

Nações Defesa

Nº 116

Primavera 2007

3ª Série

Energia, Geopolítica e a Política da Biosfera
Henrique Schwarz

A Segurança Energética da Europa
António Costa Silva

Segurança e Defesa no Ensino Superior
Adriano Moreira

Sécurité et Défense dans l'Enseignement Supérieur en France et
en Europe
Bernard Boëne

A Vertente Europeia-Continental e a Vertente Atlântico-Global na
Política Externa Portuguesa
Rui Pereira

Análise da Tendência Institucional/Ocupacional dos Oficiais da
Guarda Nacional Republicana
Jorge Gaspar Esteves

Desafios Europeus, Projectos Nacionais, Realidades da Globalização
João Salgueiro

(Re)Pensar a Sociologia dos Conflitos: a Disputa Paradigmática entre
a Paz Negativa e/ou a Paz Positiva
Maria da Saudade Baltazar

Instituto da Defesa Nacional

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Director

Aníbal J. R. Ferreira da Silva

Coordenadora Editorial

Isabel Ferreira Nunes

Conselho Editorial

António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Carlos Pinto Coelho, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Rui Mora de Oliveira, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Emílio Sachetti, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Ernâni Lopes, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Mário Lemos Pires, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie (Presses de Sciences Po, Paris, França) Charles Moskos (Department of Sociology, Northwestern University, Evanston, Illinois, USA), Christopher Dandeker (Department of War Studies, King's College London, Grã-Bretanha), Christopher Hill (Centre of International Studies, University of Cambridge) Felipe Aguero (Dept. of International and Comparative Studies, School of International Studies, University of Miami, USA), George Modelski (University of Washington, USA), Josef Joffé (Jornal Die Zeit, Hamburg, Alemanha), Jurgen Brauer (College of Business Administration, Augusta State University, USA), Ken Booth (Department of International Politics, University of Wales, Reino Unido), Lawrence Freedman (Department of War Studies, King's College London, Grã-Bretanha), Robert Kennedy (Institute for Social, Behavioral and Economic Research, University of California, USA), Todd Sandler (School of Social Sciences, University of Texas at Dallas, USA), Zbigniew Brzezinski (Center for Strategic International Studies, Washington, USA).

Assistente de Edição

Cristina Cardoso

Colaboração

Ver normas na contracapa

Assinaturas

Ver última página

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: publicacoes@idn.mdn.gov.pt

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A, 2620-162 Póvoa de Santo Adrião

Tel.: 21 844 43 40

Fax: 21 849 20 61

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 2 000 exemplares

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Nação Defesa

Nº 116

Primavera 2007

3ª Série

Energia, Geopolítica e a Política da Biosfera
Henrique Schwarz

A Segurança Energética da Europa
António Costa Silva

Segurança e Defesa no Ensino Superior
Adriano Moreira

Sécurité et Défense dans l'Enseignement Supérieur en France et
en Europe
Bernard Boëne

A Vertente Europeia-Continental e a Vertente Atlântico-Global na
Política Externa Portuguesa
Rui Pereira

Análise da Tendência Institucional/Ocupacional dos Oficiais da
Guarda Nacional Republicana
Jorge Gaspar Esteves

Desafios Europeus, Projectos Nacionais, Realidades da Globalização
João Salgueiro

(Re)Pensar a Sociologia dos Conflitos: a Disputa Paradigmática entre
a Paz Negativa e/ou a Paz Positiva
Maria da Saudade Baltazar

Instituto da Defesa Nacional

Política Editorial

Nação e Defesa é uma Revista 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 problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se 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 publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on portuguese interests.

Editorial	5
<hr/>	
Energia, Geopolítica e a Política da Biosfera <i>Henrique Schwarz</i>	7
A Segurança Energética da Europa <i>António Costa Silva</i>	31
Segurança e Defesa no Ensino Superior <i>Adriano Moreira</i>	73
Sécurité et Défense dans l'Enseignement Supérieur en France et en Europe <i>Bernard Boëne</i>	81
A Vertente Europeia-Continental e a Vertente Atlântico-Global na Política Externa Portuguesa <i>Rui Pereira</i>	107
Análise da Tendência Institucional/Ocupacional dos Oficiais da Guarda Nacional Republicana <i>Jorge Gaspar Esteves</i>	117
Desafios Europeus, Projectos Nacionais, Realidades da Globalização <i>João Salgueiro</i>	141
(Re)Pensar a Sociologia dos Conflitos: a Disputa Paradigmática entre a Paz Negativa e/ou a Paz Positiva <i>Maria da Saudade Baltazar</i>	157
Através das Leituras	
Nem Poder, nem Perigo: uma história realista da América, segundo um neoconservador, por Diana Soller	189
Reinventar 1945, por Henrique Raposo	192

Este número propõe ao leitor uma reflexão sobre cinco temas: a questão da sustentabilidade energética, o tema da inserção do ensino militar português e francês no contexto europeu, o problema da comunitarização das políticas europeias face aos desafios da globalização, a validação de um modelo analítico com base na relação entre factor ocupacional e institucional aplicado ao estudo de uma força de segurança interna e uma reflexão teórica sobre a problemática da sociologia dos conflitos.

A sustentabilidade dos recursos energéticos face à emergente insegurança nas regiões produtoras e à dependência crescente de fontes energéticas levanta questões essenciais no quadro da segurança internacional e europeia. Estes desafios impõem não apenas um esforço de reflexão, como também um debate alargado sobre como é que no século XXI será possível assegurar a sustentabilidade de recursos, dinamizar as políticas de aprovisionamento e desenvolver acções concertadas de cooperação no domínio da segurança energética. O primeiro artigo deste número sobre *Energia, Geopolítica e a Política da Biosfera* equaciona a problemática da escassez de recursos, do desequilíbrio entre a procura e a oferta de recursos energéticos, da subida dos preços e da inevitável proliferação de tensões distributivas sobre combustíveis fósseis. O artigo sustenta a necessidade de repensar os conceitos de segurança nacional e de geopolítica, integrando-os numa nova visão das relações internacionais, que o autor designa por *política da biosfera*. O segundo artigo, relativo à *Segurança Energética da Europa*, refere o impacto dos preços do petróleo e do gás e respectivas consequências sobre os preços da energia. A diversificação das ameaças, a instabilidade nas regiões produtoras, a exiguidade crescente da capacidade excedentária, a pressão demográfica e o desafio das alterações climáticas têm, necessariamente, uma incidência consequencial no consumo energético. O autor defende que a OPEP poderá aqui desempenhar um papel crucial na criação de um modelo energético descentralizado e na definição de uma política para reservas estratégicas nomeadamente do petróleo e gás.

O terceiro artigo intitulado *Segurança e Defesa no Ensino Superior* estuda as questões do ensino superior militar português e a sua inserção no âmbito do ensino superior europeu, num momento em que se manifesta uma crescente tendência para a harmonização do ensino na Europa. O autor sustenta a importância do ensino sobre segurança e defesa para a constituição de uma cultura de segurança em Portugal, elemento essencial ao sentido de coesão nacional. O quarto artigo sobre a *Segurança e Defesa no Ensino Superior em França e na Europa* reflecte sobre questões de método e ensino no domínio da segurança, partindo de uma análise do modelo francês por contraposição ao modelo americano e europeu.

O quinto título sobre *A Vertente Europeia-Continental e a Vertente Atlântico-Global na Política Externa Portuguesa* constitui uma reflexão sobre duas vertentes da política externa portuguesa. Estas duas dimensões, enquanto modelos de inserção internacional de Portugal no domínio externo, são equacionadas num caso e no outro como mecanismos de compensação da periferização do país.

O sexto artigo sobre uma *Análise da Tendência Institucional/Ocupacional dos Oficiais da Guarda Nacional Republicana* testa o modelo de Moskos relativo à relação entre evolução institucional e tendência ocupacional aplicado ao domínio da segurança interna, recorrendo ao método do estudo de caso para aferir a correlação entre aquelas duas variáveis.

A questão da comunitarização das políticas europeias num contexto globalizado é tratada no artigo sobre *Desafios Europeus, Projectos Nacionais, Realidades da Globalização*. O autor reflecte sobre a europeização das políticas europeias no contexto do processo de globalização, da afirmação de vários interesses nacionais e dos desafios impostos pelo alargamento da União Europeia.

O último artigo sobre *(Re)Pensar a Sociologia dos Conflitos: a Disputa Paradigmática entre a Paz Negativa e/ou a Paz Positiva* fundamenta-se no estudo sobre teoria dos conflitos à luz das novas formas de conflitualidade e no papel que a sociedade poderá ter face à proliferação dos mesmos. O estudo evidencia também os desenvolvimentos mais recentes no âmbito dos estudos da guerra, do conflito e da paz e a forma como estes contribuem para o desenvolvimento de políticas públicas de promoção da paz.

Isabel Ferreira Nunes

Energia, Geopolítica e a Política da Biosfera

Henrique Schwarz

Economista

Resumo

O quadro global da distribuição geográfica das reservas geológicas e da produção e consumo dos combustíveis fósseis, que são hoje de longe as principais fontes de energia a nível mundial, é cada vez mais propício à emergência e à recorrência de conflitos distributivos, conhecidos por “guerras dos recursos” ou simplesmente por *guerras do petróleo*.

Para além disto, uma oferta de energia que não consegue acompanhar o crescimento da procura faz subir os preços de uma forma consistente. Também a concentração do mercado num número restrito de protagonistas (empresas e Estados produtores e consumidores), a competição pelo acesso e controlo dos combustíveis fósseis, enquanto recursos naturais estratégicos, e as enormes assimetrias dos consumos, geraram uma situação de insegurança energética generalizada, que as concepções e as práticas geopolíticas tradicionais não parecem capazes de resolver de uma forma permanente.

A tese defendida é que é necessário repensar os conceitos de segurança nacional e geopolítica, integrando-os numa nova visão das relações internacionais, que designámos por *política da biosfera*, por três razões principais:

- (i) a compressão do espaço-tempo, introduzida pelas novas tecnologias da informação e comunicação;
- (ii) a emergência de novos protagonistas na cena internacional, para além dos Estados-nação, a marcarem a agenda política mundial: empresas transnacionais, grupos religiosos, organizações não governamentais do desenvolvimento e do ambiente, movimentos de defesa dos direitos humanos, comunidade científica, comunicação social, etc.;
- (iii) a questão socio-ambiental global, em larga medida associada às desigualdades crescentes de riqueza e de bem-estar e à deriva antropogénica dos climas terrestres.

A não ser feita esta *grande transformação*, já nas próximas décadas, no sentido da instauração de uma *política da Biosfera*, a influência que exercemos sobre o curso da evolução pode vir a ter o resultado que ninguém deseja.

Abstract

Energy, Geopolitic and Biosphere Policy

The overall geographical distribution of geological reserves and of the production and consumption of fossil fuels, which are by far the world's main energy sources today, is increasingly propitious to the emergence and recurrence of distribution conflicts, called “resources’ wars” or simply oil wars.

In addition, a supply of energy that cannot keep up with growth in demand consistently puts prices up. The concentration of the market in a limited number of players (companies and producing and consuming countries), competition for access to and control of fossil fuels, which have become strategic natural resources, and huge asymmetries in consumption have generated a situation of generalised energy insecurity to which traditional geopolitical ideas and practices do not seem capable of finding a permanent solution.

The theory asserted here is that it is necessary to rethink the concepts of national security and geopolitics and fit them into a new vision of international relations that we have called biosphere policy.

There are three main reasons for this:

- (i) the space-time compression introduced by new information and communication technologies;*
- (ii) the emergence of new players in addition to nation-states on the international stage while set the world agenda – transnational companies, religious groups, non-governmental environmental and development organisations, human rights defence movements, the scientific community, the media, etc.;*
- (iii) the global socio-environmental issue, largely associated with growing inequalities in wealth and well-being and anthropogenic climate change.*

If a great transformation towards the establishment of a biosphere policy does not take place in the next few decades, our influence over the course of evolution may take a turn that no-one wants.

À escala mundial, a energia é hoje em larga medida os combustíveis fósseis¹: o carvão, o gás natural e, bem à frente de ambos, o petróleo, que desde 1967 os suplanta como principal fonte de energia primária, representando cerca de 35% de toda a energia transaccionada no mercado internacional. De acordo com dados da Agência Internacional da Energia² (AIE), os três recursos fósseis somados contribuem em cerca de 80% para a oferta global de energia, que se estima ter atingido, em 2004, aproximadamente 11 mil milhões de toneladas equivalentes de petróleo, o que significa um consumo diário de 90 milhões de barris, deixando muito para trás as restantes fontes energéticas, que fundamentalmente se repartem pela hidroelectricidade (2%), fissão nuclear (6,5%) e biomassa (10,5%).

A situação a que chegámos, de enorme dependência de recursos energéticos primários, que não são renováveis e aos quais se atribui uma larga responsabilidade nas alterações do clima, teve o seu ponto de partida na Europa, há pouco mais de dois séculos, com o advento da Revolução Industrial. Até então, as fontes principais de energia eram de tipo renovável, derivavam directa ou indirectamente da radiação solar e consistiam *grosso modo* na força de trabalho humana e dos animais domesticados, nas energias hídrica e eólica e na queima da madeira, basicamente para cozinha e aquecimento, sendo este último recurso o mais importante de todos, dado o seu baixo custo de aquisição, por vezes mesmo nulo, e a facilidade de uso.

O aproveitamento da madeira, como se ela fosse um bem inesgotável, conduziu a uma grave crise energética na Europa medieval. No Reino Unido, por exemplo, a procura crescente de madeira pelo sector da construção, incluindo a construção naval, e depois pelas indústrias têxtil e metalúrgica emergentes, foi o factor determinante de uma crise, que se tornou visível logo em meados do século XVI e se foi intensificando. Ela acabaria por culminar na sua substituição pelo carvão, um combustível na altura considerado como de qualidade inferior, mas que se revelou de importância estratégica na expansão da sociedade industrial durante o século XIX e na primeira metade do século XX.

O aumento da procura da madeira para fins, que não eram apenas mas principalmente energéticos, teve a sua quota-parte de responsabilidade na desflorestação

1 Assim designados porque se trata de materiais que se depositam no interior da crosta terrestre, como resultado da decomposição das plantas e dos animais, e gradualmente modificados por processos geológicos ao longo de milhões de anos: são, em última análise, energia solar armazenada pela Natureza em jazidas, situando-se as de maior dimensão na região intertropical.

2 *Key World Energy Statistics*, Agência Internacional de Energia (OCDE), Paris, 2006.

de extensas áreas do território daquele país³. Algo que se repete hoje, perante a indiferença geral, nos países mais pobres, nos quais a primeira e imediata escassez que é sentida pelas populações rurais é de lenha e não de petróleo barato, e em que o adubo orgânico é desviado para fins de aquecimento e cozinha, com evidente prejuízo da manutenção da fertilidade do solo, pondo em sério risco a produção agrícola de subsistência. Sucede, aliás, com frequência, que a alta do preço do petróleo induz nesses países a intensificação do uso da madeira para fins energéticos, o que acarreta graves impactes ambientais negativos, do tipo destruição de *habitats* naturais e perda da biodiversidade.

Com a Revolução Industrial, as fontes renováveis de energia foram dando progressivamente lugar a um novo regime energético e às correlativas tecnologias de conversão (primeiro a máquina a vapor e, mais tarde, o motor de combustão interna e as turbinas), que passou a apoiar-se, em larga medida, na exploração dos combustíveis fósseis. Para além da sua aparente inesgotabilidade, uma ilusão típica de um período da história em que o ritmo da descoberta de novas jazidas ultrapassava a taxa do crescimento do consumo, são fáceis de entender os motivos da preferência generalizada pelos hidrocarbonetos face às energias renováveis: ao contrário destas últimas, que estão diluídas no espaço, que não são estáveis no tempo e cujo fluxo escapa em parte ao controlo humano, o carvão, o gás natural e o petróleo (o mesmo se pode, de resto, dizer do urânio) são formas concentradas de energia, que permitem obter instantaneamente grandes quantidades de trabalho, por unidade de massa e de volume⁴ e que são facilmente transportáveis e armazenáveis, sem se degradarem. O petróleo pode, além disso, ser refinado, estando na origem de uma vasta gama de derivados, como o gasóleo, a gasolina, o fuelóleo e o *jetfuel*, bem como de inúmeros produtos industriais: tintas, plásticos, fibras sintéticas, medicamentos, fertilizantes, lubrificantes.

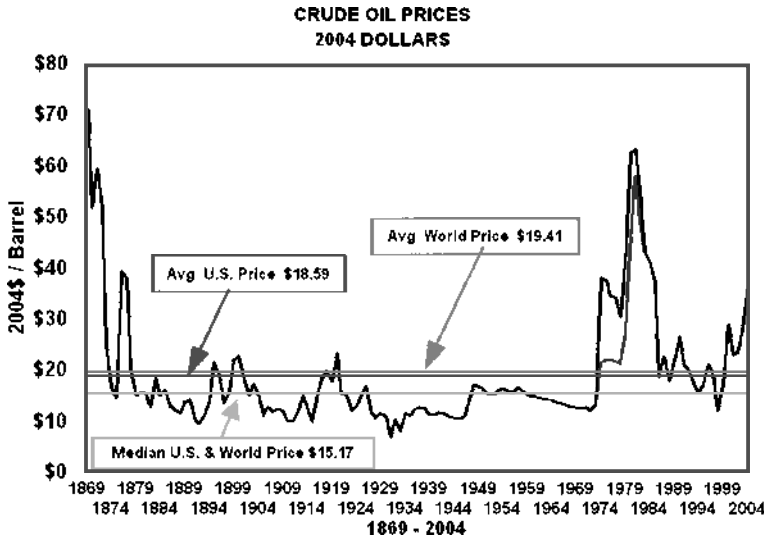
A energia fóssil foi até há bem pouco tempo explorada em jazidas de fácil acesso, a taxas centenas vezes superiores aos da sua formação natural, o que explica o seu baixo preço histórico nos mercados norte-americano e mundial, como o evidencia o gráfico das cotações do barril de petróleo desde o ano de 1869. O facto da procura ter seguido sempre uma curva ascendente, por efeito da acção combinada da expansão demográfica

3 Entre nós, a penúria de madeira levou a que logo no século XVI a construção dos barcos tivesse de ser deslocalizada para as cidades de Goa, com o recurso às florestas de teca, e da Baía, utilizando madeiras pesadas do Brasil.

4 Para ilustrar, comparemos o conteúdo energético de um galão de gasolina (120 Mjoules) e de uma libra de carvão (15 Mjoules), com uma hora de trabalho de um cavalo (2,5 Mjoules) e de um homem (0,2 Mjoules).

e da intensificação dos consumos, nunca jogou, de facto, no sentido da alta persistente dos preços, até a uma data muito recente.

Gráfico 1⁵



Estima-se que durante o século XX, que já se chamou “século do petróleo”⁶, o consumo mundial de energia comercial tenha sido multiplicado por nove, atingindo algo como 10 mil milhões de toneladas métricas de equivalente petróleo. No mesmo tempo, a população do globo crescia quatro vezes e o produto mundial catorze, para tirar partido deste autêntico *subsídio energético*.

Existem hoje razões para pensar que a situação de *bonança energética*, uma característica singular dos últimos dois séculos e de que os principais beneficiários foram e são ainda os países da Europa e da América do Norte, não poderá persistir por muito mais tempo. Afirma-se que ela não tem condições de durabilidade ou que não dá garantias de sustentabilidade, por motivos que se prendem essencialmente com duas ordens de factos: por um lado, a não renovabilidade dos recursos energéticos sobre

⁵ www.wtrg.com

⁶ Heinberg, R., *Power Down, Options and Actions for a Post-carbon World*, Clairview Books, Gabriola Island (Canadá), 2004.

os quais essa situação assenta, por outro os impactes ambientais que provocam a extracção, o transporte e o consumo dos combustíveis fósseis, na primeira linha dos quais se costuma apontar a deriva antropogénica dos climas terrestres. Uma tese que ganha cada vez mais adeptos é que este século assistirá ao fim da chamada *economia do carbono* e à emergência de um novo regime energético, que se espera será mais sustentável.

Os combustíveis com origem fóssil são fontes de energia não renováveis, o que significa que, não sendo ilimitada a sua disponibilidade física, a oferta tende a perder elasticidade com o aumento do consumo, ainda que em contextos de subida dos preços: a exploração dos recursos evolui para um valor máximo, que se designa por *pico*⁷, o qual contrariamente ao que se possa julgar à primeira vista não indica um esgotamento iminente, mas sim uma situação em que a produção inverte a sua tendência altista e começa a diminuir, em que crescem com rapidez os custos energéticos, ambientais e económicos da extracção, apesar de eventuais progressos da tecnologia, e em que baixa a qualidade do produto obtido. E serão provavelmente os custos ambientais da exploração da energia fóssil, sob a forma das perturbações climáticas associadas às emissões dos gases com *efeito de estufa*, e não a escassez física de energia fóssil, que irão constituir o limite imediato ao crescimento contínuo do consumo dos hidrocarbonetos e darão o verdadeiro impulso no sentido da transição para uma economia global pós-carbónica.

O caso dos Estados Unidos da América é, neste aspecto, bem sintomático, parecendo prefigurar aquilo que poderá vir em breve a acontecer, a nível global. O pico das descobertas de novas reservas geológicas de petróleo ocorreu naquele país na década de 1930. Quarenta anos mais tarde era atingido o correspondente pico da produção, tendo a produção diária descido de 10 milhões de barris, em 1970, para apenas 5 milhões, em 2003, estando hoje a economia norte americana fortemente dependente da importação de petróleo. Basta dizer que em 1960 os norte americanos importavam 18% do petróleo que consumiam, mas que em 2003 esse valor já alcançava os 58%⁸.

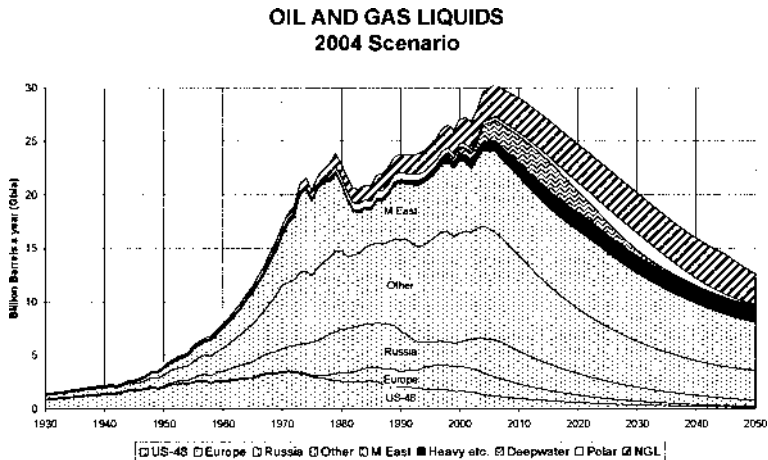
Dois outros casos são também ilustrativos. Primeiramente, o caso da Rússia, na actualidade o segundo maior exportador mundial de petróleo e o sétimo detentor das maiores reservas. Calcula-se que este país irá alcançar o pico da produção de petróleo ainda no corrente ano, sabendo-se que quando a produção russa começar a declinar, a Arábia Saudita passará a ser o único produtor significativo em condições

7 Em termos técnicos, o pico da produção dos hidrocarbonetos líquidos corresponde a uma situação em que já foi explorada metade das reservas últimas recuperáveis (RUR) de uma jazida, entendidas como o número total de barris de petróleo que dela se extraíram antes de ter sido definitivamente encerrada.

