nuclear Proliferação
	141		Arquipélago dos Açores
	142		Índia
2016	143		Terrorismo Transnacional
	144		The EU Comprehensive Approach: Concepts and Practices
	145		Leituras da Grande Guerra
2017	146		Drones
	147		Brexit
	148		Grupos Islamistas Radicais
2018	149		Europe and Refugees
	150		European Defence

### **Política Editorial**

*Nação e Defesa* é uma publicação periódica do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, *Nação e Defesa* propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com as problemáticas de segurança mais recentes.

A Revista dá atenção especial ao caso português, sendo um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

### **Editorial Policy**

*Nação e Defesa* (Nation and Defence) is a quarterly journal published by the National Defence Institute of Portugal, focused on security and defense issues at the national and international levels. *Nação e Defesa* is a forum to exchange ideas and views concerning the various theoretical and empirical approaches relevant to security and defence issues.

The journal pays special attention to the Portuguese situation, being a space for reflection and debate over the broad choices that Portugal faces in terms of security and defence, as well as other international security issues with potential impact on Portuguese interests.

## NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio eletrónico para [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).
- Ser redigido de acordo com a norma de Harvard disponível em <http://libweb.anglia-ac-uk/referencing/harvard.htm>

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista Nação e Defesa.

A revista Nação e Defesa poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respetiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efetuado por transferência bancária. Cada autor receberá três exemplares da revista na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Coordenador Editorial da Nação e Defesa.

## PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent by email to [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).
- Written according to the Harvard reference system available at <http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (<http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>), so its submission is compulsory.

The journal's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this journal depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer. Three issues of the journal will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.



# NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name \_\_\_\_\_

Morada/Address \_\_\_\_\_

Localidade/City \_\_\_\_\_

Cód. Postal/Zip \_\_\_\_\_ NIF \_\_\_\_\_

Country \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

Tel./Phone \_\_\_\_\_

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. \_\_\_\_\_

Nova assinatura/New subscription

Assinatura/Signature \_\_\_\_\_

Data/Date \_\_\_\_\_

**INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL**  
Caíada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa  
PORTUGAL

## Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

Instituições/Institutions 40,00 €

Individuais/Individuals 25,00 €

Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

**Números Anteriores/ Previous Issues** – 8,50 € cada/each + portes/  
/postage charges

## Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque nº \_\_\_\_\_ Banco \_\_\_\_\_ à ordem do IDN

**Transferência Bancária** NIB 0781 0112 0000 000 7777 20  
(anexar comprovativo da Transferência)

**Bank Transfer** (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

[www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)

[ids.publicacoes@defesa.pt](mailto:ids.publicacoes@defesa.pt)

tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58





idn nação e defesa

EXTRA DOSSIÊ

ADRIANO MOREIRA A LUSOFONIA E O MUNDO DE RUTURAS PAULO JORGE ALVES GOMES  
A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM MODELO DE GESTÃO DE DESEMPENHO PARA AS  
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS



idn Instituto  
da Defesa Nacional