8 Gallis, P., *Nato and Energy Security*, Relatório do CRS para o Congresso Norte-americano, Março de 2006.

de compensar penúrias conjunturais do abastecimento global. Depois, o caso dos países produtores do Médio Oriente, em particular dos cinco países do Golfo Pérsico (Irão, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos), cujo pico da produção só deverá ocorrer dentro de algumas décadas. Estes países já hoje asseguram cerca de 25% da produção mundial de petróleo, proveniente de 36 campos de dimensão gigantesca e a sua contribuição irá, nestas circunstâncias, tornar-se cada vez mais dominante, sendo estimado que a região concentra dois terços das reservas mundiais de petróleo convencional.

A nível global, o pico das descobertas de petróleo foi atingido nos anos de 1960 e será certamente seguido por um pico da produção, dado que só é possível produzir aquilo que se descobriu previamente. O gráfico seguinte⁹ mostra-nos, em mil milhões de barris por ano, a evolução histórica da produção de petróleo convencional em várias regiões do planeta, bem como de vários tipos de petróleo não convencional, os momentos expectáveis dos respectivos picos de produção, num cenário que leva em conta as reservas últimas recuperáveis, extrapola as tendências actuais da evolução da procura e toma como horizonte o ano 2050.

Gráfico 2¹⁰

9 Namorado Rosa, R., Antes e Depois do Peak Oil, *Economia Pura*, Ano VII, nº72, Julho/Agosto de 2005, p. 63.

10 In *Economia Pura*, Julho/Agosto, 2005, p. 63.

Embora não se trate mais do que uma projecção, falível como muitas outras, que poderíamos apresentar, ela autoriza a conclusão de que não está de todo iminente o esgotamento do petróleo. O que, de facto, enfrentamos deve mais exactamente ser definido como o fim da época da energia barata e o que, nestas circunstâncias, podemos antecipar é a proliferação das tensões e disputas económicas e políticas no plano do abastecimento mundial de combustíveis fósseis, dado que será cada vez mais difícil à produção acompanhar o ritmo do crescimento da procura global.

Colin Campbell e Jean Laherrère¹¹ afirmavam num célebre artigo, de 1998, que “o que as sociedades vão, a curto prazo, ter à sua frente é o fim da era do petróleo barato e abundante do qual todas elas dependem”, um prognóstico que em poucos anos os factos vieram plenamente confirmar. A única incógnita que permanece consiste em saber em que momento preciso irão ocorrer os picos globais da produção de petróleo e de gás natural, tendo em especial atenção o secretismo e as constantes manipulações a que estão submetidos os resultados da prospecção, por razões essencialmente de ordem económica e política. As estatísticas publicadas a intervalos regulares pelas principais revistas da especialidade, como o *Oil and Gas Journal* ou a *World Oil*, sobre a produção e as estimativas das reservas remanescentes de petróleo e de gás natural, contém erros sistemáticos, dado que se limitam a reproduzir os dados que lhes são comunicados pelos governos, não estando em condições de os validar.

Os Estados, e o mesmo sucede com as empresas petrolíferas, quer elas sejam estatais ou transnacionais, têm hoje sobretudo interesse em inflacionar os montantes das reservas geológicas dos combustíveis fósseis que controlam, com o objectivo de ganharem poder político ou de obterem quotas de produção mais elevadas e, assim, atraírem capitais para o financiamento dos seus projectos, sendo cada vez menos frequentes os casos em que as reservas são deliberadamente subestimadas.

Uma ilustração, entre muitas outras que poderíamos dar, do primeiro tipo de motivações está no facto de, entre 1985 e 1994, seis países da OPEP terem declarado aumentos das suas reservas petrolíferas de mais de 300 mil milhões de barris, sem que tivessem sido relatadas descobertas de novas jazidas. A situação chegou a tal ponto que organizações internacionais, como a Agência Internacional de Energia e o próprio Fundo Monetário Internacional já lamentaram por diversas vezes a falta de transparência que existe neste domínio e defenderam a necessidade de ser melhorada a qualidade e a fiabilidade da informação produzida.

11 Campbell, C. J. e Laherrère, J. H., The End of Cheap Oil, *Scientific American*, Março de 1998.

Nestas circunstâncias, as opiniões dos peritos dividem-se entre os *pessimistas*, que prevêem o pico mundial da produção de petróleo já para os próximos anos, e os *optimistas*, que admitem termos ainda algumas décadas de possível expansão da oferta à nossa frente. As divergências situam-se entre 10 e 30 anos, uma diferença que não deixa de ser curta, mas que é crítica para a determinação das novas estratégias e políticas de segurança do abastecimento energético.

No que se refere em especial ao gás natural, a previsão que reúne maior consenso é a de que o pico da produção só será atingido em meados deste século, o que à partida dá um tempo razoável de preparação para que a transição para um novo regime energético possa não ter as características de uma experiência traumática. Mas, entretanto, a circunstância de a Rússia ser detentora das maiores reservas mundiais deste combustível, juntamente com o Qatar e o Irão, e ser também a principal fornecedora da União Europeia, leva alguns a admitir a possibilidade da constituição de um *cartel* dos países produtores de gás natural, o que não deixaria de contribuir para a alta das cotações e ocasionaria uma maior insegurança no abastecimento energético dos países europeus.

Mantendo-nos sempre no campo dos combustíveis fósseis, restam as reservas mundiais de carvão, que se caracterizam por uma distribuição geográfica bastante mais equilibrada do que as do petróleo e do gás natural, e que se calcula poderem ainda durar duas centenas de anos, na base das actuais taxas de exploração. Porém, se assentássemos num cenário mais realista com, por exemplo, taxas anuais de extracção do carvão na ordem dos 4%, impulsionadas pelo recente aumento da procura, como reacção aos preços elevados do petróleo e do gás natural, então a esperança de vida das reservas carboníferas baixaria drasticamente para apenas algumas décadas, quer dizer, situar-se-ia num horizonte não muito afastado daquele que se prevê para o fim das reservas de petróleo e de gás natural. Em todo o caso, uma procura crescente de carvão num futuro próximo, como o deixam prever os projectos em curso, tanto na China, como nos Estados Unidos da América, dois países com reservas maciças deste combustível, implicaria acréscimos significativos das emissões de dióxido de carbono para a atmosfera, o gás com maiores responsabilidades no aquecimento global do planeta, mesmo admitindo-se o emprego de novas tecnologias, ditas “mais amigas do ambiente”, isto é capazes de fazerem baixar as emissões poluidoras por unidade de energia utilizada.

A actual subida do preço da energia fóssil tem um perfil próprio, que a distingue claramente das duas altas anteriores da década de 1970. A sua causa prin-

principal encontra-se no crescimento acelerado da procura, não só devido ao surgimento de novos grandes consumidores de petróleo, como são os casos da China e da Índia, mas também à passagem de algumas economias industrializadas grandes consumidoras da condição de exportadoras para a de importadoras líquidas, como é designadamente o caso dos Estados Unidos da América. Por seu lado, a subida das cotações não foi abrupta, mas gradual, embora isto não queira dizer que ela não tenha efeitos significativos em quase todos os aspectos do desempenho macroeconómico das nações, dado que o petróleo é utilizado directa ou indirectamente na produção de um número considerável de bens, e serviços e porque o seu preço – e também o do gás natural, que lhe está indexado – é um factor-chave da inflação, do desemprego e de défices externos.

O crescimento rápido da procura de combustíveis fósseis é na realidade o dado essencial que caracteriza a crise energética actual. As previsões são que ela irá prosseguir uma trajectória ascendente nas próximas décadas, sendo expectável, se entretanto nada for feito, que venha a situar-se, no ano de 2030, em 16,5 mil milhões de toneladas equivalentes de petróleo. As estimativas da AIE, ainda que comportem algum grau de incerteza, apontam para um consumo mundial de energia, em meados deste século, que deverá situar-se entre 15 e 25 mil milhões de toneladas equivalente de petróleo por ano ou seja a multiplicação do consumo actual por um factor de 2 ou de 3.

É certo que, para além do crescimento dos consumos, alguns outros factores têm estado a pressionar os preços do petróleo no sentido da alta. Entre eles, aponta-se habitualmente a erosão da capacidade adicional de produção dos países da OPEP, uma questão que é de enorme importância, na medida em que obriga o mercado a funcionar perigosamente no limiar de rupturas do abastecimento e que as medidas correntes de constituição de reservas estratégicas de combustíveis nem sempre estão em condições de neutralizar. Mas, são também de apontar, como factores relevantes, os estrangulamentos à disponibilização no mercado de derivados do petróleo, sobretudo por escassez de investimento em novas refinarias e nas infraestruturas de transporte e distribuição da energia, e a própria especulação, que se aproveita da turbulência geopolítica existente¹².

Os mercados parecem, de facto, já ter interiorizado nos preços catástrofes naturais, como a do furacão *Katrina*, conflitos regionais, como os do Próximo Oriente,

12 O que explica a diferença abissal que se observa entre os custos da extração do petróleo, da ordem de alguns poucos dólares o barril, nos campos do Médio Oriente, ou de cerca de 30 dólares, no Canadá, e as mais recentes cotações do *crude* no mercado internacional, acima dos 55 dólares.

atentados terroristas, como os ocorridos no delta do Níger, ou meras tomadas de posição por parte dos responsáveis políticos de alguns dos mais importantes Estados produtores de hidrocarbonetos líquidos, como são os casos do Irão, da Venezuela e da Rússia, que neste aspecto jogam habilmente com a “ansiedade da segurança” dos países consumidores. Saliente-se que só nos últimos 20 anos, irromperam conflitos armados regionais, que tiveram o petróleo ou o gás natural como objecto, na Nigéria, na Argélia, na Colômbia, no Iémen, no Iraque/Kuwait, no Sudão e na Indonésia (província de Aceh).

As implicações da subida do preço da energia não se limitam, porém, às esferas do mercado e da economia. É que os combustíveis fósseis não são mercadorias banais, iguais às outras: a partir do momento em que as necessidades mundiais do seu consumo pressionam a oferta, cresce a tentação de os usar como bens estratégicos, à semelhança do que também se verifica, por exemplo, com a água, certos minerais e os principais produtos alimentares do comércio mundial.

Foi, de resto, o que aconteceu aquando das *crises petrolíferas* de 1973 e de 1979/80, em que a subida abrupta das cotações do petróleo no mercado internacional foi provocada pelo embargo à produção decretado pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). E o mesmo volta hoje a suceder, a uma escala regional, com os cortes recentes do fornecimento de gás natural à Ucrânia e de petróleo à Bielorrússia, determinados pelo governo russo. Como é bem sabido, estas interrupções do fornecimento geraram de imediato sérias preocupações, em matéria de segurança do abastecimento a nível da União Europeia, mais do que nunca consciente da sua vulnerabilidade energética, que aliás se acentuou desde 1999, com o início do declínio da produção de hidrocarbonetos do Mar do Norte.

Se, do lado da Rússia, o recurso a este género de medidas parece traduzir sobretudo a vontade daquele país de desempenhar um papel de primeiro plano nas relações internacionais, enquanto potência energética mundial, a verdade é que também não lhe é estranha a motivação económica de mais curto prazo de tirar o máximo partido de reservas de gás natural e de petróleo, que sabe estarem em perigoso declínio, desde há mais de duas décadas. Por sua vez, do lado da União Europeia, a diversidade de situações dos Estados-membros, com os países do centro e leste europeus fortemente tributários do gás russo, mas com outros, como a Bélgica, o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda, sem qualquer espécie de dependência, tende a privilegiar o bilateralismo nas negociações com a Rússia e na resolução dos problemas de insegurança do abastecimento, que vão ocorrendo.

Os dois Estados da Península Ibérica também constituem uma excepção à regra da dependência europeia dos fornecimentos russos. Ambos são abastecidos por petróleo e gás natural com origem no Norte de África, no Médio Oriente e também no Golfo da Guiné. No caso de Portugal, a dependência energética do exterior chega a atingir o valor impressionante de 85% do consumo final, valendo as importações de petróleo e de gás natural de países da OPEP cerca de 75% da factura energética do nosso país. Esta situação, perfeitamente anómala no quadro europeu, significa uma insegurança energética, que é das mais inquietantes: não podemos, de facto, esquecer a enorme dependência de ambos os países de combustíveis fósseis que provêm de regiões caracterizadas por uma instabilidade política crónica.

A diversidade de situações dos Estados europeus, do ponto de vista do seu abastecimento em energia fóssil, ajuda a explicar as dificuldades com que se depara a elaboração de uma política comum da energia, um dado tanto mais paradoxal quanto na própria génese da União Europeia estão dois Tratados, que abordam a problemática energética: um deles, de 1952, instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA); o outro, de 1957, criou a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM).

O controlo dos recursos energéticos assume, hoje mais do que nunca, a característica de objecto, por excelência, das disputas e dos conflitos políticos e económicos, no plano das relações internacionais, envolvendo não só os países produtores e consumidores, mas estendendo-se até aos países de trânsito. Os riscos que envolvem esta complexa situação de dependência de um número restrito de exportadores são óbvios: hoje, pouco mais de 40 países produzem quantidades significativas de petróleo e gás natural e, destes, 38 são exportadores, face a uma procura com origem em quase duas centenas de importadores, cujo consumo não pára de crescer. Além de mais, o número de exportadores tem vindo a reduzir-se drasticamente, o que implica uma diminuição das fontes de aprovisionamento. A União Europeia, por exemplo, depende hoje para o seu abastecimento em gás natural de não mais do que três países fornecedores: a Noruega, a Rússia e a Argélia.

Algumas estatísticas relativas aos dez principais países produtores, exportadores e importadores de petróleo e de gás natural, ajudam a melhor entender as implicações da situação actual, em que somente um número reduzido de países está em condições de desempenhar um papel determinante no mercado internacional dos combus-

tíveis fósseis e em que as suas decisões e estratégias têm efeitos significativos a nível global:

Petróleo (milhões de toneladas anuais - Mt)						
Produtores (2005)	Mt	% Total Mundial	Exportadores (2004)	Mt	Importadores (2004)	Mt
Arábia Saudita	519	13,2	Arábia Saudita	346	EUA	577
Rússia	470	12	Rússia	258	Japão	206
EUA	307	7,8	Noruega	132	China	123
Irão	205	5,2	Nigéria	123	Coreia	114
México	188	4,8	Irão	122	Alemanha	110
China	183	4,7	México	105	Índia	96
Venezuela	162	4,1	Emirados Árabes	95	Itália	93
Canadá	143	3,6	Venezuela	94	França	85
Noruega	139	3,5	Canadá	87	Reino Unido	63
Nigéria	133	3,4	Iraque	75	Países Baixos	60
TOTAL	2.449	62,3		1.437		1.527

Fonte: Key World Energy Statistics, AIE, 2006

Gás natural (Milhões de metros cúbicos anuais - Mm ³)						
Produtores (2005)	Mm ³	% Total Mundial	Exportadores (2005)	Mm ³	Importadores (2005)	Mm ³
Rússia	627.446	21,8	Rússia	203.727	EUA	121.348
EUA	516.614	18	Canadá	106.353	Alemanha	90.700
Canadá	187.164	6,5	Noruega	82.801	Japão	80.915
Argélia	97.797	3,2	Argélia	62.638	Itália	73.460
Reino Unido	92.045	3,2	Países Baixos	52.355	Ucrânia	62.132
Noruega	89.559	3,1	Turquemenistão	49.423	França	46.975
Irão	83.535	2,9	Indonésia	26.146	Espanha	33.118
Países Baixos	78.804	2,7	Malásia	32.614	Coreia	29.494
Indonésia	77.305	2,7	Qatar	27.992	Turquia	26.572
Arábia Saudita	69.500	2,4	EUA	22.288	Países Baixos	23.025
TOTAL	1.914.769	66,7		682.337		587.739

Fonte: Key World Energy Statistics, AIE, 2006

A primeira reflexão que suscitam estes dados está bem resumida no ponto de vista expresso num Relatório¹³ do ano passado, solicitado pelo Congresso dos Estados Unidos da América, relativo ao papel da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na segurança do abastecimento energético. Afirma-se naquele relatório que “o poder de assegurar o acesso aos recursos energéticos internacionais deslocou-se dos consumidores de energia para os produtores. A emergência da China e da Índia, como grandes consumidores de energia, associada à incapacidade de desenvolver alternativas fiáveis e a preço razoável ao petróleo e ao gás natural, conduziram a esta situação”.

Hoje, dez países asseguram 62% da produção mundial de petróleo e outros dez (em alguns casos, são os mesmos) um pouco mais de dois terços da produção de gás natural. Do lado da produção e também da exportação, o mercado internacional destes dois combustíveis fósseis é um mercado cada vez mais restrito, uma situação que deriva de dois grandes factores: a já por nós referida concentração geográfica das reservas geológicas e a prática, comum no passado, da sobreexploração das jazidas, que levou ao encerramento prematuro de muitas delas, por perda de rentabilidade: os Estados Unidos da América, um dos grandes exportadores tradicionais de petróleo, são hoje o principal importador, sendo que a sua produção interna é cada vez mais assegurada por campos petrolíferos localizados *offshore*, como é o caso das plataformas no Golfo do México. A concentração geográfica das reservas e da produção em países de elevada instabilidade política coloca em risco a segurança do abastecimento mundial em energia fóssil: ela é de tal ordem que só o campo petrolífero gigante de Ghawar, na Arábia Saudita, vale 6% da produção diária mundial de petróleo, embora também ele esteja a revelar, desde 2004, sinais de esgotamento progressivo¹⁴.

A segunda reflexão suscitada por estes dados prende-se com o facto do mercado internacional da energia fóssil nos aparecer também restrito, quando o analisamos do lado da procura: de acordo com as estatísticas da Agência Internacional de Energia¹⁵, dez países eram, em 2005, responsáveis por cerca de 70% do total das importações mundiais de petróleo e de gás natural, isto num mundo que se caracteriza por enormes disparidades no que se refere ao consumo da energia por habitante. Os Estados Unidos, por exemplo, com 5% da população do Globo, consomem 25% da energia disponível

13 Gallis, P., CRS Report RS22409, *Nato and Energy Supply*, Março de 2006, p.1.

14 Instituto de Análise da Segurança Global, *New studies raise doubts about Saudi oil reserves*, 2004, www.iags.org.

15 AIE, *ibid*.

e o conjunto das nações mais desenvolvidas, que fazem parte da OCDE, consome metade, com somente 16% da população mundial. Um número reduzido de países consumidores está, por conseguinte, em condições de influir de uma forma determinante na formação dos preços mundiais dos combustíveis fósseis e nos termos do seu abastecimento: as suas políticas e estratégias energéticas, sejam elas unilaterais ou conjugadas, têm repercussões profundas e imediatas no funcionamento do mercado internacional, ainda que, como vimos, num contexto em que o poder de acesso e o controlo dos recursos energéticos fósseis está gradualmente a passar para os países produtores.

Podemos ter uma melhor compreensão das assimetrias do consumo da energia, a nível mundial, se tomarmos como referência o ano de 2004¹⁶ e considerarmos quatro grandes áreas geográficas:

- 1º - Os Estados Unidos e o Canadá, com consumos anuais de energia por habitante de, respectivamente, 7,9 e 8,4 toneladas de petróleo equivalente, um valor que é quase o dobro das restantes nações industrializadas;
- 2º - Os países europeus, com consumos *per capita* que variavam entre um mínimo de 2,5 (Portugal) e um máximo de 7,3 (Finlândia);
- 3º - Os Estados-membros da OPEP, com capitações que vão desde um mínimo de 0,8 (Indonésia) e um máximo de 10 (Kuwait);
- 4º - Os países menos desenvolvidos, que na generalidade dos casos têm baixos consumos de energia por habitante, ainda que com diferenças significativas entre eles: o Bangladesh, por exemplo, com 0,26 e o Brasil, a situar-se num valor à volta de 1,1.

Estas breves reflexões não ficariam, contudo, completas, se não fizéssemos uma referência ao próprio sector petrolífero, na actualidade a maior indústria do Mundo, que se apoia num vasto complexo constituído por jazidas terrestres, plataformas no mar, infraestruturas de transporte e de distribuição, navios-tanques, oleodutos, refinarias, estações de abastecimento, sem esquecer que ele se prolonga em centrais térmicas de geração de electricidade e nas respectivas redes de transporte, assim como em centenas de empresas, que fabricam produtos petroquímicos, desde os lubrificantes, aos adubos, aos plásticos e aos medicamentos.

16 AIE, *ibid.*

As empresas petrolíferas transnacionais conheceram por altura da viragem do milénio um processo de concentração, sob a forma de fusões, no termo do qual emergiram três novas “super” firmas, em substituição das tradicionais “sete irmãs”: a Exxon-Mobil, a BP-Amoco-Arco e a Royal Dutch Shell. As três empresas controlam hoje uma boa parte da fileira industrial a jusante da extracção, no que se inclui a comercialização, o transporte e a refinação, tendo deste modo ganho um poder económico considerável, que as coloca em pé de igualdade com as grandes empresas estatais do sector, como a “Petroleos” da Venezuela, a “Pemex” do México, a “NIOC” do Irão ou a “Aramco” da Arábia Saudita. Estas últimas, controlam, por seu turno, a fileira a montante, incluindo 40% das reservas do combustível. Em poucas palavras, uma dezena de empresas, nacionais e transnacionais, dominam o mercado global da energia fóssil, com posições de monopólio de facto em muitos países.

Uma estrutura centralizada e hierarquizada, constituída por um número restrito de agentes, sejam eles Estados ou empresas, é hoje responsável pelo fornecimento de uma parcela dominante da energia que é consumida a nível mundial. Das relações de cooperação ou de competição que entre eles se estabelecem depende a segurança do abastecimento das nações e dos povos do Globo relativamente a um recurso que é crucial para o funcionamento das economias, sobretudo das mais desenvolvidas: são, para exemplificar, bem conhecidas as vulnerabilidades das infraestruturas urbanas centralizadas a meras rupturas temporárias do fornecimento da energia, o que faz com que estas eventualidades sejam vividas como autênticos pesadelos, pelos custos económicos e humanos que envolvem e que os sistemas de vigilância e de emergência instituídos atenuam, mas não conseguem eliminar.

Consoante a natureza dos actores que se defrontam, podemos classificar as *guerras de recursos* energéticos, que tiveram lugar nos anos mais recentes, em três espécies principais:

- 1º - Confrontos políticos e militares entre potências consumidoras e países produtores;
- 2º - Guerras civis entre grupos ou facções, que no interior das nações produtoras competem pela partilha dos rendimentos da venda dos combustíveis fósseis;
- 3º - Conflitos de interesses entre grandes países consumidores, que tendem a agravar-se à medida que a energia fóssil disponível se torna menos capaz de fazer face a uma procura em expansão imparável.

A segurança energética, no sentido de um controlo eficaz das condições de acesso à energia fóssil e da sua disponibilização é, nestas circunstâncias, há mais de um século, uma preocupação central dos governos. Jeremy Rifkin¹⁷ comenta, a este propósito, que desde há várias gerações a própria palavra geopolítica passou a ser, “em larga medida, sinónimo de política do petróleo”.

Geopolítica¹⁸ é, de facto, um termo antigo, que se emprega para designar as iniciativas e estratégias políticas com repercussões significativas imediatas a nível global. As suas origens remontam a finais do século XIX, tendo sido utilizado, na altura, pelo geógrafo alemão Friedrich Ratzel¹⁹ e pelo cientista político sueco Rudolf Kjellen²⁰, a quem se deve aliás a paternidade do termo, como o sentido de ramo da geografia que estuda e propõe as bases de uma política de segurança nacional, dentro da ideia de que os Estados agem analogamente aos seres biológicos, sendo o seu principal atributo a maximização do poder.

Nesta perspectiva, os Estados encontram-se em competição uns com os outros pelo espaço e pelos recursos naturais estratégicos: a água, os combustíveis fósseis, os minerais, etc.. Para Ratzel e para Kjellen, o Estado-nação é o protagonista fundamental e as relações internacionais uma questão de equilíbrio do poder em que os países procuram defender os recursos dos seus territórios, ao mesmo tempo que lutam pelo domínio na política mundial.

A geopolítica tradicional baseia-se, pois, no princípio de que a segurança nacional está dependente do grau de sucesso que os Estados conseguem alcançar na competição generalizada pelo acesso e controlo dos recursos naturais estratégicos: recorrendo à terminologia de Kjellen, eles actuam como “agentes apropriadores e controladores do espaço geográfico”, assim como das riquezas naturais nele contidas, um entendimento que, curiosamente, teve óbvias aplicações no domínio da política energética, na década de 1970, em pleno período da *guerra fria* e nos momentos conturbados dos dois *choques petrolíferos*.

Podemos ilustrar esta tese, fazendo referência a duas iniciativas de Presidências norte-americanas da época. A primeira delas data de 1973, deve-se a Richard Nixon e ficou conhecida por *Projecto Independência*, tendo sido por ele publicamente anun-

17 Rifkin, J., *The Hydrogen Economy*, Jeremy P. Tarcher/Penguin, Nova Iorque, 2002, p.7.

18 Sobre a semântica e história deste conceito, veja-se Pezarat Correia, P., *Manual de Geopolítica e Geoestratégia*, Quarteto, Coimbra, 2002, p.97 segs.

19 Ratzel, F., *La Géographie Politique: Concepts Fondamentaux*, Fayard, Paris, 1987.

20 Kjellen, R., *Autarcia*, in Augusto Rattembach (compilações), *Antologia Política*, Buenos Aires, 1985.

ciada nos seguintes termos: “estabelecer como grande objectivo nacional, no espírito da Missão Apolo e com a determinação do Projecto Manhattan, que até ao final da presente década, tenhamos desenvolvido o potencial capaz de satisfazer as nossas necessidades de energia sem qualquer dependência de fontes externas”²¹. A segunda iniciativa data de 1979 e está associada à Presidência de Jimmy Carter: recebeu a designação de *doutrina Carter* e estabelece explicitamente que os Estados Unidos utilizarão o seu poderio militar para assegurar o acesso aos fornecimentos de petróleo do Médio Oriente.

Embora o quadro fundamental das relações internacionais se tenha substancialmente alterado nas últimas décadas, pensamos que vale a pena recordar aquelas duas iniciativas políticas, na medida em que delas podemos ainda encontrar resquícios na estratégia energética da actual administração norte-americana. Por exemplo, o Presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, defendeu muito recentemente no seu discurso sobre o Estado da União²² que a segurança do país dependia de uma redução significativa das importações de combustíveis fósseis provenientes de países politicamente instáveis, redução esta a levar em frente através de medidas dirigidas para uma maior eficiência energética e para o aproveitamento de fontes de energia alternativas endógenas.

Nesta mesma linha da preocupação com a segurança do abastecimento energético, interpretada do ponto de vista de uma potência mundial grande importadora de energia fóssil, o actual Presidente dos Estados Unidos da América já tinha proposto aos seus aliados europeus a constituição de um *cartel* dos consumidores de petróleo e introduzira, em Fevereiro de 2006, no seio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), uma discussão sobre segurança energética, que não excluía o tema de eventuais intervenções militares, no sentido de serem prevenidas ou resolvidas perturbações graves no fornecimento de energia oriunda de regiões do globo caracterizadas por uma elevada instabilidade política.

Os pontos de vista da generalidade dos Governos europeus sobre a segurança do abastecimento energético não coincidem, porém, totalmente com a posição da Administração norte-americana. A maioria deles entende que medidas políticas e económicas, capazes de instaurarem relações de interdependência, na forma, por

21 Transcrito da comunicação do Presidente sobre a situação energética, *New York Times*, 8 de Novembro de 1973.

22 Veja-se o jornal *O Público*, de 23 de Janeiro de 2007.

exemplo, de *parcerias estratégicas*, nos domínios do investimento, dos projectos conjuntos e das relações comerciais, são passos que devem ser privilegiados e têm manifestado reservas relativamente à *opção militar*, como forma de assegurar o acesso e controlo de recursos energéticos, em caso de rupturas, havendo mesmo quem considere que a simples discussão do tema pode constituir um sinal errado dado a terceiros, com eventuais implicações negativas na segurança do abastecimento.

Ao mesmo tempo, a União Europeia procura levar à prática políticas de eficiência energética e de diversificação da oferta, com o objectivo da redução da necessidade da importação de combustíveis fósseis, que possam proporcionar uma maior margem de manobra na escolha dos fornecedores, dos países de trânsito e das modalidades do abastecimento. Estas grandes linhas orientadoras acham-se, de resto, claramente estabelecidas no *Plano de Acção de Eficiência Energética*, do ano transacto, numa iniciativa da Comissão Europeia, mas se bem virmos remontam à própria *Carta Europeia de Energia*, cujo documento final, assinado, em 1991, por 51 países, visava lançar as bases de uma cooperação neste domínio com os países do leste europeu e com a antiga União Soviética. A Carta viria a ser convertida num Tratado e num Protocolo anexo, em Lisboa, em finais de 1994, se bem que neste caso já sem a assinatura dos Estados Unidos da América e do Canadá.

Por seu lado, os grandes exportadores de petróleo e de gás natural entendem que a sua segurança nacional pressupõe estratégias de diversificação dos mercados de escoamento. A Rússia procura, por exemplo, estabelecer novas *parcerias estratégicas*, num desígnio de diversificação dos seus fornecimentos para economias emergentes, como a China e a Índia, o que é visto com apreensão por parte da União Europeia, receosa da segurança dos seus abastecimentos, dada a entrada no mercado de novos consumidores, isto mau grado as constantes declarações do Governo russo no que se refere à fiabilidade dos fornecimentos.

Não é, deste modo, de admirar que para os países importadores de energia fóssil as *parcerias estratégicas* assumam significados diferentes: elas são geralmente entendidas como formas de cooperação internacional, que vão no sentido da segurança energética, desde que estabelecidas entre eles e os países produtores, mas ao invés como ameaças sérias a essa mesma segurança, quando resultam de acordos entre produtores, que logo se teme possam ser embriões de futuros *cartéis*, ou ainda quando envolvem a procura de mercados alternativos de escoamento por parte dos produtores.

Sem nos determos longamente sobre a multiplicidade dos sentidos da expressão *parceria estratégica*, que em última instância resulta da coexistência de perspectivas e

interesses nacionais divergentes, lembremos as diversas interpretações dadas aos acordos recentes entre os Governos alemão e russo sobre o fornecimento de gás natural pela poderosa empresa pública Gazprom, assim como aos acordos, também eles recentes, de “partilha do mercado” entre esta empresa e a sua congénere argelina, Sonatrach; ou ainda aos projectos da mesma Gazprom de construção de um novo gasoduto, que irá abastecer o mercado chinês, já a partir de 2011.

No panorama actual, as iniciativas nacionais e mesmo regionais no sentido do estabelecimento de condições de segurança energética, têm tido paradoxalmente o efeito de gerarem uma insegurança global ainda maior. Na melhor das hipóteses, elas inserem-se numa espécie de *jogo de soma nula*, na pior são factores de risco e ameaças à estabilidade política global.

Um exemplo evidente deste tipo de efeitos perversos encontra-se na tomada de posição da Administração Bush contra a ratificação pelos Estados Unidos da América do Protocolo de Quioto relativo às alterações climáticas, com base no argumento de que ele pura e simplesmente não serve os interesses da economia norte-americana. Um ponto de vista que já estava bem expresso num discurso de 2000, de Condoleezza Rice²³, quando afirmava que “a Administração Clinton tem estado tantas vezes tão ansiosa em encontrar soluções multilaterais para os problemas, que assinou acordos que não são do interesse da América. O Tratado de Quioto é um exemplo disso: quaisquer que sejam os factos sobre o aquecimento global, um Tratado que não inclui a China e isenta os “países em desenvolvimento” da aplicação das normas estabelecidas, ao mesmo tempo que penaliza a indústria americana não pode, de forma alguma, ser do interesse nacional da América”.

As noções convencionais de interesse nacional, de segurança energética e de geopolítica parecem estar, de facto, cada vez mais obsoletas, face às novas realidades da política mundial. Em nosso entender, estes conceitos devem ser repensados, de modo a darem lugar a uma nova visão das relações internacionais. Designamos esta nova visão por *política da Biosfera*, um conceito que foi popularizado nos anos de 1920 pelo geólogo russo Vernadsky²⁴ e que ele entendia como expressando a interdependência e as interações metabólicas das diferentes formas de vida com a natureza, nas quais incluía as próprias comunidades humanas.

23 Rice, C., *Foreign Affairs*, 2000, p. 48.

24 Vernadsky, W. I., *La Biosphère*, Librairie Felix Alcan, Paris, 1929.

A segurança energética deixa, nesta nova perspectiva, de ser vista como uma mera vertente, entre muitas outras, das políticas de segurança nacional para ser encarada como uma questão central de segurança global a longo prazo, o que, ao fim e ao cabo, significa compreendê-la como um factor crucial da construção da paz mundial, através do estabelecimento de relações internacionais de benefício mútuo, denominadas de *cooperação compulsiva*, no sentido que já foi proposto por Soromenho-Marques²⁵.

Essencialmente por três grandes motivos, pensamos que o princípio tradicional, em que aqueles conceitos se têm apoiado, da competição vital entre os Estados pelo acesso e controlo dos recursos naturais estratégicos, faz cada vez menos sentido no mundo contemporâneo.

Vivemos, em primeiro lugar, uma situação, que já foi caracterizada como de compressão do espaço-tempo, sobretudo por efeito da generalização das novas tecnologias da informação e da comunicação. Estas tecnologias permitem às pessoas comunicar entre si à velocidade da luz, o que encurta a duração praticamente até ao ponto da simultaneidade e faz com que as distâncias desapareçam e as fronteiras tradicionais dos Estados sejam transcendidas: um evento numa determinada parte do globo pode, de facto, ter consequências imediatas significativas em regiões dele muito distantes. A percepção da Terra, como um pequeno e frágil espaço no teatro cósmico, que nos deram, na década de 1960, as primeiras fotografias tiradas do espaço exterior, fizeram-nos de resto entender, nas palavras de K. Boulding²⁶, a necessidade de uma nova ética, baseada no “respeito e afeição” pelo nosso planeta e pelas comunidades de vida que nele estão albergadas.

Em segundo lugar, com o processo de globalização, os Estados deixaram de ser os únicos protagonistas das relações internacionais. Estão a emergir, a seu lado, outros protagonistas, que em certa medida limitam o seu papel, outrora central, e o seu poder, outrora decisivo: empresas transnacionais, grupos religiosos, comunidade científica, movimentos pacifistas e de defesa dos direitos humanos, organizações não governamentais do ambiente e do desenvolvimento, comunicação social, redes terroristas, que contestam os interesses económicos e as práticas políticas instaladas, veiculam novos pontos de vista e marcam a agenda política internacional.

25 Soromenho-Marques, V., Reinventar la Ciudadania en la Era de la Globalización. Esbozo de un Programa de Investigación, *Revista Internacional de Filosofía Política*, Madrid, 17 de Julho de 2001.

26 Boulding, K., “What do we want to sustain: environmentalism and human evolution”, in Costanza, R. (org.), *Ecological Economics: the Science and Management of Sustainability*, Columbia University Press, Nova Iorque, 1991.

As próprias relações internacionais tornaram-se mais complexas. A globalização não é apenas económica, mas também não basta ter unicamente em conta as suas dimensões política e militar. É certo que as relações comerciais e económicas criam interdependências e, nesta medida, podem funcionar como factores de prevenção da violência e de conflitos. Porém, não é menos certo que para poderem ter uma eficácia dinâmica, elas devem ser acompanhadas por políticas de remoção das enormes desigualdades existentes, em matéria de condições de acesso aos recursos energéticos e da sua fruição. É uma missão impossível construir relações internacionais estáveis e seguras, quando o padrão das interdependências é assimétrico, como hoje acontece no domínio da energia: a persistência de um padrão deste tipo joga, de facto, no sentido da violência e da proliferação dos conflitos de natureza distributiva, ao mesmo tempo que inibe a obtenção de consensos.

A energia é um caso típico em que o consumo extravagante de elites e grupos sociais com maior capacidade económica e tecnológica coexiste com vastas faixas da humanidade que a ela não têm acesso seguro, nem sequer para a satisfação das suas necessidades básicas: calcula-se que 2,4 mil milhões de seres humanos dependem exclusivamente dos combustíveis tradicionais para cozinha e aquecimento, sendo que na África Subsariana a lenha satisfaz mais de 75% das necessidades das famílias. Calcula-se também que 1,6 mil milhões de pessoas vivem em fogos que não estão ligados à rede de electricidade, em contraste absoluto com o que acontece nos países mais desenvolvidos, que integram a OCDE, em que apenas 7 milhões de pessoas não têm acesso à energia eléctrica. Neste segundo caso, pode claramente sustentar-se que os conflitos pela energia disponível não devem ser interpretados como manifestações de uma espécie de *competição biológica* dos Estados pelo acesso a um recurso vital escasso: o uso exossomático da energia não está nos nossos genes, trata-se, com efeito, de um fenómeno complexo, que depende não da “natureza”, mas da economia, da política e da cultura e cuja explicação cabe às ciências sociais e não à biologia.

A terceira razão que nos leva a pensar que as noções tradicionais de geopolítica e de segurança nacional estão a ficar obsoletas prende-se com o facto de, sobretudo depois da II Grande Guerra, as poluições e a degradação do ambiente se terem tornado verdadeiros factos de civilização, tendo adquirido uma dimensão planetária e exigindo soluções que só serão eficazes e duradouras, se estiverem assentes em mecanismos e em processos globais de decisão colectiva de tipo cooperativo.

As ameaças à segurança nacional deixaram, de facto, de ser apenas militares ou políticas. Vários fenómenos, cobertos pela expressão *externalidades globais*, cujos efei-

tos são tipicamente difusos e diacrónicos, assumem hoje proporções inquietantes, a ponto de colocarem em causa a própria sustentabilidade planetária: na primeira linha estão as perturbações climáticas, provocadas pela acumulação na atmosfera dos gases com efeito de estufa, uma das consequências mais espectaculares da queima dos combustíveis fósseis e também, embora em escala menor, da destruição acelerada das florestas.

Só por si, a solução da questão ambiental, obriga à transição para um novo regime energético e a uma transformação profunda das estruturas técnicas e institucionais sobre as quais a sociedade industrial se apoiou nos últimos dois séculos. Não reconhecer esta necessidade é permitir que a influência que a humanidade hoje exerce sobre o curso da evolução possa ter um resultado que ninguém quer.

A Segurança Energética da Europa

António Costa Silva

Presidente da Comissão Executiva da Partex Oil and Gas

Resumo

O problema da Segurança Energética da Europa tem vindo a assumir um crescente protagonismo no debate político e estratégico tendo em conta o contexto actual do preço alto do petróleo e do gás e o impacto nos preços da energia. As fragilidades da Europa são patentes quando se olha para a crescente dificuldade das companhias europeias em terem acesso a novas reservas de petróleo e gás, ao declínio acentuado da produção no Mar do Norte, à onda crescente de nacionalização dos recursos, à utilização pela Rússia da energia como arma geopolítica.

Neste sentido é feita uma reflexão sobre a necessidade de definir um novo conceito de segurança energética para o século XXI. O leque de ameaças diversificou-se com o terrorismo, a desestabilização interna nos países produtores, a erosão da capacidade excedentária de produção, a influência do factor demográfico e a ameaça climática.

As respostas estratégicas propostas neste artigo estão relacionadas com a redução da dependência da OPEP, a criação de um modelo energético descentralizado, mais híbrido e flexível, a definição de uma nova política para as Reservas Estratégicas de Petróleo e Gás e dos mecanismos de utilização, a diversificação das fontes de abastecimento da Europa, para evitar a dependência da Rússia, com a valorização da Bacia Atlântica, do Mediterrâneo e Norte de África e das ligações à Ásia Central através da Turquia. Medidas importantes são também a integração da China e da Índia na Agência Internacional de Energia e a construção do Mercado Único Europeu de Energia.

Abstract

Energy Security in Europe

Nowadays the problem of the Energy Security is one of the top priorities in the European political and strategic debate taking into account the current framework of high oil and gas prices and the strong impact in the prices of energy. The fragilities of Europe are evident when we spot the increasing difficulties of European oil and gas companies to access new reserves, the production decline of the North Sea, the growing wave resources' nationalization, the utilization by Russia of energy as a political weapon.

Within this framework, this paper analyses the need to define a new concept of energy security tailored to the twenty-first century. The range of threats diversified and covers terrorism, the internal destabilization of producing countries, the erosion of OPEC spare capacity, the climatic threat and the influence of the demographic factor.

The strategic answers proposed in this paper to tackle the existing threats are related with the reduction of the dependence of OPEC, the creation of a new decentralized Energy Model, more hybrid and flexible, the definition of a policy for Oil and Gas Strategic Reserves and the diversification of the sources of supply to minimize the dependence on Russia with the valorisation of the Atlantic Basin, the Mediterranean and North Africa and the access to Central Asia via Turkey. The integration of China and India in the International Agency of Energy and the building of the European unified and integrated market of energy are mandatory.

1. Introdução

Em 2003 a Europa identificou os maiores riscos de segurança que o continente enfrentava no documento *European Security Strategy*¹. Esses riscos abrangiam os Estados falhados, o terrorismo global, a violência religiosa dos grupos extremistas, os conflitos regionais na vizinhança da Europa e o abastecimento energético.

Quatro anos depois a situação evoluiu e o abastecimento energético, que na altura foi assumido timidamente como um dos riscos, veio pouco a pouco colocar-se no centro da agenda de segurança europeia a par com o terrorismo e a ameaça climática. Nenhum destes riscos pode ser enfrentado e controlado de um ponto de vista exclusivamente nacional. São riscos globais que têm expressão local mas exigem políticas unificadas e uma vontade colectiva para serem dominados.

Nestes últimos anos, tendo em conta o aumento do preço do petróleo e do gás e o impacto indirecto nos preços da energia em geral e da electricidade em particular, ficaram a nu algumas das fragilidades da Europa no que diz respeito à sua segurança energética. Essas fragilidades têm vindo a aumentar quando se olha para a crescente dificuldade das companhias europeias em terem acesso a novas reservas de petróleo e gás noutras partes do mundo²; ao declínio acentuado da produção no Mar do Norte que serviu depois do primeiro choque petrolífero como um contrapeso geopolítico à OPEP³; à onda crescente de nacionalismo dos recursos que se estende da Rússia à América Latina⁴; à utilização pela Rússia da energia como uma arma geopolítica e ao seu comportamento inaceitável na crise do gás com a Ucrânia e na crise do petróleo com a Bielorrússia; à perspectiva sombria da Europa, se nada fizer em contrário, ao ver aumentar a sua dependência energética da Rússia até dela ficar refém dentro de algumas décadas; à incapacidade das lideranças políticas europeias forjarem uma estratégia energética comum; à inexistência de um verdadeiro mercado aberto europeu no domínio da energia que possa servir para estimular a diversificação das fontes de abastecimento e a diminuição da dependência; à eclosão dentro da Europa

1 European Commission, *“European Security Strategy”*, Luxembourg, Office of UE Publications, 2003.

2 A. Costa Silva, *“O Petróleo e as Relações Internacionais”*, Revista de Relações Internacionais do IPRI, Nº 6, 2005.

3 A. Costa Silva e F. Barata Alves, *“Partex Oil and Gas: a Vision of the World World Market and the Role of Gas as the Future of Oil”*, ASPO, Maio 2005.

4 A. Costa Silva, *“Does the End of Oil Means the End of Oil Culture?”* Seminar on “Energy and Environment”, Casa Mateus, Setembro 2006.

de uma onda de protecționismo que estimula os monopólios nacionais e as barreiras económicas e que é muito forte em países como a França e a Espanha; à miopia europeia que continua a olhar, em matéria de energia, especialmente para Leste, e não percebe que é fulcral apostar também num eixo energético centrado na Bacia Atlântica e num outro que maximize a interacção e o potencial do Mediterrâneo.

Este artigo procura analisar cada um destes riscos caracterizando-os e escarpelizando a sua natureza. Trata em primeiro lugar a questão do que é a segurança energética hoje e que é muito diferente do conceito prevalecente na década de 70 pois realidades como o terrorismo ou a tragédia recente do Katrina, vieram trazer uma nova percepção para este problema⁵. Aborda depois a questão do acesso da Europa a recursos energéticos e caracteriza as variáveis essenciais que vão moldar o futuro. Analisa a dependência da Europa em relação à Rússia, identifica os principais movimentos de importação de petróleo e gás da Europa, contextualiza a dominação absoluta da rede de pipelines que vem da Rússia e que ainda é gerida à maneira da era soviética com todas as consequências negativas que daí podem resultar. Evidencia a pouca atenção que a Europa dá a outras formas de se abastecer em petróleo e gás, em especial através do mar e da ligação que há que potenciar na Bacia Atlântica, no Mediterrâneo e na parte Norte do Continente onde uma aliança da União Europeia com a Noruega é indispensável.

Por fim aborda a situação do mercado energético europeu, a questão ambiental, o problema das reservas de emergência e discute a importância de fortalecer a liderança política e a visão estratégica e de desenvolver um pensamento geopolítico europeu ajustado à complexidade do mundo actual.

Na parte final, o artigo enuncia as principais conclusões de índole geopolítica e fornece um conjunto de recomendações para a Europa sair do dilema actual. A primeira é a necessidade de criar condições para a emergência de um novo paradigma energético, um novo modelo, mais híbrido e flexível, que conte com a contribuição de múltiplas fontes de energia e seja independente de cada uma delas⁶. Esse modelo será intrinsecamente mais seguro pois a questão da segurança hoje começa exactamente aí, na natureza do modelo energético, onde repousa o futuro das sociedades avançadas.

5 Daniel Yergin, *“Ensuring Energy Security”*, Foreign Affairs, March/April 2006.

6 A. Costa Silva, *“Does the End of Oil Means the End of Oil Culture?”* Seminar on “Energy and Environment”, Casa Mateus, Setembro 2006.

O modelo energético actual, baseado na dominação absoluta dos combustíveis fósseis, que asseguram mais de 81% do consumo de energia primária do planeta, é mau do ponto de vista geopolítico e ambiental e não garante a sustentabilidade do desenvolvimento. Este modelo vai mudar no decurso deste século e quanto mais cedo melhor para a Europa e para os consumidores europeus.

2. O Conceito de Segurança Energética

Quando Churchill tomou a decisão histórica de substituir o carvão pelo petróleo como fonte de energia para a *Royal Navy*, na véspera da I Guerra Mundial, disse: “A segurança e a certeza do petróleo reside na variedade e apenas na variedade”⁷.

Como sabemos, Churchill tinha razão. A marinha inglesa mercê de uma fonte de energia superior tornou-se a mais rápida do mundo apesar de funcionar com o petróleo que vinha do Irão e não com o carvão que vinha do País de Gales. Acresce a esse facto que a variedade do petróleo, a sua extraordinária versatilidade como combustível, permitiram que ele tivesse múltiplas aplicações não só para gerar electricidade ou mover automóveis, mas também para fabricar plásticos, fertilizantes, adubos e toda a galáxia de aplicações que deu origem à indústria petroquímica. A variedade do petróleo tornou-o num combustível seguro, eficiente e praticamente imbatível em muitas das aplicações. Mas este ciclo está a mudar: o petróleo já não é hoje dominante como fonte para a produção da electricidade, é ainda dominante no sistema de transportes (mas mesmo aí a situação está a mudar) e é totalmente hegemónico na indústria petroquímica. Durante as próximas décadas vamos assistir ao abandono do petróleo da geração eléctrica e térmica, ao declínio do seu domínio nos transportes e à sua confinação à indústria petroquímica. As consequências deste ciclo evolutivo vão formatar a sociedade do futuro. No entanto, a hegemonia do petróleo não desaparecerá de um dia para o outro. Ele vai continuar a dominar o modelo energético por muitas décadas mas quanto mais cedo se consolidarem as tendências de mudança mais seguro será o futuro.

⁷ Daniel Yergin, “*Ensuring Energy Security*”, *Foreign Affairs*, March/April 2006.

2.1. O Modelo Energético Actual e as suas Consequências

O modelo actual dominado pelos combustíveis fósseis está sob intensa pressão⁸ e as preocupações sobre a segurança energética começam com o fornecimento de petróleo e gás porque os constrangimentos do sistema produtivo actual são fortes e criam incertezas sobre a capacidade de responder ao crescimento da procura sobretudo da China e da Índia. A Ásia é hoje responsável por 41% do crescimento da procura mundial. Em 1970 a América do Norte consumia o dobro do petróleo da Ásia, mas em 2005, pela primeira vez na história, o consumo da Ásia ultrapassou o da América do Norte. Este facto caracteriza bem as profundas mutações que o padrão de consumo está a sofrer.

A isto acrescem os factores geopolíticos, a instabilidade em muitos países produtores como o Iraque, a Nigéria e a Venezuela, as ameaças terroristas que se concretizaram em ataques internos na própria Arábia Saudita, à refinaria de Yanbu em Abril de 2004 e ao complexo petroquímico de Abqaiq, que é o maior do mundo e processou 11 MB/D (milhões de barris por dia), em 2005. Se algum destes ataques tivesse tido sucesso, a crise que se seguiria atingiria consequências imprevisíveis porque a Arábia Saudita é o coração do sistema petrolífero mundial⁹.

Para os países ocidentais há preocupações acrescidas relativamente ao sistema de refinação. Há mais de 30 anos que não se constroem refinarias no Ocidente e hoje verifica-se uma dissonância estrutural entre as capacidades técnicas dessas refinarias que foram concebidas para tratar óleos mais leves e com baixo teor de enxofre e as características dos óleos que são produzidos hoje, cada vez mais pesados e com mais alto teor de enxofre. Isto contribui para a falta de sintonia entre os produtos procurados pelos consumidores no mercado e aqueles que as refinarias podem oferecer. O problema da segurança não está pois exclusivamente no abastecimento: a adaptação, renovação e flexibilização do sistema de refinação, para ter em conta a qualidade do petróleo produzido, é essencial para aumentar a segurança do sistema energético.

Existem também preocupações relativamente ao próprio sistema eléctrico e às redes de distribuição de energia com os *black-outs* que têm ocorrido com maior frequência.

8 A. Costa Silva, "Does the End of Oil Means the End of Oil Culture"? Seminar on "Energy and Environment", Casa Mateus, Setembro 2006.

9 A. Costa Silva, "O Petróleo e as Relações Internacionais", Revista de Relações Internacionais do IPRI, Nº 6, 2005.

Foi o caso das falhas que aconteceram na América do Norte (EUA e Canadá) em 2003 e que deixaram 50 milhões de pessoas sem electricidade. *Black-outs* similares ocorreram em Itália no mesmo ano, e na Bacia do Ruhr na Alemanha e no Brasil em 2004¹⁰.

Por outro lado, a tragédia do Katrina e do Rita, que abalou os EUA em Agosto e Setembro de 2005, veio suscitar um profundo debate sobre o conceito de segurança energética no século XXI. Estes furacões paralisaram 27% do sistema de produção dos EUA e 21% do seu sistema de refinação. Pela primeira vez na história assistiu-se ao colapso simultâneo das plataformas de produção e sondagem, da rede de pipelines, das refinarias, das centrais eléctricas e da rede de distribuição de electricidade¹¹.

O conceito actual de segurança energética nasceu a seguir ao 1º choque petrolífero em 1973 e está essencialmente direccionado para prevenir rupturas de abastecimento nos países produtores. Este conceito não é suficiente para responder aos problemas actuais que são multi-dimensionais e polifacetados. O Katrina mudou a percepção do que é hoje a segurança energética. Precisamos de um novo conceito e de uma nova arquitectura capaz de ter em conta a protecção de toda a rede de produção e distribuição de energia. Mas como fazê-lo com um modelo energético centralizado, rígido, com infra-estruturas de distribuição pesadas? É o próprio modelo que tem de ser mudado.

2.2. O Impacto do Crescimento Económico e do Factor Demográfico

O consumo de energia no mundo tende a subir à medida que o desenvolvimento económico se expande e consolida. O nosso planeta atravessa uma fase de desenvolvimento que não tem paralelo nos últimos 30 anos com o PIB global a crescer desde 2004 entre 4,8 e 5% ao ano. Se projectarmos um crescimento de cerca de 2,7% por ano para as próximas décadas, o PIB global vai mais do que quadruplicar em 2030 e este crescimento rápido é uma alavanca-chave que vai fazer crescer o consumo de energia.

A isto acresce o factor demográfico: no ano 2000 a população do planeta era de 6 mil milhões de pessoas sendo que 80% viviam em países não-OCDE. Em 2030, a

10 A. Costa Silva, "Does the End of Oil Means the End of Oil Culture"? Seminar on "Energy and Environment", Casa Mateus, Setembro 2006.

11 Daniel Yergin, "Ensuring Energy Security", Foreign Affairs, March/April 2006.

estimativa é de que a população mundial se aproximará dos 8 mil milhões de pessoas com um crescimento de cerca de 1% ao ano. Mas o facto importante é que os países desenvolvidos da OCDE vão experimentar praticamente uma estagnação e os países não-OCDE vão crescer mais do dobro com aumentos significativos da população na América Latina, África e sobretudo na Ásia. Mais de 90% do crescimento da população (cerca de 2 mil milhões de pessoas) vai ocorrer nestas regiões¹².

Quais os reflexos do desenvolvimento económico e do factor demográfico no consumo de energia? No ano de 2000 o planeta consumiu cerca de 205 MB/D (milhões de barris por dia) de petróleo equivalente e em 2030 vai passar para 335 MB/D. Isto mostra um crescimento de cerca de 60% no consumo de energia entre 2000 e 2030¹³.

Com este ritmo de crescimento o modelo energético actual é insustentável. As emissões de dióxido de carbono tenderão a subir exponencialmente e em 2030 podemos chegar a 38.000 milhões de toneladas o que significa um aumento de cerca de 70% face aos números actuais¹⁴. O consumo de combustíveis pelo sistema de transportes mundial tenderá também a crescer especialmente com a rápida automobiliação de países como a China ou a Índia onde se prevê que a frota automóvel pode sextuplicar nos próximos 15 a 20 anos. Como vamos responder a este crescimento exponencial das necessidades energéticas? Esta é também uma questão-chave de segurança.

O Relatório Brundtland¹⁵ de 1987 incorpora uma definição de “sustentabilidade do desenvolvimento” que é hoje amplamente aceite: sustentabilidade significa “a capacidade de responder às necessidades da geração actual sem pôr em causa as necessidades das gerações futuras”.

Podemos dizer que, com o ritmo frenético de consumo de combustíveis fósseis e as necessidades futuras impostas pelo crescimento económico e pela expansão demográfica, o desenvolvimento não é sustentável. A reflexão actual sobre a segurança energética necessita de incorporar também estas preocupações.

12 ExxonMobil, *“The Outlook for Energy: A view to 2030”*, 2006.

13 ExxonMobil, *“The Outlook for Energy: A view to 2030”*, 2006.

14 A. Costa Silva, *“Does the End of Oil Means the End of Oil Culture?”* Seminar on “Energy and Environment”, Casa Mateus, Setembro 2006.

15 Brundtland Report - World Commission on Environment and Development (WECD), *“Our Common Future”*, Oxford University Press, 1987.

2.3. A Segurança Energética no Século XXI

O conceito de segurança energética que hoje prevalece significa a segurança do abastecimento de petróleo e gás. É este conceito que figura no Artigo 103 do Tratado de Roma que criou a Comunidade Europeia e que é retomado no Artigo 100 do Tratado de Maastricht onde se apela a uma reflexão para a diversificação das várias fontes de energia quer em termos de produtos quer de áreas geográficas.

Deve clarificar-se aqui que a segurança do abastecimento energético é um conceito diferente da autonomização no domínio da energia ou da redução absoluta da dependência do exterior. Neste sentido, os apelos do Presidente Bush nos seus discursos sobre o Estado da Nação (Fevereiro de 2006 e 2007), estabelecendo que os EUA devem reduzir totalmente a sua dependência do exterior, são erros conceptuais. Uma coisa é diversificar as fontes de abastecimento, mudar o modelo energético para minimizar riscos de dependência; outra é afirmar a autonomia energética de um país. No século XXI quando a economia é global e em termos de energia a inter-dependência dos países é a regra e não a excepção, lutar pela Autonomia Energética é uma ficção. Isto não significa, no entanto, menor atenção pela situação de dependência do exterior e pela mudança do paradigma energético.

No caso da União Europeia (UE) esta mudança é imperativa: a UE importa hoje do exterior 50% da energia que consome e dentro de duas décadas, se nada fizer para travar essa dependência, vai importar do exterior 70% da energia que necessita¹⁶.

É por isso que o conceito de segurança energética que prevalece hoje na Europa deve ser revisto, repensado e ampliado. Este conceito é assim expresso em documentos da UE¹⁷: “a segurança do abastecimento no campo da energia significa assegurar, para o bem público e para o funcionamento eficaz da economia, a disponibilidade física ininterrupta de energia no mercado a preços competitivos para todos os consumidores (privados e industriais), no quadro do objectivo de um desenvolvimento sustentável previsto no Tratado de Amesterdão”.

Este conceito é um pilar importante da segurança energética mas deve ser alargado e repensado: ele não responde a muitas das preocupações actuais, às mudanças que

16 European Commission, “Estratégia Europeia para uma Energia Sustentável, Competitiva e Segura”, Bruxelas, Março de 2006.

17 European Commission, Green Paper on “Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply”, Luxembourg: Office for UE Official Publications, 2001.

ocorreram na Europa e no mundo depois da queda do Muro de Berlim em 1989, às novas ameaças como o terrorismo ou as mudanças climáticas, às alterações geopolíticas e ao posicionamento dos próprios países produtores. Nestes, a ameaça à estabilidade vem cada vez mais de dentro desses países, ao contrário do que acontecia no passado, e por isso há toda uma série de elementos novos que têm de ser incorporados na análise.

Nos EUA esse processo já começou e a iniciativa de Jan Kalicki e David Goldwyn¹⁸ no seu trabalho *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy* é importante. Eles tentaram forjar uma definição da segurança energética para o século XXI estatuidando que a “Segurança Energética é a capacidade de aceder aos recursos que são necessários para o desenvolvimento contínuo do poder nacional”¹⁹. Mais especificamente estes autores postulam a necessidade de “aprovisionar recursos de petróleo e gás que sejam fiáveis, diversos, amplos e a preços competitivos” tomando em linha de conta “a infra-estrutura adequada para fazer chegar esses recursos ao mercado”²⁰. Eles chamam a atenção para o facto de hoje a segurança energética englobar duas vertentes importantes: a capacidade de assegurar os recursos e a capacidade de proteger a economia global dos efeitos da volatilidade extrema dos preços.

Esta última questão é essencial tendo em conta os sinais que se acumulam sobre a mudança de política da Arábia Saudita que hoje está, aparentemente, mais interessada em maximizar as suas receitas petrolíferas do que em actuar, como no passado, no sentido da estabilização dos mercados. A Arábia Saudita tirou as lições do contraciclo de 1985, que se seguiu ao segundo choque petrolífero, quando os preços do petróleo entraram em colapso. Durante mais de 20 anos construiu uma capacidade excedentária de produção (*spare capacity*) que foi o único mecanismo que vigorou para responder a rupturas de produção e estabilizar o mercado²¹. A criação dessa capacidade excedentária custou à Arábia Saudita mil milhões de dólares mas permitiu-lhe actuar como *Swing Producer* e repor a produção em crises como a da Venezuela em 2002 e 2003, sem que os preços nos mercados internacionais fossem afectados. Hoje, quando a capacidade excedentária sofreu uma forte erosão não é claro se a Arábia

18 Jan Kalicki e David Goldwyn, *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, 2005.

19 Jan Kalicki e David Goldwyn, *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, 2005.

20 Jan Kalicki e David Goldwyn, *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, 2005.

21 Institut Français du Pétrole, *Recherche et Production du Pétrole et du Gaz*, 2002.

Saudita está disposta a manter essa política ou se de facto mudou de política. Neste contexto quem vai pagar a *spare capacity* no século XXI? O que podem fazer a Europa e os EUA para desenvolverem uma resposta estratégica a esta alteração de política? A resposta é parte integrante do novo conceito de segurança energética para o século XXI: a Europa e os EUA precisam de repensar a política e a gestão das Reservas Estratégicas de Emergência dos países desenvolvidos, que podem ser hoje utilizadas com maior agressividade como instrumentos de estabilização do mercado e de protecção das economias contra a volatilidade dos preços. Esta pode ser uma resposta estratégica à crescente ascensão da OPEP.

No contexto da Europa é preciso dizer que esta desprezou a energia como um elemento integrante da sua política externa nos últimos 50 anos. Esta falha reflectiu-se na incapacidade europeia para promover a mudança do modelo energético e para identificar atempadamente as consequências ambientais de um consumo excessivo de combustíveis fósseis. Hoje está à vista de todos as proporções que esta falha pode assumir. Como diz Robert Cooper: “Os custos dos erros intelectuais em relações internacionais são enormes”²². A Europa não pode repetir esses erros. E por isso é importante que tenha em conta as mudanças em curso e que vão afectar a arquitectura política do futuro.

Sejamos claros: a civilização e a ordem estão hoje sob ameaça o que pode conduzir a uma catástrofe múltipla se a Europa, EUA e os países ocidentais não encontrarem as respostas estratégicas adequadas. Isto transcende o domínio da energia mas inclui, de uma forma profunda e vasta, a energia. O caos está a tomar conta de alguns países e de algumas regiões do mundo. Os Estados falhados prosperam desde a Somália, à Serra Leoa e à Libéria. Outros como o Irão desafiam a ordem internacional e lançam-se em programas que visam a obtenção de armas nucleares. A intervenção dos EUA no Iraque pôs em causa os equilíbrios que existiam no Golfo Pérsico e a instabilidade que grassa neste país pode propagar-se a toda a região e ter consequências nefastas para o mundo.

O problema é que no passado o mundo funcionava com base no equilíbrio de poderes, as fronteiras estavam bem definidas e quando havia zonas de instabilidade e caos, os impérios organizavam-se e conseguiam colmatar e conter as ameaças. Hoje já não é assim e tudo mudou. A política de equilíbrio de poderes já não faz funcionar o

22 Robert Cooper, “*The Breaking of Nations*”, Grove Atlantic Ltd, 2004 (Tradução Portuguesa: “*Ordem e Caos*”, Editora Presença).

mundo como é evidente no caso do Golfo Pérsico. A segurança hoje não pode ser contida por muros. As fronteiras físicas já não isolam e pouco significam. A globalização e a Internet propagam os acontecimentos de forma instantânea a todos os países do mundo. Os problemas de instabilidade vêm hoje de fora e de dentro da Europa e esta não está a ser capaz de responder-lhes. A questão é: porquê?

A razão é que o conceito de Estado na Europa, e com ele o conceito de segurança, está em mutação profunda. A Europa está a assistir à desconstrução do Estado Clássico detentor da soberania nacional e que tinha o monopólio do poder e da violência “legítima” para proteger os seus cidadãos e as suas fronteiras. O Estado Clássico tinha aquilo a que Palmerston chamou “os interesses eternos”²³, os interesses permanentes que tinham a ver com a sua segurança e a sua defesa. Quais são hoje os “interesses permanentes” de Portugal? Há “interesses permanentes” de cada um dos países da UE? Ou há hoje “interesses permanentes” da UE? E quais são, se numa questão tão vital para o futuro, como o é a definição de uma política energética comum, a Europa falha clamorosamente?

Como é que a Europa pode formular uma política de segurança, incluindo a segurança energética, quando sabemos que a Europa não tem hoje um pensamento geopolítico unificado e um enquadramento estratégico claro que defina com clareza quais são os seus “interesses permanentes”? A segurança hoje não depende de muros mas da abertura, da partilha e da transparência que presidem ao funcionamento da Europa. Esta vai a caminho de um sistema transnacional que já não é nacional mas também não é supranacional. Como compatibilizar a definição de um sistema de segurança com um quadro institucional que é ainda ambíguo e onde o próprio discernimento dos “interesses permanentes” é fluido?

Sejamos claros: a construção da Europa é um dos factos políticos mais notáveis do século XX e é uma das realizações mais interessantes que vão moldar o futuro. Mas quando falamos de segurança no contexto da desconstrução do Estado Clássico Europeu e do caminho para uma ordem transnacional, colocam-se sérias questões sobre a capacidade de exercer a soberania e de defender uma política coerente. Os impérios estão mortos e ainda bem. O fiasco da intervenção dos EUA no Iraque veio dar ainda mais acutilância ao pensamento de Henry Kissinger: “o abandono abrupto do conceito de soberania nacional (...) marcou o advento de um

23 Henry Palmerston, em Briggs *“Age of Improvement”*, citado por Henry Kissinger em *“Diplomacy”*, 1944 (Traduzido para Português pela Editora Gradiva).

novo estilo de política externa subordinado e orientado pelas políticas internas e pela inovação de slogans moralistas universais (...)” Uma vez que se difunda a doutrina de intervenção universal e as diversas verdades entrem em competição, arriscamo-nos a viver num mundo em que, como na frase de G.K. Chesterton “a virtude investe às cegas”²⁴.

Quer dizer: no quadro actual a formulação de uma política de segurança, incluindo a segurança energética, deve levar a Europa a considerar que a segurança hoje, ao contrário do que acontecia no passado, não pode ser obtida só com a força militar ou com a hegemonia e o equilíbrio de poderes. Vivemos num mundo precário onde a guerra foi privatizada e os Estados não são os únicos actores, o equilíbrio não funciona e a hegemonia suscita reacções violentas de oposição. Há a necessidade de revalorizar a diplomacia, as sanções, as coligações múltiplas, a integração económica e o uso mais eficaz da força e da contenção. Talvez seja mais actual do que nunca o pensamento de Catarina, a Grande, quando disse: “A única forma de defendermos as nossas fronteiras é alargá-las”²⁵. Hoje isto não deve funcionar no sentido físico do termo, mas no sentido económico, cultural, político, diplomático e essa é uma via importante para redefinir um conceito de segurança para o século XXI.

Neste contexto, precisamos de um novo conceito de segurança energética baseado na seguinte panóplia de elementos e que seja capaz de responder às preocupações da nossa época:

- i. Assegurar o abastecimento de petróleo e gás de forma estável e a preços competitivos evitando rupturas no fluxo dos recursos energéticos, criando mecanismos de cooperação e coordenação entre as companhias, os governos e a UE.
- ii. Diversificar as fontes de abastecimento para evitar a dependência de caréis, monopólios e países que usam a energia como arma geopolítica;
- iii. Integrar produtores e consumidores num tratado global que assegure o fluxo dos recursos energéticos, promova o investimento e o comércio e trabalhe para aumentar a competitividade da oferta e da procura;
- iv. Trabalhar para assegurar um escudo de protecção do sistema energético contra choques e rupturas através da criação de uma capacidade excedentária

24 Henry Kissinger, “Has NATO success heralded his own demise?” citado por Robert Cooper in “*The Breaking of Nations*”, 1999.

25 Robert Cooper, “*The Breaking of Nations*”, Grove Atlantic Ltd, 2004 (Tradução Portuguesa: “*Ordem e Caos*”, Editora Presença).

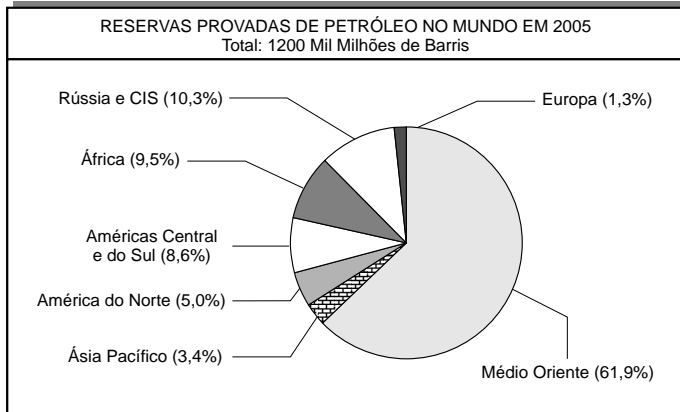
- de produção (o problema é que no passado foi a Arábia Saudita que pagou essa capacidade e hoje não é clara a sua predisposição para fazer o mesmo) ou através de uma nova política e de uma nova gestão dos stocks de reservas de emergência que podem ser usados pela UE para proteger as suas economias contra choques de preços e contra a volatilidade do mercado.
- v. Reforçar a protecção das redes eléctricas e de distribuição de energia, construir e gerir reservas excedentárias, instalar *back-up's* da capacidade eléctrica para instalações críticas, desenvolver novos modelos de gestão das redes multi-centradas e ter planos de contingência e de resposta para as situações de crise.
 - vi. Trazer a globalização para o sistema energético de segurança com a integração da China e da Índia na Agência Internacional de Energia e na rede global de comércio e investimento.
 - vii. Criar condições para a mudança do modelo energético actual favorecendo a maior contribuição das energias renováveis, da hídrica, da eólica, solar, biomassa, da energia nuclear, dos biocombustíveis e do hidrogénio, de forma a compatibilizar o desenvolvimento com a protecção do ambiente e a redução das emissões de gases com efeito de estufa.
 - viii. Introduzir no quadro mental da Segurança Energética a chamada lei Thatcher: *The Unexpected Happens*. Se o inesperado acontecer é preciso que o sistema responda à altura e seja capaz de gerir as crises e encontrar as respostas.

3. O Acesso da Europa a Recursos Energéticos

Uma das características da distribuição do petróleo e gás no mundo é a sua assimetria e a sua concentração em algumas zonas geográficas.

No fim do ano de 2005 (Fig.1) as Reservas Provadas de petróleo no mundo eram de 1.200 mil milhões de barris²⁶, sendo que 61% dessas reservas se localizam no Médio Oriente (Arábia Saudita, Irão, Iraque, Kuwait, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Oman).

26 BP, *Statistical Review of World Energy*, 2006, London.

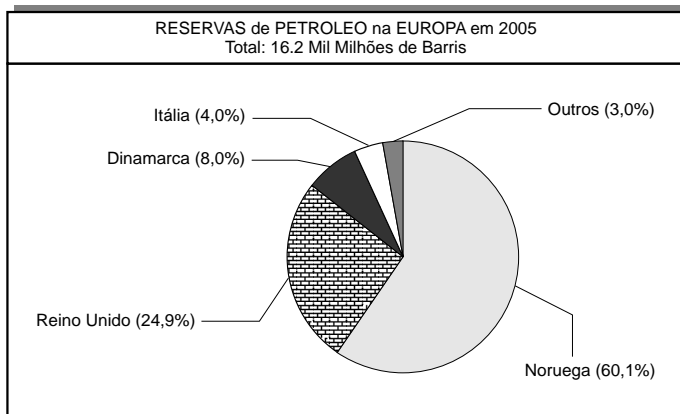


Fonte: BP Statistical Review

Fig. 1 - Reservas provadas de petróleo no mundo

A Europa detém apenas 16.2 mil milhões de barris o que corresponde a cerca de 1,3% das reservas mundiais (Fig.1). Esta é umas das fragilidades estruturais do continente. Os Estados Unidos têm 29.3 mil milhões de barris (2,4%) e a Rússia e países vizinhos 122.9 mil milhões de barris (10,3%).

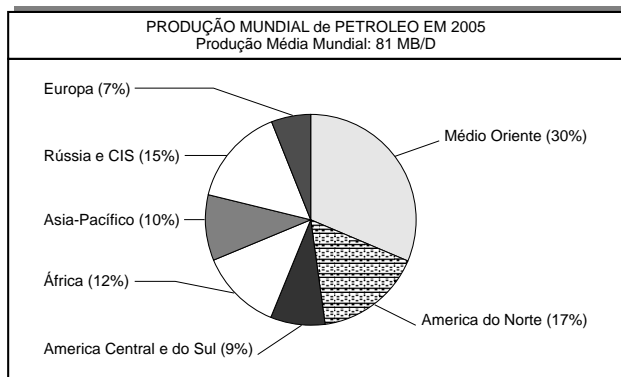
Os países europeus que detêm reservas de petróleo (Fig. 2) são a Noruega (9.7 mil milhões de barris), a Inglaterra (4), a Dinamarca (1.3), a Itália (0.7) e a Polónia (0.5).



Fonte: BP Statistical Review

Fig. 2 - Reservas de petróleo na Europa em 2005

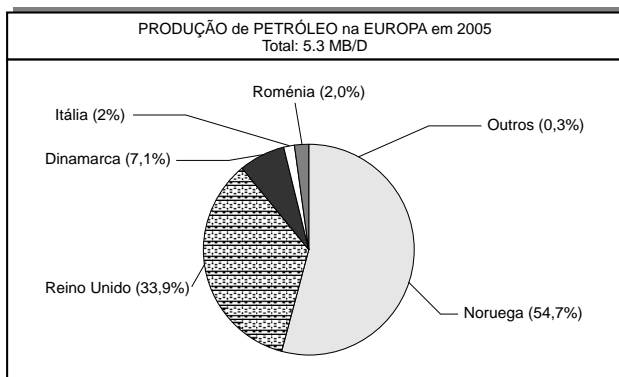
Em termos de produção (Fig. 3) a média mundial em 2005 foi de 81 MB/D²⁷ com a OPEP responsável por 41,7% da produção (só o Médio Oriente representa 30%), OCDE 23,8% e a Rússia e vizinhos 15,2%.



Fonte: BP Statistical Review

Fig. 3 - Produção Mundial de Petróleo em 2005

A produção da Europa foi de 5.3 MB/D o que corresponde a 6,5% da produção mundial. Os maiores produtores da Europa são a Noruega (2.9 MB/D) e o Reino Unido (1.8 MB/D) (Fig. 4).



Fonte: BP Statistical Review

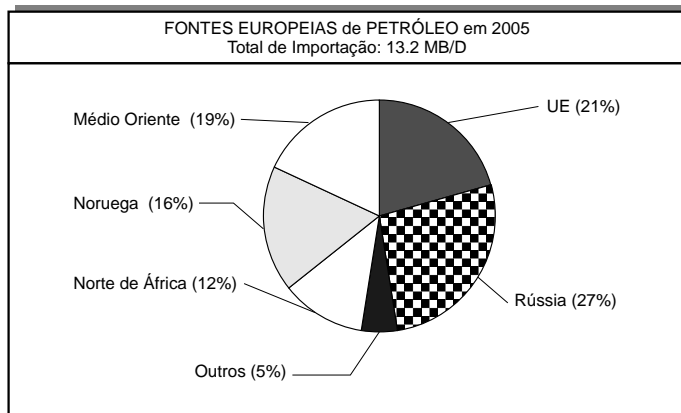
Fig. 4 - Produção de petróleo na Europa em 2005

²⁷ BP, *Statistical Review of World Energy*, 2006, London.

O grande problema é que a União Europeia (Europa dos 25) consumiu em 2005 14.7 MB/D, isto é consumiu 3 vezes mais petróleo do que o que o continente produz. No entanto, o aumento de consumo em 2005 foi apenas de 0,7%. Portugal consumiu 320.000 B/D o que corresponde a cerca de 2,1% do consumo da Europa.

Em termos de refinação, a Europa tem capacidade para processar 13.7 MB/D (corresponde a cerca de 18,6% da capacidade de refinação instalada no mundo). O problema é que esta capacidade está estagnada há muitos anos e já não é adequada para processar óleos cada vez mais pesados e com maiores teores de enxofre como os que aparecem no mercado.

As fontes europeias de petróleo mostram que a dependência do exterior é de 63% (Fig. 5). A UE e a Noruega em conjunto asseguram apenas 37% das necessidades de petróleo da Europa.



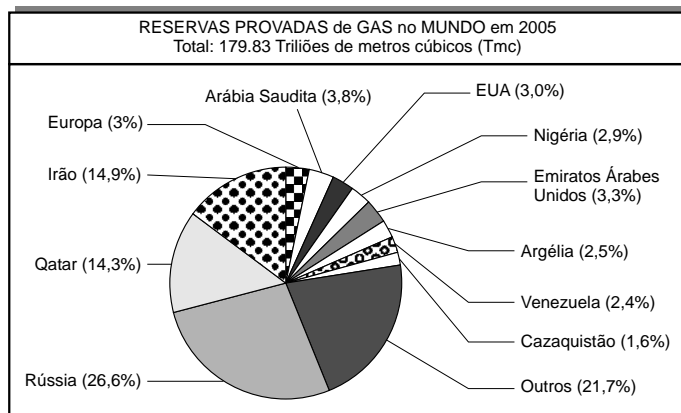
Fonte: BP Statistical Review/AIE

Fig. 5 - Fontes Europeias de petróleo em 2005

Em 2005 a Europa importou cerca de 13.2 MB/D, o que mostra a sua dependência do exterior. Estas importações são sobretudo da Rússia (27%), do Médio Oriente (19%), do Norte de África (12%) e de outras regiões (5%).

A conclusão é clara: a Europa tem uma grande dependência do exterior e em especial da Rússia e, face ao declínio da produção do Mar do Norte, não está a prestar atenção suficiente à necessidade de diversificar os seus abastecimentos e reforçar a contribuição do Norte de África, da África Ocidental e da Bacia Atlântica.

No que diz respeito ao gás, as reservas provadas do mundo em 2005 eram de 179 mil bilhões de metros cúbicos (tmc)²⁸. Os principais detentores de reservas de gás são a Rússia com 26,6%, o Irão com 14,9% e o Qatar com 14,3% (Fig. 6).

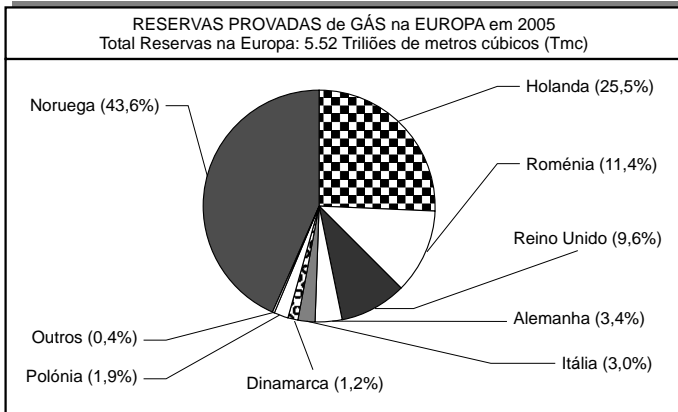


Fonte: BP Statistical Review

Fig. 6 - Reservas provadas de Gás no mundo em 2005

Os Estados Unidos têm 5.45 tmc o que corresponde a cerca de 3% e a Europa tem 5.52 tmc (cerca de 3%). Como vemos, as reservas europeias de gás também são escassas e essa é outra fragilidade. Os principais países europeus que detêm reservas de gás são a Noruega (2.41 tmc), a Holanda (1.41), a Roménia (0.63) e o Reino Unido (0.53). Itália, Polónia, Alemanha e Dinamarca também têm gás mas em quantidades residuais (Fig. 7).

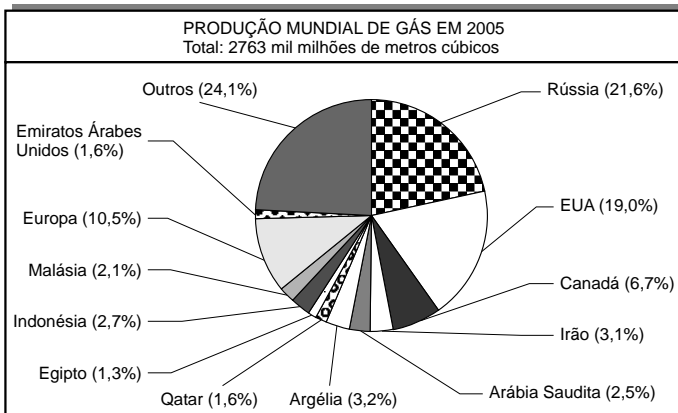
²⁸ BP, *Statistical Review of World Energy*, 2006, London.



Fonte: BP Statistical Review

Fig. 7 - Reservas provadas de Gas na Europa em 2005

A produção de gás no mundo no ano de 2005 (Fig. 8) foi de 2763 mil milhões de metros cúbicos (bcm), com a Rússia responsável por 21,6%, os EUA 19%, o Irão 3,1%, a Arábia Saudita 2,5%, a Argélia 3,2%, o Qatar 1,6% e o Egito 1,3%²⁹.



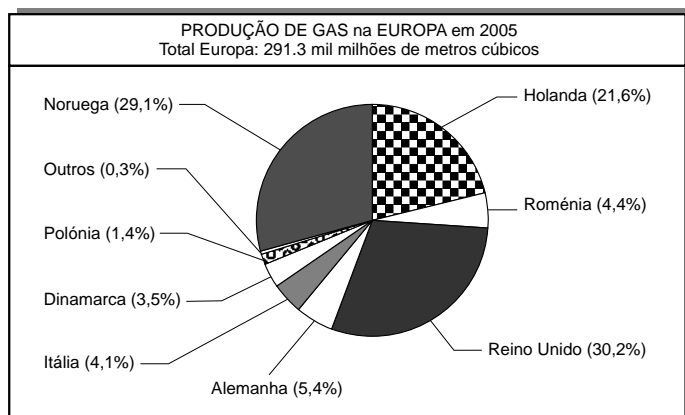
Fonte: BP Statistical Review

Fig. 8 - Produção Mundial de Gás em 2005

²⁹ BP, *Statistical Review of World Energy*, 2006, London.

Como se pode verificar, a produção de dois dos países que detêm mais reservas (Irão e Qatar) é exígua, comparada com o potencial existente. A produção da Europa foi de 291.3 bcm o que corresponde a cerca de 10,5% da produção mundial, muito acima do que o potencial de reservas do continente justificaria em comparação com outros países. As necessidades da Europa em termos de gás levam-na a produzir de forma rápida os seus recursos endógenos e isto pode criar também problemas de dependência e de segurança no futuro.

Os maiores produtores europeus (Fig. 9) são o Reino Unido (88 bcm), a Holanda (62,9), a Alemanha (15,8), a Itália (12), a Roménia (12,9) a Dinamarca (10,4) e a Polónia (4,3).



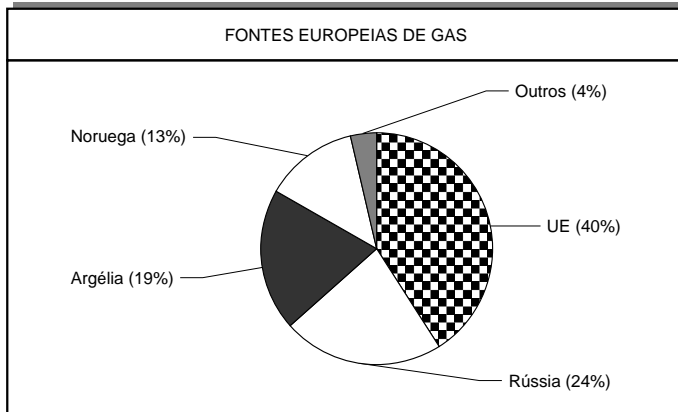
Fonte: BP Statistical Review

Fig. 9 - Produção de Gás na Europa em 2005

A grande questão é que a Europa consumiu, em 2005, 485 bcm o que corresponde a cerca de 17,6% do consumo mundial. O consumo de gás na Europa aumentou cerca de 2% em 2005. Portugal, que consumiu em 2005, 3 bcm, o que corresponde a 0,6% do consumo europeu, está na divisão dos pequenos consumidores.

Em termos das Fontes Europeias de Gás (Fig. 10) e dos movimentos de *trading*, a Europa utiliza o sistema de pipelines da Rússia (responsável por 24% do abastecimento), o Mar do Norte e os países europeus produtores (Noruega, Holanda, Dinamarca, Reino Unido, Alemanha, etc.) responsáveis por 53% do abastecimento, a Argélia com 19% e o Egípto e Líbia que em conjunto não chegam a 1%. Daqui se infere

que a utilização dos recursos endógenos é boa política mas a diversificação para o exterior necessita de contrabalançar o peso crescente da Rússia com uma maior aposta no Norte de África, no eixo Mediterrânico e na Bacia Atlântica.

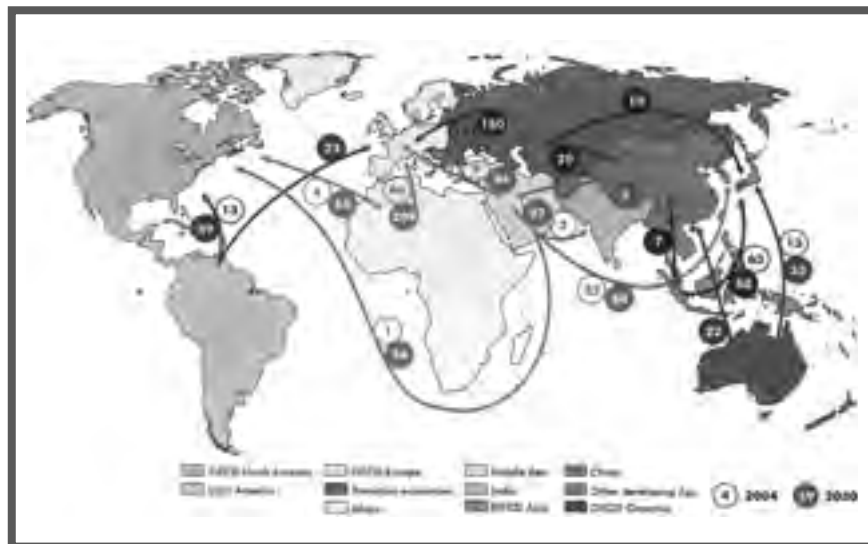


Fonte: BP Statistical Review/AIE

Fig 10 - Fontes Europeias de Gás

No que diz respeito à importação de gás natural liquefeito (LNG) recorrendo à via marítima, o peso deste sector é ainda muito fraco e representa apenas cerca de 11% do volume de gás total importado e é cerca de 7,6 vezes inferior ao volume que circula pelo sistema de pipelines. Os maiores fornecedores de LNG são a Argélia (5,5% do total), a Nigéria (2,8%), Qatar (1,1%) e Oman (0,4%).

A Fig. 11 representa os *Trade flows* de gás no mundo e é patente a fraca atenção que a Europa dá à América Latina, à Bacia Atlântica, ao Magrebe, e ao Mediterrâneo, o que contrasta com a dependência crescente da Rússia.



Fonte: AIE

Fig. 11 - Rotas Internacionais de Comércio do Gás, 2004 e 2030 (bcm)

A conclusão é clara: a Europa aposta pouco no acesso a reservas de gás por via marítima e os poucos países europeus que apostam nesta via são Portugal, Espanha, Itália, Grécia, França e Bélgica.

Em contrapartida, para os países cujo abastecimento repousa essencialmente no sistema de *pipelines*, a dependência da Rússia atinge níveis preocupantes: 96% para a Grécia, 91,5% para a Lituânia, 89% para a Bulgária, 84% para a Finlândia, 83,8% para a República Checa, 62% para a Hungria, 68% para a Áustria, 60,9% para a Eslováquia, 47% para a Polónia, 42,5% para a Alemanha, 29,5% para a Itália, 25,52% para a França.

Como se depreende desta análise, hoje a dependência de muitos países europeus do gás russo já é preocupante. Se, com o declínio da produção no Mar do Norte, a Europa acentuar a sua dependência da Rússia, o futuro será ainda mais preocupante.

Há outros factores que prejudicam sobremaneira o acesso da Europa a novos recursos energéticos.

O primeiro desses factores é o reforço considerável do poder das companhias nacionais de petróleo dos países produtores (as NOC's) que controlam neste momento 80% das reservas mundiais de petróleo. As companhias internacionais, entre elas as europeias (as IOC's), controlam apenas 7% das reservas de petróleo de forma directa e

mais 13% de forma indirecta através dos contratos de partilha de produção (*Production Sharing Agreements*). A Saudi Aramco (companhia nacional da Arábia Saudita) é hoje 10 vezes maior do que a Exxon. Longe vão os tempos em que o domínio das 7 Irmãs era inquestionável. O efeito geopolítico para os países ocidentais e para a Europa é devastador com o agravamento da dependência dos países produtores³⁰.

O segundo factor é a competição feroz da China e da Índia na luta pelo acesso a novas reservas sendo que estes países e, em especial a China, adoptaram uma estratégia que privilegia as relações entre os Estados e acedem às companhias nacionais dos países produtores através das relações políticas inter-governamentais envolvendo nelas as companhias estatais chinesas³¹.

O terceiro factor são os constrangimentos estruturais do mercado do petróleo: embora o mercado seja global, ele não é de todo um mercado totalmente aberto. Há um condicionamento estrutural quer do lado da oferta pois os países produtores como a Arábia Saudita e outros não permitem o acesso às suas reservas, quer do lado da procura pois em muitos países do mundo como a China, a Malásia, a Indonésia, o Irão ou a Venezuela, os combustíveis são subsidiados.

O quarto factor é o crescente nacionalismo dos recursos³² que aparece sempre em alta quando o preço do petróleo sobe e manifesta-se hoje na Rússia, na Bolívia, na Venezuela, no Equador e outros países. Na Bolívia é a terceira vez que os recursos energéticos do país são nacionalizados. Deve reconhecer-se a questão da soberania dos países sobre os seus recursos mas o que é inaceitável é que quando o preço do petróleo baixa, esses mesmos países tentem atrair as companhias internacionais para realizarem investimentos necessários ao desenvolvimento dos seus recursos e depois, quando os preços sobem, não respeitem os contratos que celebraram voltando a “nacionalizar” os recursos. Em geral, o nacionalismo dos recursos significa quase sempre o declínio da produção (só na Venezuela a produção desceu 20% em 3 anos após o Presidente Chávez chegar ao poder embora hoje já exista uma recuperação), o atraso de projectos-chave, o aumento da burocracia e da corrupção e a criação de um ambiente não competitivo que é o caldo de cultura da ineficiência.

30 A. Costa Silva, “O Petróleo e as Relações Internacionais”, Revista de Relações Internacionais do IPRI, Nº 6, 2005.

31 A. Costa Silva, “O Petróleo e as Relações Internacionais”, Revista de Relações Internacionais do IPRI, Nº 6, 2005.

32 A. Costa Silva, “Does the End of Oil Means the End of Oil Culture”? Seminar on “Energy and Environment”, Casa Mateus, Setembro 2006.

A Europa deve equacionar todas estas dificuldades tanto mais que a sua principal região produtiva (o Mar do Norte) já entrou em declínio e só nos últimos 3 anos a produção desceu cerca de 17%. A melhor estratégia passa pela mudança do modelo energético europeu, a diminuição do consumo de combustíveis fósseis, a diversificação das fontes de abastecimento. Quanto ao petróleo e gás, a Europa deve celebrar uma aliança preferencial com a Noruega, investir com a Noruega na exploração e desenvolvimento dos recursos prováveis e possíveis que existem no Ártico, no Mar de Barents, e ao mesmo tempo estabilizar a sua relação com a Rússia e o Médio Oriente que serão sempre parceiros importantes da Europa. Por outro lado, esta deve construir eixos fortes com o Norte de África e a África Ocidental, e desenvolver as ligações com a Bacia Atlântica e a Ásia Central.

4. A Dependência Crescente da Rússia

Quando a Rússia cortou o abastecimento de gás à Ucrânia no dia 1 de Janeiro de 2006, o mercado energético europeu mostrou todas as suas fragilidades. A Rússia tinha uma pretensão legítima: aumentar o preço do gás que vendia à Ucrânia, pois nos últimos dois anos o preço do gás triplicou nos mercados internacionais. Mas, ao adoptar um comportamento irresponsável e cortar o abastecimento, a Rússia mostrou que é um fornecedor não fiável e que não hesita em utilizar os seus recursos energéticos como uma arma geopolítica. Este foi um aviso sério para a Europa³³. A Rússia tem as maiores reservas de gás do mundo, detém o campo de Urengoy na Sibéria que é o maior do planeta e a Gazprom, a companhia estatal de gás russa, é a maior do mundo e controla cerca de 30% das reservas mundiais de gás. Com estes instrumentos o Presidente Putin sonha restabelecer o papel da Rússia como grande potência e sabe que a Europa e o mundo podem ficar ainda mais dependentes das reservas energéticas russas com o início do declínio da produção em algumas regiões petrolíferas como o Mar do Norte e o Alasca.

A fragilidade da Europa ficou exposta com o corte de abastecimento à Ucrânia porque os volumes de gás que circulam no sistema de pipelines que atravessa a Ucrânia, chegam a Frankfurt e a Milão e esse corte provocou uma redução de 50% de gás na Hungria, 25% na Itália, 30% em França, 30% na Eslováquia, para não falar na Áustria

33 A. Costa Silva, de Frente Estratégia - <http://www.algebrica.pt/deFrente-e/default>, Fevereiro 2007.

que é hiper-dependente do gás russo³⁴. E isto foi feito no pico do Inverno com todas as consequências que daí resultam.

A Europa devia ter tirado lições deste incidente mas infelizmente, e como vem sendo habitual, muita gente falou mas pouca gente fez alguma coisa. Hoje a Europa recebe cerca de 53% do gás que consome do Mar do Norte e de países produtores europeus, 24% vem da Rússia e 19% da Argélia. Dentro de 20 anos, com o declínio da produção no Mar do Norte, a Europa receberá 75% do gás que consome da Rússia. Este é o plano que existe e inclusive a Inglaterra que hoje exporta gás, será nessa altura um país importador de gás. Se a Europa persistir nesta via, continuar a apostar apenas na Rússia e não diversificar as suas fontes de abastecimento ficará refém da Rússia dentro de duas a três décadas, e isso é o pior que pode suceder.

O problema é que a Europa não sabe lidar com a Rússia, mas esta sabe muito bem lidar com a Europa. A Rússia fez uma “aliança” energética com a Alemanha, corporizada na construção conjunta do gasoduto NEGP (*North Eastern Gas Pipeline*) que vai atravessar o Mar Báltico para levar o gás russo directamente à Alemanha evitando a circulação por outros países como a Polónia. O governo polaco reagiu e acusou esta “aliança” de ser uma nova versão do pacto de Molotov/Von Ribbentrop. Evidentemente é um exagero, mas o facto é que a “locomotiva” alemã está atrelada a Moscovo e desde aí, a política energética europeia está mais fragilizada e fragmentada. A prova veio com o corte de abastecimento do petróleo à Bielorrússia efectuado em Janeiro de 2007. Depois de um ano de “retórica” europeia de facto nada aconteceu e a Rússia, quando chegou a altura de utilizar de novo a chantagem, fez ultimatoss e recorreu à medida extrema que é o corte do abastecimento. A Bielorrússia como a Ucrânia são “países de trânsito” do gás e petróleo russo que vem para a Europa. Em termos do gás russo exportado para a Europa, cerca de 80% vem pela Ucrânia e 20% pela Bielorrússia, sendo que neste último caso serve essencialmente a Alemanha, a Polónia e a Lituânia.

O diferendo com a Bielorrússia voltou a revelar outro elemento essencial da política do Presidente Putin: a Rússia quer o domínio absoluto da rede de *pipelines* para a utilizar como arma política e aumentar a dependência da Europa. A negociação que a Rússia fez sobre o preço do petróleo que vende à Bielorrússia teve como pressuposto a retenção pela Rússia de parte significativa do capital da Beltransgaz, a empresa proprietária do gasoduto que atravessa a Bielorrússia. Pouco a pouco, com a sua política de chantagem,

34 A. Costa Silva, de Frente Estratégia - <http://www.algebraica.pt/deFrente-e/default>, Fevereiro 2007.

ameaças e ultimatos, Moscovo vai-se apossando da rede de *pipelines* que juntamente com as suas reservas energéticas, constituem dois trunfos de peso na sua estratégia que visa o domínio do sistema energético europeu. A aquisição de activos no *downstream* em vários países europeus como a Alemanha, a França, o Reino Unido ou a Holanda e a expansão do controle da rede de distribuição, é parte integrante dessa estratégia. Esta é uma ameaça directa à segurança energética europeia e urge dar uma resposta.

Ao mesmo tempo, o Presidente Putin acena à China e ao Irão, aceita a proposta deste país para discutir a ideia da criação de uma OPEP do gás que será um novo cartel para reforçar a sua política de utilização dos recursos energéticos para se afirmar na cena internacional. Putin visita o Qatar (o terceiro país do mundo com reservas de gás, depois da Rússia e do Irão) para discutir a mesma ideia, aproxima-se da Arábia Saudita para firmar um tratado de cooperação no domínio da energia e para vender armas ao regime saudita, aproveitando o vazio político criado com as dificuldades dos Estados Unidos no Médio Oriente e a sua obsessão pelo Iraque.

Putin fez um ataque duro aos EUA na Cimeira sobre segurança realizada em Munique em Fevereiro de 2007, na sequência do anúncio pelos EUA da instalação do sistema de defesa anti-míssil (MDI) na Polónia e na República Checa. Podemos dizer que o “namoro” do Ocidente a Putin e a amizade do Presidente Bush com o líder russo, não se tem traduzido em nenhum ganho político: o regime russo é autocrático, controla a comunicação social, viola os direitos humanos na Tchetchenia, intervém na vida das empresas, destruiu a Yukos e de facto “nacionalizou-a”. Este nacionalismo dos recursos, praticado por Putin, estendeu-se ao projecto Sakalin-2, onde o governo russo “nacionalizou” 30% das *shares* retirando-as à Shell, à Mitsui e à Mitsubishi. A próxima ameaça recai sobre o campo gigante de gás de Kovykta que é detido pela BP e TNK. O que é um facto é que quando Putin chegou ao poder, o sector estatal energético representava apenas 15% do total no país e hoje já é de 60%. Como noutros casos, o Ocidente com a sua miopia política, fecha os olhos em troca do apoio de Putin à luta contra o terrorismo. E é assim que hoje a Rússia está no G8, a que já presidiu na Cimeira de San Petersburgo onde o ponto forte da agenda foi a “discussão da segurança energética”. A ironia não podia ser maior, pois com o défice de liderança política que há nos países ocidentais e a tibieza do “politicamente correcto” podemos dizer que a Europa parece hoje “desarmada” e sem estratégia face a uma Rússia ascendente, autoritária e hábil nas suas alianças com o Irão, a China, a Argélia e a Arábia Saudita.

5. O Fluxo de Petróleo e Gás e o Dilema da Europa

Um dos problemas mais importantes em termos de segurança energética é assegurar o fluxo do petróleo e gás necessário para alimentar o funcionamento da economia dos países consumidores.

Quando olhamos hoje para o mapa desses fluxos e projectamos a evolução futura da circulação, há uma constatação irrefutável: caminhamos para o congestionamento de algumas vias cruciais de circulação e para o aumento dos obstáculos operacionais.

Hoje circulam pelos mares do planeta 40 MB/D o que corresponde a cerca de 50% da produção mundial. Uma parte significativa (17 MB/D) circula no Estreito de Ormuz que é uma das vias marítimas mais congestionadas do mundo. Ainda recentemente (no fim de 2006) houve um choque no Estreito, de um petroleiro japonês com um submarino nuclear americano, que poderia ter tido consequências nefastas. Por outro lado, as tensões geopolíticas no Médio Oriente estão exacerbadas e elas polarizam-se no Estreito de Ormuz. O Irão domina o Estreito, e de vez em quando faz ameaças veladas de que em caso de ser alvo de pressões ou ataques, pode bloquear a circulação. O Irão invadiu e ocupou três ilhas localizadas no Estreito e que pertencem aos Emiratos Árabes Unidos. A existência de bases americanas no Qatar e no Bahrein é motivo de ameaças repetidas de grupos extremistas. A crescente instabilidade no Iraque contamina toda a região e configura o risco de um conflito entre sunitas e xiitas à escala regional. O facto do Irão xiita estar a dar passos para fabricar uma bomba nuclear levou já os países sunitas do Golfo Pérsico, como a Arábia Saudita, o Egipto e a Jordânia, a manifestarem a sua intenção de desenvolverem também um programa para aquisição de armas nucleares.

Às tensões geopolíticas juntam-se os problemas de circulação: dentro de 25 a 30 anos, a quantidade de petróleo que vai circular no Estreito de Ormuz pode duplicar. A nível global, dos 40 MB/D que circulam hoje, podemos chegar aos 72 MB/D dentro de três décadas, o que representa um aumento de 80%. Uma questão crucial para a Europa e o mundo, que vão continuar a precisar do petróleo do Golfo Pérsico e em quantidades cada vez maiores à medida que outras províncias petrolíferas entram em declínio, será resolver os problemas de congestão na circulação no Estreito de Ormuz e assegurar um abastecimento seguro e ininterrupto.

Um outro ponto de congestão muito acentuada e que interessa sobretudo aos países da Ásia e em especial à China, Japão e Coreia do Sul, é a situação no Estreito de Malaca. A circulação é aí difícil, há actos de pirataria que se repetem regularmente sobretudo depois do *tsunami* de Dezembro de 2004 e esta via marítima é fulcral para o abastecimento da Ásia.

No que diz respeito à Europa é importante, do ponto de vista da segurança, encontrar soluções e alternativas para o que se passa nos Estreitos do Bósforo e de Dardanelos.

Estes estreitos são uma das vias marítimas mais congestionadas do mundo, têm apenas 700 metros de largura e atravessam o centro de Istambul onde vivem mais de 12 milhões de pessoas.

Em 1936 quando foi assinada a Convenção de Montreux que regula o tráfego marítimo no Bósforo, circulavam aí 17 navios por dia e os petroleiros actuais de grande dimensão não existiam³⁵. Hoje circulam no Bósforo 55.000 navios por ano, mais de 150 por dia e pelo menos 15% desses navios transportam petróleo. Alguns incidentes recentes como o de Fevereiro de 2003 que provocou um bloqueio de mais de 55 navios ou de 1 de Janeiro de 1999 em que o navio russo Volganef 248 libertou 6.000 barris de petróleo no estreito, levantam sérias preocupações sobre a evolução futura da circulação na zona. Continuam a existir por ano em média cerca de 17 acidentes, as colisões acontecem com frequência causando mortes, fogos e derrames, potenciando as condições para a ocorrência de uma catástrofe de dimensões maiores.

A regulação do tráfego no Estreito para minimizar o congestionamento está hoje no centro de uma das maiores disputas geopolíticas que envolve a Rússia, a Turquia, o Irão, os países produtores da Ásia Central, a Europa e os EUA.

A Rússia, cujos navios representam 25% do tráfego no Estreito do Bósforo, quer que a maioria do petróleo do Cáspio seja transportada através do *pipeline* CPC (*Caspian Pipeline Consortium*), cuja propriedade detém em conjunto com o governo do Cazaquistão. Este *pipeline* termina no porto russo de Novorossiysk, no Mar Negro, e permite o escoamento através do Bósforo. Isto não só não resolve o problema do congestionamento como pode agravá-lo.

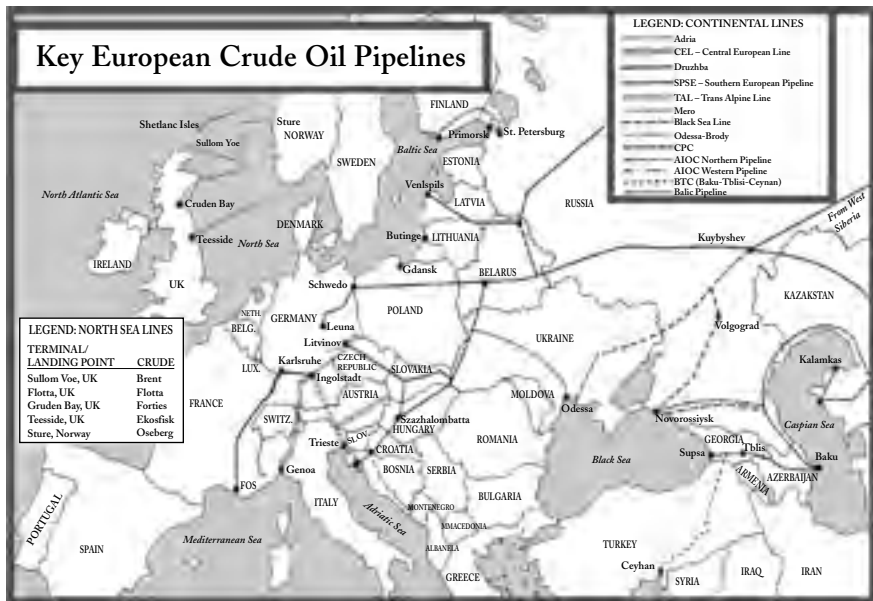
É por isso que há uma luta geopolítica em curso para assegurar outras alternativas que visam evitar a Rússia e o Irão e onde a Europa e EUA têm interesses convergentes. Uma dessas alternativas é o *pipeline* BTC (Baku to Ceyhan) que pode transportar petróleo do Cáspio e da Ásia Central, através de Baku, capital do Azerbaijão, até ao porto turco de Ceyhan no Mediterrâneo Oriental, passando pela Geórgia. Este *pipeline* tem cerca de 1.750 Km de extensão e custou cerca de 3.5 mil milhões de dólares. O seu traçado é um autêntico tratado de geopolítica pois evita a Rússia e o Irão e passa por países "politicamente" mais próximos do Ocidente. O projecto foi apoiado

35 Energy Intelligence Research, "The International Crude Oil Market Handbook", 2006".

pelos EUA e pela Europa e abre uma via importante para o escoamento do petróleo para o Ocidente.

Do ponto de vista da Europa é importante apostar nos projectos de *pipelines* que visam evitar o Bósforo e assegurar ligações com o Mediterrâneo. Os projectos de *pipelines* Burgas-Alexandropoulos, o projecto Nabucco encabeçado pela companhia austríaca OMV e o pipeline Samsung-Ceyhan, que atravessa a Turquia, podem ser importantes *assets* estratégicos para facilitar o escoamento do petróleo para a Europa e evitar o Bósforo.

De facto a Europa não deve ficar refém do sistema de *pipelines* russos, embora estes sejam um elemento essencial do abastecimento energético europeu. A Fig. 12 mostra as rotas dos principais pipelines que abastecem a Europa Oriental e Central e que provêm da Rússia. Todo este sistema é operado pela companhia russa estatal Transneft. Esta tem o maior sistema de *pipelines* do mundo com cerca de 45.000 Km de extensão. Este sistema é ainda operado com o estilo de gestão e comando da era soviética e não responde às necessidades das economias modernas.



Fonte: EIR Energy Intelligence Research

Fig. 12 - Rotas dos Pipelines na Europa Oriental, Central e Turquia

A componente central do sistema de *pipelines* russo que abastece a Europa é conhecido por Druzhba (ou linha da Amizade) e serve toda a Europa Oriental e Central. Estende-se do centro de refinação de Kuybyshev, localizado na região do Volga e Urais, até à Rússia Ocidental e à Bielorrússia, onde se divide em 3 ramais: um que corre para norte, para o porto báltico de exportação de Ventspils; o segundo que vai para Ocidente, para a Alemanha e Polónia incluindo o porto de exportação de Gdansk; e o terceiro que vai para sul para a Hungria, Eslováquia e República Checa.

Os recentes cortes de abastecimento da Rússia à Ucrânia e Bielorrússia vieram suscitar muitas questões sobre a fiabilidade da Rússia como fornecedor. Deve notar-se que há uma interdependência muito grande hoje entre a Rússia produtora de petróleo e gás e a Europa consumidora. E esta interdependência devia ser um importante factor de estabilidade e vai continuar a jogar um papel chave no futuro porque a Europa depende cada vez mais da Rússia para a energia e a Rússia depende da Europa para assegurar um fluxo regular de receitas que é vital para o funcionamento do país.

O problema reside noutra dimensão: o da segurança energética da Europa do futuro que não pode ficar totalmente dependente da Rússia. É por isso que a Europa deve construir outras alternativas com os seguintes componentes:

- Explorar o potencial do Norte de África, nomeadamente as ligações com a Argélia, a Líbia e o Egipto. No caso do gás, a Europa importa hoje por ano 214 mil milhões de metros cúbicos (bcm). Dentro de duas décadas, em 2030, a Europa importará 488 bcm de gás do exterior, mais do dobro do nível actual. É essencial assegurar no futuro que exista aí uma contribuição importante do Norte de África, do Médio Oriente e da América Latina, para contrabalançar o peso da Rússia.
- Explorar as ligações da Europa Oriental (Grécia e Bulgária) com a Turquia e através destes países com o Cáspio e a Ásia Central. Projectos como o BTC, Nabucco e Alexandropoulos podem ser importantes porque ligam a Europa a uma importante região produtora de petróleo e gás e diminuem a dependência da Rússia.
- Explorar a aliança com a Noruega, país europeu que dispõe ainda de reservas importantes de petróleo e gás e que tem um potencial por explorar no Círculo Polar Ártico. A aposta na tecnologia e inovação, em conjunto com a Noruega, pode levar a Europa a beneficiar do aproveitamento do potencial de uma região produtiva que é estável, fiável e pode propiciar um contrapeso importante às dependências existentes.

- Apostar em força na Bacia Atlântica: é necessário criar um eixo energético poderoso na Bacia Atlântica e a Europa pode, quer no mundo do petróleo, quer no do gás e LNG, potenciar as ligações que hoje são ténues mas que podem fazer crescer a contribuição da África Ocidental, de Angola à Nigéria e à Guiné-Equatorial, e do Brasil, Trinidad e Tobago à Venezuela e México, para dar um enquadramento importante ao potencial energético da Bacia Atlântica.

6. O Mercado Energético Europeu

Quando a tragédia do Katrina se abateu sobre os Estados Unidos falhou tudo: o Governo federal falhou, o Governo local falhou, o Serviço de Protecção Civil falhou. Só houve uma coisa que não falhou: o mercado. Dois dias depois da tragédia, quando a confusão e a anarquia se tinham instalado, o mercado respondeu de forma notável e as estações de gasolina tinham combustível para fornecer aos seus clientes. Esta é uma lição importante: um mercado aberto, competitivo e transparente, é uma garantia de segurança e de estabilidade, mesmo nas piores situações. Por isso a defesa de um mercado energético aberto e competitivo na Europa, é hoje também uma questão de segurança energética.

Muitos dos dramas da Europa advêm do facto de o mercado energético integrado ser uma ficção. E, no entanto, a Europa com os seus 500 milhões de consumidores, é o segundo mercado de energia do mundo logo a seguir à América do Norte. Se a Europa falar a uma só voz terá um poder tremendo na génese de soluções para os seus problemas enfrentando a mudança para um modelo energético novo, mais descentralizado, menos dependente dos combustíveis fósseis e mais amigo do ambiente. O problema é que a Europa é um anão político e falha na liderança e na inexistência de vontade política colectiva. Hoje a Europa é mais um “somatório de fraquezas” como diz o Embaixador Marcello Mathias³⁶, do que um catalizador de forças e isso deve mudar.

A assumpção de uma política europeia de energia pode voltar a mobilizar a Europa porque esta sempre funcionou a partir de grandes ideias e de grandes projectos. E é preciso não esquecer que na génese da Europa, em 1956, existiram dois acordos para a energia: o Mercado do Carvão e do Aço e o Tratado Euratom para a energia nuclear. Portanto, a energia está inscrita na matriz genética da Europa moderna e hoje, mais do

36 Marcello Mathias, “*Diário de Paris 2001-2003*”, Editora Oceanos, Novembro de 2006.

que nunca, é importante mobilizar o Continente para falar a uma só voz pois isso abrirá caminho para a solução de muitos dos seus problemas.

E quais são esses problemas no domínio do mercado energético?

Em primeiro lugar o regresso dos proteccionismos nacionais sobretudo em Espanha e França. Os proteccionismos nacionais impedem o funcionamento aberto do mercado e matam a competitividade. A oposição do governo francês à OPA da italiana ENEL sobre a Suez e a sua intervenção para favorecer a aquisição da Suez pela Gaz de France é inaceitável. Vai ao arripio das regras de um mercado aberto e criou precedentes sérios para o futuro. O mesmo se deve dizer sobre a atitude do governo espanhol em relação à OPA da E.on sobre a Endesa. Quando os países europeus proteccionistas compreenderem que a sua defesa dos monopólios nacionais é contraproducente e que o reforço dos monopólios distorce o mercado, talvez algo possa mudar. Mas até lá a via fácil escolhida pelos países proteccionistas liquida a hipótese de caminharmos para um mercado integrado.

O segundo problema reside exactamente no facto do domínio dos monopólios sobre o mercado ser esmagador em muitos países europeus. Na Alemanha a E.on e a Ruhr dominam mais de 60% do mercado; em França a Gaz de France domina mais de 70% do mercado e é evidente que a dinâmica e a natureza dos monopólios vai no sentido do reforço do *statu quo*, da asfixia de qualquer novo competidor e da defesa acérrima de um mercado fechado e pouco competitivo paralisando todas as tentativas de liberalização e flexibilização. Como dizia o milionário australiano da imprensa Rupert Murdoch: “Um monopólio é uma coisa terrível até termos um”. A Europa da energia está prisioneira do domínio dos monopólios e por isso a liberalização do mercado energético, atulhado em barreiras sem fim, marca passo. O processo aberto pela Comissão Europeia contra algumas das maiores companhias europeias de energia acusando-as de “cartelização” e manipulação dos preços do mercado é um sintoma.

O terceiro problema é que a Directiva Europeia que estabelece com clareza o processo de liberalização e sobretudo a necessidade de *unbundling*, isto é da separação clara entre a produção e a distribuição do gás e electricidade, não tem sido aplicada. E, no entanto, o *unbundling* é um passo muito importante para abrir o mercado, atrair novos *players*, aumentar a competitividade e caminhar no sentido do benefício dos consumidores. Não é por acaso que na Europa fechada da energia, os consumidores são tão penalizados e têm em muitos países os preços mais elevados. A Comissão Europeia tem insistido e bem na necessidade de implementar o *unbundling* e várias soluções são possíveis. Uma delas é “obrigar” os monopólios a “cederem” o seu domínio das vias de distribuição e dos pipelines, nomeando uma companhia independente para geri-los,

“deixar” que eles detenham algumas *shares* de participação, mas sem permitir o seu envolvimento directo nas operações, pois é aí que eles impedem a entrada de novos *players* e asfixiam a competitividade.

Por último, a Europa não segue os bons exemplos como o do Reino Unido onde o mercado energético foi liberalizado há alguns anos e os reflexos positivos são palpáveis. O Reino Unido dispõe de um conjunto de *players* no seu mercado energético que são muito competitivos, tem preços que são dos mais baixos da Europa no gás e electricidade, tem uma capacidade de oferta muito dinâmica e é dos únicos países europeus onde, com o fim dos monopólios, os contratos de abastecimento de gás sofreram a maior diversificação, fruto da dinâmica do mercado. Enquanto na Alemanha a E.ON faz contratos de abastecimento de gás com a Gazprom e em França a GDF segue o mesmo caminho (o que significa aumentar ainda mais a dependência energética da Europa em relação à Rússia), no Reino Unido a diversificação é notável e a Rússia não passa de um dos múltiplos fornecedores, o que mostra com uma clareza impressionante que um mercado aberto e competitivo contribui para o aumento da segurança energética.

Em conclusão podemos dizer que a Europa tem um problema grave: não consegue fazer a construção do mercado único do gás e da electricidade. Para avançar tem de inspirar-se no princípio de Jean Monnet: quando há um problema que não se consegue resolver deve alargar-se o contexto. Há que definir e materializar a política europeia de segurança energética, diversificar as fontes de abastecimento, avançar com o mercado energético integrado, derrotar os egoísmos nacionais, fazer valer todas as sinergias e ser persistente.

7. As Reservas Estratégicas

As Reservas Estratégicas de Petróleo (nos EUA são conhecidas como SPR isto é *Strategic Petroleum Reserves*), são hoje um pilar da segurança energética dos países ocidentais. Este instrumento nasceu logo a seguir ao choque petrolífero de 1973, sob a liderança dos EUA, do Presidente Nixon e do seu Secretário de Estado, Henry Kissinger. Os países ocidentais que tinham sofrido o embargo político dos países árabes concretizado na interrupção do abastecimento de petróleo, na sequência da guerra Israelo-Árabe, puseram em prática um conjunto de medidas para lidar com potenciais embargos e rupturas no futuro. Foi assim que foram criadas as “Reservas Estratégicas de Petróleo” e a “Agência Internacional de Energia”.

As Reservas Estratégicas foram criadas em 1976 e o seu mecanismo manteve-se praticamente inalterado até hoje. Podemos dizer que este mecanismo funcionou de forma notável para responder ao seu objectivo inicial: nunca mais existiram “embargos políticos” como o de 1973. As medidas então tomadas pelos países ocidentais mostram a clarividência das lideranças políticas de então e em particular do Presidente Nixon e do seu Secretário de Estado. Outra das suas medidas foi a de fixar “standards” para a indústria automóvel (a CAFE) que deu resultados notáveis, como vimos antes.

O problema é que estes mecanismos nunca foram repensados e hoje a situação internacional comporta novas ameaças e novos desafios. Por isso é necessário ajustar estes mecanismos, e em particular as Reservas Estratégicas, para podermos responder aos problemas do nosso tempo.

As Reservas Estratégicas têm hoje três fraquezas: o seu tamanho é desadequado às ameaças actuais; o mecanismo para a sua utilização é confuso e pouco claro; e estão confinadas apenas ao petróleo sendo que o gás deve ser parte integrante de uma política nova e mais abrangente.

Nos EUA as SPR foram utilizadas poucas vezes: na 1ª Guerra do Golfo e depois da tragédia dos furacões Katrina e Rita. A questão é que as Reservas Estratégicas dos países ocidentais (e da Europa em particular), podem ser utilizadas hoje de forma diferente para minimizar as ameaças existentes. Essas ameaças são a volatilidade dos preços, a especulação que cresce nos mercados de energia e a ausência do mecanismo essencial que durante muitos anos contribuiu para a regulação do mercado petrolífero: a existência de uma *spare capacity* ou capacidade excedentária de produção nos países produtores e em especial na Arábia Saudita. Este país actuou no passado como um *swing producer* que utilizava a sua capacidade excedentária para estabilizar o mercado quando existiam rupturas no abastecimento de certos países produtores. Foi o caso da Venezuela em Dezembro de 2002 quando a hierarquia da PDVSA (a companhia nacional de petróleos) entrou em rota de colisão com o Presidente Chávez, este despediu mais de 18.000 quadros superiores de um dia para o outro, a produção do país entrou em colapso com um declínio de 2 MB/D e a Arábia Saudita interveio, repôs a produção e os preços mantiveram-se estáveis no mercado. É isto que hoje não acontece porque uma combinação negativa de factores – o crescimento da procura mundial, a necessidade de responder a esse crescimento, a falta de investimento adequado na indústria petrolífera e a falta de vontade política para manter uma capacidade ociosa de produção – levaram à erosão do principal mecanismo de estabilização do mercado. Isto prende-se também

com um factor geopolítico importante: até que ponto a Arábia Saudita e a sua nova liderança não mudaram de política e estão hoje mais interessados em maximizar as receitas petrolíferas do que em actuar como estabilizadores do mercado? O que é certo é que a vontade revelada pelos países produtores e, em especial, pela Arábia Saudita no passado, em manterem uma capacidade excedentária de produção, tem-se desvanecido. Essa capacidade custa biliões de dólares e se há uma mudança política, como parece inferir-se de um conjunto de atitudes recentes, a pergunta é: quem vai pagar a nova *spare capacity*?

Neste quadro assume especial relevo a utilização pelos países ocidentais das Reservas Estratégicas de Petróleo e Gás de uma forma mais dinâmica e agressiva para fazerem face à volatilidade dos preços, protegerem as suas economias e os seus consumidores contra o efeito abrasivo dessa volatilidade e contra potenciais choques, servindo como um pilar da segurança energética. Neste sentido é importante reequacionar a magnitude dessas Reservas Estratégicas. Elas foram concebidas para suportar um embargo ou uma ruptura do abastecimento e duram cerca de 90 dias mas são desadequadas para enfrentarem as ameaças actuais. É importante redefinir o mecanismo para a sua utilização tornando-o mais claro e agressivo. É necessário reequacionar a sua localização, a sua proximidade dos grandes centros de consumo de cada país europeu e a sua operacionalidade em caso de urgência e necessidade.

No caso de Portugal estas questões são especialmente relevantes: 40% das Reservas Estratégicas do país localizam-se na Alemanha. Em caso de crise grave é pouco provável que sirvam os interesses de Portugal. Num quadro de gestão europeia integrada das Reservas Estratégicas é óbvio que as sinergias se podem maximizar, as localizações redistribuídas, os mecanismos de utilização repensados. No quadro de uma nova política de segurança energética, a gestão integrada e dinâmica das Reservas Estratégicas europeias, feita em consonância com os EUA, pode ser uma das respostas dos países ocidentais para protegerem as suas economias e mercados, reduzirem a influência da OPEP e reforçarem a sua posição geopolítica.

De facto, quando vemos o mercado energético mundial sem nenhum mecanismo de estabilização e sob influência crescente da OPEP, é preocupante. A OPEP actua como uma “persistente força anti-competitiva no mercado mundial” como disse Edward Morse e Amy Joffe³⁷, isto é desafia os princípios da liberalização e do comércio livre, actua

37 Edward Morse e Amy Myers Joffe, “OPEC in Confrontation with Globalization” em Jan Kalicki e David Goldwyn, “Energy and Security”, 2005.

como um cartel bem sucedido e manipula o mercado através da limitação do abastecimento. Neste sentido, e como a dependência da Europa face à OPEP tende a aumentar, é importante encontrar instrumentos adequados para fazer face a esta ameaça e contrabalançá-la. Uma nova arquitectura das Reservas Estratégicas e a sua adequação às ameaças actuais é uma resposta. Outra resposta é a mudança do modelo energético dos países ocidentais com a aposta nas energias renováveis, nos biocombustíveis, no potencial hidroeléctrico, na micro-geração maciça, no hidrogénio, no nuclear, na biomassa, visando diminuir a dependência da OPEP. Uma terceira resposta é a integração da China, da Índia e dos principais países emergentes, na Agência Internacional de Energia para procurar construir uma plataforma única dos consumidores e, ao mesmo tempo, integrar esses países na rede mundial de comércio, investimento e circulação das *commodities*.

Uma nota final sobre a segurança: face à complexidade da situação internacional há uma busca de um novo conceito de segurança onde a energia é um ponto nodal. Não é por acaso que em Março de 2006, o Presidente da Comissão do Senado dos EUA para as Relações Exteriores, Richard Lugar, fez aprovar um diploma que regula a política energética e a diplomacia americanas em situações de crise. O diploma diz que, por razões de Estado, os EUA devem ter uma “política energética que assegure a segurança do país através do acesso a fontes de energia limpas, disponíveis, fiáveis e sustentáveis”. No quadro estabelecido, o diploma deixa a porta aberta à criação de alianças estratégicas no domínio da energia e a pactos de cooperação no hemisfério ocidental tendo em vista a solução de problemas em situações de crise. É inegável que os EUA estão a dar passos para a redefinição da sua política de segurança energética no século XXI.

O problema é que um antigo Conselheiro dos Presidentes Reagan e Bush pai, James Pinkerton, retomou os conceitos do diploma para defender a criação de uma organização militar, tipo NATO, para a energia, uma espécie de contra-cartel formado pelos países consumidores ocidentais. O argumento é de que se a guerra é demasiado importante para ser deixada nas mãos dos militares, a energia é demasiado importante para ser deixada nas mãos do mercado. E diz: “se os EUA derem o primeiro passo, o resto do mundo virá atrás”. O problema é que este passo, somado aos factores desestabilizadores criados pelo terrorismo islâmico, pelo radicalismo de países produtores como o Irão ou a Venezuela, por grupos radicais como o do Delta do Níger, pela deterioração da situação no Iraque e pela política externa errónea do governo americano, arrisca-se a conduzir o mundo para o caos. A militarização da energia não é a solução.

Mas a utilização mais dinâmica das Reservas Estratégicas de Petróleo e Gás, a mudança do modelo energético dos países ocidentais, a integração de países emergentes na Agência Internacional de Energia, o projecto da criação de uma zona transatlântica de comércio livre proposta pela Chanceler Merkel, e onde o eixo energético da Bacia Atlântica pode potenciar todas as suas valências, são seguramente soluções e alicerçam em conjunto uma nova resposta estratégica aos problemas internacionais actuais.

8. A Ameaça Climática

Há uma ligação umbilical entre os três principais desafios do século XXI: o terrorismo, a segurança energética e a ameaça climática. É importante não esquecer o papel desta última quando falamos de segurança e energia. O Modelo Energético actual é um dos responsáveis pela degradação climática e portanto a sua mudança é crucial pois além de todas as vantagens antes expostas, essa mudança é o principal caminho para debelar a ameaça climática.

No fundo o que se passa no nosso planeta é que estamos a assistir à realização de uma das mais espantosas previsões da ciência. Em 1896 o químico sueco Arrhenius³⁸ notou que a concentração de dióxido de carbono (CO₂) na atmosfera contribuía para o aquecimento da Terra e previu que se ela duplicasse a temperatura podia aumentar 4°C. Esta previsão está de acordo com as dos mais modernos modelos climáticos. Antes da revolução industrial a concentração de CO₂ na atmosfera era de 280 partes por milhão (ppm) e hoje é de cerca de 400. Se continuar o ritmo actual de consumo de combustíveis fósseis é provável que se venha a atingir 560 ppm neste século e o aumento de temperatura previsto por Arrhenius pode acontecer com todas as consequências de instabilidade para a vida na Terra³⁹.

É importante dizer que as previsões dos modelos climáticos contêm muitas incertezas. O clima é um dos sistemas mais complexos que existem para ser modelado matematicamente. Alguns cientistas são cépticos sobre a possibilidade de estarmos a assistir a uma mudança estrutural do sistema climático e defendem que estas são

38 World Meteorological Organization, *"Climate into the 21st Century"*, editado por William Burroughs, Cambridge University Press, 2003.

39 World Meteorological Organization, *"Climate into the 21st Century"*, editado por William Burroughs, Cambridge University Press, 2003.

alterações pontuais como as que já existiram no passado. A opinião destes cientistas deve ser respeitada e debatida embora existam hoje evidências, como o sublinha o recente relatório do painel da ONU, que estamos em face de uma mudança estrutural com grande probabilidade desta ser induzida pelo homem.

O problema é que o debate tem-se centrado até hoje nas incertezas da ciência mas o relatório de Nicholas Stern⁴⁰, feito em 2006 para o governo inglês, mudou o foco da discussão e trouxe-a para o terreno da economia. Stern mostra que o custo da inacção pode ser dramático: o PIB global pode diminuir 20% nas próximas décadas se nada se fizer, o que significa lançar na pobreza vastas regiões do planeta. Ele mostra que, se actuarmos já, gastamos 1% do PIB global para salvar os outros 20%. Isto faz sentido do ponto de vista ambiental e é uma aposta económica atractiva.

Há portanto que integrar a luta contra a ameaça climática na nova política de segurança e energia dando atenção aos seguintes pontos:

- i. Reconhecer que até hoje fizemos muito pouco e é preciso novas políticas e novos planos de acção; apesar da “retórica” é preciso fazer muito para a Europa dar passos sólidos e descarbonizar a sua economia.
- ii. A redução das emissões só terá êxito se estiver ligada a mecanismos de mercado que a promovam. O sistema europeu de comercialização de emissões é um começo mas não basta: é preciso refiná-lo, apoiar-se numa maior transparência dos dados, dos preços e do mercado e ser estimulado por políticas públicas empenhadas. É preciso criar um mercado do ambiente aberto que vá da água à biomassa, aos resíduos, à reciclagem e aos esgotos. A redução de emissões não penaliza a economia, estimula-a e é viável do ponto de vista da análise custo/benefício.
- iii. É preciso actuar ao nível dos maiores centros poluidores, as centrais térmicas e eléctricas e o sistema de transportes. A conversão das centrais de carvão para gás, o aproveitamento do potencial hidroeléctrico, o reforço da utilização das energias renováveis, os programas de eficiência energética, a aposta na tecnologia e na inovação (sequestração do carbono e nanotecnologias), são imperativos. No sistema de transportes é importante a promoção dos carros híbridos e *flexi-fuel* e o estímulo à produção e uso dos biocombustíveis.

40 Nicholas Stern, “*The Economics of Climate Change*”, Cambridge University Press, 2006.

- iv. É preciso mobilizar os cidadãos. Vivemos hoje num mundo em que a economia é global e o governo é local. Esta contradição acentua a crescente irrelevância política das instituições que nasceram depois da II Guerra Mundial. Elas não funcionam e os governos também não. Temos um problema de governação global do planeta e temos de mudar a forma como produzimos e utilizamos a energia para sustentar a ameaça climática. É preciso reestruturar o funcionamento da economia e isso só se pode fazer com cidadãos mobilizados e esclarecidos.

9. Conclusões

A segurança energética é um dos grandes desafios do século XXI a par com o terrorismo e a ameaça climática. É necessário um novo quadro conceptual e uma nova estratégia para lidar com esses desafios.

Fica patente que um dos grandes problemas que existe na Europa, e quiçá noutros países, é um défice de liderança política para engendrar uma nova visão e um novo caminho. Quando olhamos para as medidas tomadas no dealbar do choque petrolífero de 1973 – a criação da Agência Internacional de Energia, a criação das Reservas Estratégicas de Petróleo, a lei sobre os *standards* da indústria automóvel nos EUA – há que reconhecer a clarividência e a visão dos líderes de então. Hoje não estamos tão seguros de que existe a mesma qualidade nas lideranças e muitos dos problemas do mundo começam aí. Como disse o príncipe dos poetas portugueses, Luís de Camões: “Um rei fraco torna fraca a forte gente”. Neste contexto é importante a renovação das lideranças políticas nos países ocidentais e o novo ciclo que se aproxima cria condições para uma redefinição profunda e objectiva da política de segurança energética. Este é o primeiro desafio a vencer.

No âmbito de uma nova arquitectura para a segurança energética é importante visitar o conceito e adequá-lo à situação actual, incorporar a multidimensionalidade das ameaças e dos desafios existentes e questionar o próprio Modelo Energético dominante. Este modelo é mau, pesado, pouco seguro. Há que identificar caminhos para a sua mudança com uma maior aposta nos recursos endógenos, nas energias renováveis, nos biocombustíveis, no hidrogénio, no potencial hidroeléctrico, na micro-geração, na biomassa e no nuclear.

É necessário extrair todas as lições da tragédia do Katrina. O modelo de segurança existente nasceu no dealbar do choque petrolífero de 1973 e destina-se a evitar rup-

turas no abastecimento dos países produtores. Este modelo não é adequado para lidar com os desafios actuais e deve ser revisto para responder a ameaças à rede de produção e distribuição de energia e à volatilidade dos preços.

A diversificação das fontes de abastecimento para evitar a dependência de caréis, monopólios e países que usam a energia como arma geopolítica, é importante. Neste sentido, o acesso da Europa a recursos energéticos é uma preocupação. A Europa depende hoje em 50% da energia vinda do exterior e dentro de 25 anos essa dependência subirá para 70%⁴¹. No caso do gás, a Europa está a criar uma dependência excessiva da Rússia e aposta pouco no desenvolvimento de alternativas para o seu abastecimento. É incompreensível o pouco peso que hoje tem o Norte de África, a África Ocidental, a Bacia Atlântica em geral. É fulcral para o futuro a vitalização de um eixo mediterrânico potenciando as ligações com a Argélia, a Líbia e o Egipto e um eixo atlântico potenciando as ligações com a Nigéria, a Guiné-Equatorial, Angola, Brasil, Trinidad e Tobago e Venezuela.

Neste quadro, Portugal tem um papel importante a desempenhar pois a Europa pode ter, a partir de 2011, falta de gás. A Europa vai ter de importar 240 mil milhões de metros cúbicos de gás e com as infra-estruturas actuais e os contratos existentes isso não vai ser possível. Haverá uma falta de gás de pelo menos 70 mil milhões de metros cúbicos o que equivale ao consumo actual da França e Espanha. Para fazer face a este problema, a Europa vai ter de construir, nos próximos anos, entre 10 a 12 novos terminais de gás natural liquefeito (LNG). Portugal, com a sua posição geográfica, é um candidato excelente a abrigar alguns desses terminais podendo oferecer à Europa uma rede atlântica que escoe a produção da Nigéria, Guiné-Equatorial, Angola, Trinidad e Tobago e a encaminhe para a Itália, França, Alemanha, Áustria, Hungria, Polónia e outros países que hoje dependem excessivamente do gás russo. Este é um projecto nacional e europeu que Portugal não pode perder: dele depende a segurança energética da Europa.

A Europa na sua luta pelo acesso a recursos energéticos tem de lidar com o poder crescente das companhias nacionais dos países produtores, a competição feroz da China e da Índia, os constrangimentos estruturais do mercado energético e o crescimento da onda de nacionalismo dos recursos. Acresce a isto o facto da principal região produtora da Europa – o Mar do Norte – estar em declínio. É importante potenciar

41 European Commission, “Estratégia Europeia para uma Energia Sustentável, Competitiva e Segura”, Bruxelas, Março de 2006.

todas as possíveis alianças dentro do Continente e em especial com a Noruega que tem recursos importantes no Ártico, mas sem esquecer a necessidade de estabilizar a relação com a Rússia e o Médio Oriente que são parceiros importantes da Europa e assegurar o desenvolvimento das ligações com a África, a Bacia Atlântica e a Ásia Central.

A intervenção unificada da Europa na luta geopolítica que se desenvolve em torno das rotas de escoamento do petróleo e gás do Cáspio e Ásia Central, é importante para diminuir a dependência da Rússia e assegurar rotas alternativas de abastecimento. O apoio aos projectos de *pipelines* que fazem *by-pass* ao Bósforo, quer através da Grécia e Bulgária, quer através da Turquia, é um importante elemento desta estratégia. O apoio e estímulo à construção de *pipelines* como o BTC que potencia a posição da Turquia, e evita a Rússia e o Irão, é outro elemento a explorar. A preocupação com o crescente congestionamento de rotas como a do Estreito de Ormuz e a antecipação de possíveis alternativas para o futuro, não deve ser descurada.

No quadro de um novo conceito de segurança energética não deve ser ignorado o papel que a criação de um mercado energético europeu integrado e liberalizado, pode ter como elemento estabilizador e regulador. Muitos problemas da Europa advêm do facto do mercado energético europeu integrado ser uma ficção. A experiência mostra que um mercado aberto e competitivo, transparente e dinâmico, limita o poder dos monopólios, cria novas alternativas para o abastecimento de energia, diminui a dependência de um único fornecedor, defende os consumidores e pratica preços mais competitivos. Este é um elemento-chave da segurança energética europeia e por isso é necessário lutar contra os protecționismos nacionais, acabar com o domínio dos monopólios, concretizar o *unbundling* e disseminar os bons exemplos como o do Reino Unido.

Uma nova política para as Reservas Estratégicas de Petróleo e Gás é essencial para transformá-los num pilar eficaz da segurança energética europeia. Uma nova concepção pode fazer delas um instrumento para lidar com as ameaças actuais, lutar contra a volatilidade e o choque dos preços, estabilizar os mercados e servir de contrapeso à OPEP. A inexistência hoje de *spare capacity* dos países produtores, que pode indiciar uma mudança de política da Arábia Saudita a favor da maximização das suas receitas petrolíferas, cria a necessidade de se encontrar uma resposta adequada dos países ocidentais para estes protegerem as suas economias e os seus cidadãos. Neste sentido, a mudança do modelo energético actual é em si própria uma resposta estratégica importante. A integração da China, Índia e outros países emergentes na

Agência Internacional de Energia é também um passo decisivo para se criar uma plataforma única dos consumidores e se construir uma rede mundial de comércio, investimento e circulação aberta de *commodities*.

É necessário explorar novos conceitos como o da aliança energética do hemisfério Ocidental ou a criação de um espaço transatlântico de comércio livre conforme proposto pela chanceler alemã. Mas ao mesmo tempo é necessário evitar tentações como a da militarização da energia e a criação de uma espécie de NATO para a energia, como querem alguns círculos americanos. Isto não só não resolve o problema como pode criar outros e mais complexos problemas.

Por fim, é necessário não ignorar a ameaça climática que está umbilicalmente ligada à segurança energética. Não haverá segurança no planeta se não se debelar a ameaça climática, o que significa que a mudança do Modelo Energético é hoje também uma questão de segurança e de sobrevivência.

Todos estes aspectos são importantes para o tratamento do problema e a sua solução. Ignorar as variáveis do problema, valorizar as questões menores para iludir as essenciais, limitar o alcance do que deve ser hoje uma verdadeira política de segurança energética, pode levar a situações como a que viveu o rei francês Luís XVI, porventura o mais “lúcido” dos políticos, já que registou no seu diário, no próprio dia em que a monarquia francesa foi derrubada: “Rien”. O pior dos erros é de facto fingir que não se passa nada.

Segurança e Defesa no Ensino Superior*

Adriano Moreira

Presidente do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Professor Emérito da Universidade Técnica de Lisboa

Resumo

Este artigo propõe uma reflexão sobre o envolvimento do sistema militar português na rede de investigação e de ensino da União Europeia, no quadro do processo de Bolonha, advogando a sua especificidade no contexto do respeito pelos padrões de qualidade estabelecidos pela União.

Reflectindo sobre o processo de reorganização em curso dos Institutos Superiores Militares e do Instituto da Defesa Nacional, defende uma solução que salvaguarde a especificidade da missão do Instituto da Defesa Nacional, embora no quadro de uma nova articulação com estas instituições de ensino das ciências militares.

No âmbito mais vasto da educação para a cidadania, o autor defende a importância da contribuição do ensino da Segurança e Defesa para a formação de uma cultura de segurança em Portugal, como elemento indispensável a um desenvolvimento sustentado do país.

Termina com a ideia de que o processo que envolve o ensino da Segurança e Defesa em Portugal deve ser assumido como um valor em si mesmo, como “despesas de soberania”, e não como um exercício lateral à manutenção da identidade soberana de Portugal.

Abstract

Security and Defense in Undergraduate and Graduate Studies

This article analyses the relationship between the Portuguese Military system and research, undergraduate and graduate studies in the European Union system, which are now facing the changes demanded by the Bologna Process. We advise the maintenance of the portuguese specificities applied to the quality patterns demanded by the E.U.

We will analyse the ongoing reorganization process of both the Military Superior Institutes and the National Defense Institute (NDI), arguing an outcome that would safeguard the NDI's specific mission of military teaching, while embedded in the new structure of the other institutions.

In the broader context of the education for citizenship, we highlight the role of Security and Defense studies in the changing of mentalities on what concerns the need for a security culture in Portugal, as a decisive factor to the country's development.

We conclude with the idea that studying security and defense matters must be regarded as a value and a part of the sovereignty obligations.

* Texto relativo à intervenção no Seminário Internacional “A Segurança e Defesa no Ensino Superior na Europa”, que teve lugar no IDN no dia 26 de Abril de 2006.

Este tema da Segurança e Defesa no ensino superior não deve ser abordado esquecendo a necessária articulação com as análises que dizem respeito ao recrutamento, ao nível de escolaridade dos candidatos, à participação de género no contingente, à linha de encontro entre a doutrina e a resistência dos factos. Mas tudo condicionado pela inevitável necessidade de se tratar de uma área em que a definição de um conceito estratégico, ou nacional na base, ou de convergência nas alianças, ou de evolução para espaços políticos onde um poder autónomo vai crescendo de abrangência, não dispensa informação e saber, mas também não ganha perfil e imperatividade sem voluntarismo. Isto porque se trata de uma área em que a questão dos valores exige que a definição da sociedade da informação e do saber, que Delors formulou para o projecto europeu, não pode deixar de acrescentar a sabedoria, uma vertente determinada pela angustiante necessidade de escolher, de que falou Ortega. Uma escolha sempre referida à *circunstância* que Ortega também colocou em evidência, e que por igual afecta homens e instituições, incluindo os países.

No caso português, a definição de *Portugal e a sua circunstância* colocou sempre desafios à segurança e defesa, porque de regra necessitou de acrescentar, à definição constitucional, elementos de apoio externo que não controla.

Recordemos o princípio da nossa histórica independência, juridicamente reconhecida pela *Bula Manifestum Probatum est*, firmada pela chancelaria pontifícia no dia 23 de Maio de 1179, apoiada nestas afirmações, dirigidas ao já velho D. Afonso Henriques, e aqui livremente citadas: “pelos esforços e combates militares, tens por muitas maneiras favorecido a Sacrossanta Igreja, como filho fiel, sendo um vencedor dos inimigos da fé cristã que propagas, dando exemplo que não será esquecido”.

Desde o início desta longa negociação em 1143, D. Afonso Henriques oferece-se como *miles Christi*, “guerreiro de Cristo”, assim merecendo a aprovação de Alexandre III.

Daqui em diante, o regime que preside à reconquista, e que depois deita o país a longe com as navegações, foi de facto um regime de *cadeia de comando*, que Mousinho lembraria, na época das campanhas africanas, dizendo que este Reino é obra de soldados.

É também por este tempo africano, de inquieta disputa entre o europeísmo de Antero e a maritimidade de Mousinho, que a afirmação de que as Forças Armadas são o espelho da Nação se torna elemento de um fluido conceito estratégico nacional, afirmação que de facto se refere ao *quadro permanente*, agente integrador de uma juventude sobretudo agrária, maioritariamente sem instrução, e que nas fileiras aprendia o civismo e também muito do que hoje chamam empregabilidade.

Até às duas guerras civis ocidentais de 1914-1918 e 1939-1945 os conceitos fundamentais dos Estados do Ocidente estavam estabilizados, as escolas das Forças Armadas eram escolas de quadros, os doutrinadores de topo sobreviveram a vários conflitos, os interesses nacionais permanentes – a referência, a soberania e a jurisdição interna –, vigoravam como inegociáveis. Este passado, com os seus feitos e erros, não deve ser esquecido, para que as reformulações do novo milénio salvaguardem memórias estruturais sem as quais a própria identidade se arrisca a perder a função de eixo que acompanha a roda, mas não anda.

O cataclismo de 1939-1945 desencadeou um processo de mudança que obrigou a alterar a maior parte dos termos de referência. Em primeiro lugar, a dimensão dos exércitos de terra, mar e ar, a sua composição multicultural, as frentes de batalha distribuídas por todas as latitudes, fizeram com que fosse na área militar que a interdisciplina recebesse um forte impulso que veio a ser acompanhado e fortalecido pela intervenção universitária: antropólogos, linguístas, historiadores, geógrafos, economistas, líderes religiosos, foram chamados ao processo decisório, e a experiência viria a reflectir-se nas exigências do processo educativo.

Por outro lado, os avanços científicos acelerados pelas exigências da investigação relacionadas com o combate, e as aplicações técnicas inovadoras, sempre com referência cimeira da domesticação da energia atómica, levaram a uma redefinição das forças armadas como *exércitos de laboratório*, a exigir saberes articulados desde a concepção à execução, ao mesmo tempo que as novas estruturas políticas mundiais implicaram a urgência de enfrentar a crise dos valores ocidentais, e o encontro, dialogado ou conflituoso, com todas as áreas culturais do mundo a defenderem os seus valores com voz própria, com poder político específico, e ideologias específicas. A primeira tendência obrigou a requalificar as potências numa hierarquia nova que viu emergir a majestade das superpotências, a segunda tendência deixou mais liberdade ao poder dos que não têm poder, para defenderem a sua soberania funcional e intervenção nos centros transnacionais de decisão.

Enquanto durou a Guerra Fria, a NATO manteve a unidade que permitiu à Europa resistir à ameaça e recuperar economicamente, mas foi menos evidente que tal evolução, ainda que reflectindo-se na totalidade do ensino militar com definição englobante, também levasse a reflectir sobre uma nova hierarquia efectiva não apenas das potências, mas dos espaços ocidentais envolvidos, e que enfrentam agora uma crise de rivalidade. Por isso, depois da queda do Muro de Berlim em 1989, esta questão da hierarquia nova está a reflectir-se na contradição de interesses e de métodos entre

os EUA, a sofrerem da vertigem do unilateralismo, e a Europa tentada por uma imagem virtual de retorno à passada eminência.

Deste modo, a Declaração de Lisboa (2000), e a Declaração de Bolonha sobre o espaço europeu de informação e do saber (1999), conjugam-se no sentido de alcançar uma competitividade que, na definição utópica, ultrapasse os próprios EUA: isto significa crescimento sustentado, e também um risco para a solidariedade atlântica, políticas frequentemente furtivas porque modeladas pela noção de Estado unitário, mas, em qualquer caso, segurança específica sem a qual não há desenvolvimento, acatamento dos critérios da multidisciplina, *envolvimento do subsistema militar na rede europeia de investigação e do ensino, com adopção programática ou articulação institucional com as valências não abrangidas pelo conceito operacional de ciências militares.*

Acompanhando este movimento, a Academia Militar, a Escola Naval, e a Academia da Força Aérea, foram admitidas na Fundação das Universidades Portuguesas, ficaram abrangidas pelo sistema de avaliação do ensino superior por proposta do CNAVES, submetidas aos guiões e comissões externas de avaliação das Universidades Públicas. Nesta data estão empenhadas na aplicação do processo de Bolonha, como todas as instituições de ensino superior público, e deste modo envolvidas na rede europeia do ensino superior: a reforma vai ser trabalhosa, vai exigir tempo, vai implicar a definição das competências de que o novo paradigma de ensino tem a responsabilidade, tendo em vista a globalidade em que o país e a Europa estão envolvidos, a previsão da evolução da conjuntura envolvente a longo prazo, e o sentido de relação das capacidades portuguesas com as responsabilidades que não podem ser recusadas para que o país não se transforme em Estado exíguo.

A supressão do serviço militar obrigatório, exactamente quando a composição étnico-cultural volta a recordar a época em que os Reis de Portugal foram Reis das Três Religiões, implica uma redefinição cuidada da relação com a sociedade civil, da qual sai o contingente, não já por dever cívico mas por laços contratuais.

Neste ponto, a articulação vertical dos subsistemas de ensino, que não está feita, encontra um motivo de urgência porque as referências do espelho da Nação mudaram radicalmente: as fronteiras geográficas sagradas evolucionaram para apontamentos administrativos; a fronteira de segurança fica nos limites da NATO que os remeteu para onde estiverem os seus interesses; a fronteira económica é a da União; a fronteira política é a da Europa que alarga sem estudos de governabilidade; a segurança específica europeia é a do seu pilar da segurança e defesa, que não tem doutrina sobre a fronteira de países amigos a fixar; a cidadania tripartiu-se, a exigir fidelidade ao

Estado, fidelidade à União, e fidelidade à Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O ensino para o exercício da cidadania, em que a UNESCO insiste, tem esta complexidade de que a escola não pode estar alheada, pelo que é urgente a integração vertical dos subsistemas de ensino secundário e ensino universitário, em que se inscreve o ensino militar.

Mas complexidade de que a sociedade civil tem de ser atempadamente informada, para saber da evolução da conjuntura, dos encargos financeiros, das missões, das funções das Forças Armadas. Tendo em vista, nesta época de esperanças mas também de riscos elevados, que em caso de emergência, diz o artigo 276.º da Constituição, “a defesa da Pátria é direito e dever fundamental de todos os portugueses”, isto é, mais amplo do que o serviço militar.

A importância do diálogo, na perspectiva democrática constitucional, explica a criação e existência de instrumentos como o Instituto da Defesa Nacional, com cuja instituição o General Luís da Câmara Pina antecipou exigências de uma perturbada actualidade, e que fica num plano diferente, articulado mas por definição inconfundível com a função das instituições de ensino das ciências militares. É necessário não deixar de ter presente a relação do conceito com a evolução da circunstância portuguesa e europeia.

A lei da complexidade crescente das relações internacionais, a envolvente da segurança mundial que desafiou, sem resposta, a Cimeira Mundial de Setembro de 2005 (ONU), exige cada vez mais atenção à interdisciplina, e também uma mobilização informada da opinião pública, agora já não apenas nacional mas também mundial. Esta opinião pública implica um debate transversal com as actividades, formações, e responsáveis da sociedade civil, sendo um objectivo principal que o eleitorado tenha motivações e valores para assumir a participação de que depende o regular e eficaz funcionamento das instituições políticas, e afastar a degenerescência que se traduz no sentimento de que o Estado é redundante. Talvez a meditação sobre o *Institute for Security Studies*, criado pelo Conselho Europeu em 20 de Julho de 2001, com o objectivo de “contribuir para a formação de uma cultura europeia cada vez mais partilhada no domínio da segurança”, ajude a compreender o pioneirismo do Instituto da Defesa Nacional, e que a sua articulação com nítida distinção conceitual dos aparelhos de ensino das ciências militares é uma contribuição histórica de resposta à então pressentida nova conjuntura. Como, em plano historicamente diferente, foram instituições como o Colégio Militar e o Instituto Militar dos Pupilos do Exército,

que parecem dever ser hoje avaliados dentro da problemática da integração vertical dos subsistemas de ensino, tudo criações que fazem parte de um património que não deve ser alienado por critérios de gestão, porque o ensino, e os seus pilares históricos, devem ser sustentados como despesas de soberania.

Finalmente, e para respeitar o tempo programado, lembrarei que a exigência de excelência universitária para o ensino das ciências militares não significa uniformidade de estrutura, nem uma aplicação uniforme do conceito de autonomia que a Constituição consagra para as Universidades. A autonomia da rede pública não é igual à da rede privada e cooperativa porque esta depende dos códigos de direito civil e cooperativo; assim como a do ensino universitário católico, que é público não estadual, tem no Chanceler a autoridade de cúpula. É por isso que o ensino das ciências militares, obrigado à excelência universitária, não precisa para isso de ferir a cadeia de comando, agora ela também em redefinição do Estado Maior. Do que é necessário cuidar é da relação nova do *espelho da Nação*, com a Nação mergulhada numa circunstância que não tem precedente histórico. E por isso também objecto de negativismos esdrúxulos aos quais é urgente contrapor referências que dinamizem o regresso ao modelo de sociedade de confiança. Porque a segurança é condição indispensável ao desenvolvimento sustentado, nos projectos europeus e transatlânticos de segurança está a semente desse regresso. Portugal precisa de estar nos centros de decisão, com a visível consistência correspondente aos seus meios, mas com a formação dos seus agentes ao nível da excelência, para que essa participação seja mundialmente válida e reconhecida. A alternativa é evolucionar para Estado exíguo, destinatário de decisões não participadas. As Forças Armadas devem continuar a ser um instrumento de sustentação dessa fronteira de excelência.

Sécurité et Défense dans l'Enseignement Supérieur en France et en Europe*

Bernard Boëne

Director de Investigação na área de Sociologia Militar no Centre de Recherche des Écoles de Coëtquidan, França

Resumo

Segurança e Defesa no Ensino Superior em França e na Europa

O propósito deste texto é reflectir sobre os objectivos e metodologias de ensino dos assuntos de segurança e defesa. A sociologia militar francesa contrasta com a realidade de outros modelos tais como o americano ou o europeu.

Segundo o autor, este tipo de ensino serve para incrementar a profissionalização dos quadros militares do futuro, sensibilizar a opinião pública, para fomentar o debate entre os meios civil e militar e manter uma base de peritos em assuntos de defesa independente do sector privado, a custos reduzidos.

Estas iniciativas podem ser alcançadas através da mobilidade de profissionais especializados – para evitar a segregação intelectual de áreas de estudo – e do aprofundamento da ligação entre a cidadania e a defesa. Infelizmente, existe ainda um preconceito contra os cientistas sociais que se ocupam destas matérias. Por este motivo é necessário promover a pesquisa e formação nesta área.

Na verdade, os países anglo-saxónicos estão mais avançados que a Europa continental estando os Estados Unidos e o Reino Unido na vanguarda do ensino e da investigação em defesa e segurança.

Por fim, o modelo aplicado do sistema de formação/decisão nos temas de defesa e segurança deve ser pluralista; nem demasiado centralizado nem demasiado disperso.

Abstract

Le propos de ce texte est de réfléchir sur les objectifs et méthodologies des affaires de défense et sécurité dans l'enseignement. La sociologie militaire française est en contraste avec la réalité d'autres modèles tels que l'américain ou l'europpéen. Selon l'auteur, ce type d'enseignement sert à fomentier la professionnalisation des futures cadres militaires, à sensibiliser l'opinion publique, afin de susciter le débat entre les milieux civil et militaire et maintenir un groupe d'expert sur les questions de défense, à des coûts réduits et indépendant du secteur privé.

Ces initiatives peuvent être concrétisées à travers l'interchangeabilité de professionnels spécialisés – afin d'éviter les ghettos intellectuels de domaines d'études – et l'approfondissement du lien entre citoyenneté et défense. Malheureusement, il existe encore des préjugés contre les scientifiques du domaine social qui travaillent sur ces matières. Ainsi, il est nécessaire de promouvoir la recherche et la formation dans ce domaine.

Il est vrai que les pays anglo-saxons sont à un stade plus avancé que l'Europe continentale. Les études aux Etats-Unis et au Royaume-Uni sont, en ce qui concerne l'enseignement et de la recherche en défense et sécurité, à l'avant garde.

Enfin, le modèle appliqué du système de formation/décision dans les thèmes de défense et sécurité doit être pluraliste; ni trop centralisé ni trop dispersé.

* Texto relativo à intervenção no Seminário Internacional "A Segurança e Defesa no Ensino Superior na Europa", que teve lugar no IDN no dia 26 de Abril de 2006.

J'ai supposé, en acceptant l'invitation de l'Instituto da Defesa Nacional, qu'elle s'adressait à l'universitaire, plutôt qu'au bureaucrate que j'étais il y a peu encore. Et qu'à une présentation si peu que ce soit officielle – par vocation, satisfaite du présent et optimiste pour l'avenir – du système français de rapports défense/enseignement supérieur aujourd'hui, vous préféreriez l'analyse que je puis vous en livrer sur la base de mon expérience.

Cette expérience est celle d'un acteur de ce système pendant de longues années, d'abord en tant qu'enseignant-chercheur spécialiste de sociologie militaire, puis comme directeur général de l'enseignement et de la recherche à Saint-Cyr, cinq ans durant. Mais encore celle de quelqu'un à qui il est souvent arrivé de voyager, au cours des trente dernières années, de rencontrer beaucoup de collègues étrangers, européens et nord-américains, et de faire des comparaisons transnationales (qui, comme on le verra, ne tournent pas toujours à l'avantage du système français).

Le regard porté sera donc tout à la fois personnel, distancié et – comme il sied à un universitaire – tendu, selon le cas, vers l'objectivité ou la posture du « spectateur impartial ». J'ajoute que le système français s'interroge aujourd'hui sur lui-même, et que la période se prête bien à cette pause réflexive et critique.

Je procéderai en deux temps. Le premier, assez rapide, sera consacré à l'examen des réponses à la question: *pourquoi* ? Quelles sont les raisons qui poussent à encourager l'enseignement et la recherche sur les questions de sécurité et de défense dans les universités ou autres composantes du système d'enseignement supérieur civil ? Le second, nécessairement plus long, s'intéressera au *comment* ? La question des modalités concrètes, des difficultés soulevées et des solutions adoptées, appelle une évaluation, à la fois dans l'absolu et par comparaison avec les choix faits *ailleurs*. Je commencerai donc par tenter de définir l'idéal, je le comparerai à ce qu'on trouve en France, que je situerai par rapport à quelques exemples particulièrement réussis avec lesquels j'ai été en contact dans d'autres pays.

I. Pourquoi encourager des études de sécurité et de défense dans l'enseignement supérieur ?

Je crois qu'il y a essentiellement à cela trois grandes raisons.

- a) La première réside dans le souci, commun à la plupart des systèmes de sécurité et de défense, d'éviter tout effet de ghetto intellectuel et social. Quand le système

de défense est intégralement professionnalisé, lorsque l'armée est une armée de métier, ce souci devient absolument primordial. Permettre aux problèmes de défense et de sécurité d'être analysés et débattus par ces professionnels de la recherche et de la pensée que sont les universitaires, les inciter à dialoguer avec les professionnels militaires, policiers et du renseignement, officiers et décideurs civils, c'est - sous certaines conditions, notamment d'absence d'opposition idéologique radicale entre les deux milieux - contribuer à insérer ces derniers parmi les élites de la société et de l'Etat. Ce point est central dans toutes les analyses portant sur les relations civilo-militaires, et il est généralisable.

Ceci vaut pour les deux dimensions indissociables de l'enseignement supérieur - recherche et transmission de connaissances - qui, l'une et l'autre, servent à sensibiliser, donc à constituer pour l'avenir une caisse de résonance civile potentielle: à créer une communauté de spécialistes, et par là d'une opinion informée, toutes deux de nature à épargner à celles et ceux auxquels sont confiées la défense et la sécurité de tous, notamment aux armées, surtout quand elles sont des armées de métier, l'indifférence totale de la société. C'est particulièrement important lorsque sont débattues par le parlement, le gouvernement ou le commandement, des options fondamentales: il n'y a rien de pire dans ces moments-là que l'atonie de l'opinion publique.¹ L'existence d'universitaires et d'étudiants avancés dans le cursus qui, sur la base de travaux effectués ou d'enseignements reçus, soient intéressés par ces problèmes et capables d'en débattre, est *en soi*, dans des démocraties, un atout précieux. Peu importe que les jugements formulés soient critiques, du moment que la critique est rationnelle et de bonne foi: l'essentiel est que les questions de défense et de sécurité continuent d'affleurer à la conscience publique, qu'on en parle, et qu'elles évitent ainsi la marginalisation.

1 On s'étonnera peut-être d'une justification *pragmatique*, envisagée du seul point de vue du système de défense et de sécurité, de ce besoin, pour lui, d'éviter tout effet de ghetto - là où on attendrait plutôt l'évocation d'une exigence *démocratique*: celle qui enjoint aux citoyens de ne pas se désintéresser des questions d'intérêt général à débattre dans l'espace public. Je ne renie nullement une telle exigence. Mais il faut voir qu'elle n'a de sens immédiat que dans les cultures politiques qui ont de la démocratie et de la citoyenneté une conception tirée de Rousseau et Kant, où l'intérêt général transcende les intérêts particuliers, et non de Locke ou Smith, pour qui il n'en est que la somme ou l'articulation. C'est ce qui oppose une grande partie de l'Europe continentale à l'univers anglo-saxon. C'est aussi ce qui rend la justification pragmatique plus universelle que l'autre.

- b) La deuxième raison renvoie à la nécessité de stimuler la pensée tournée vers l'action en lui fournissant des espaces de liberté. La difficulté est ici que le milieu militaire et policier, ou la communauté du renseignement, sont par essence hiérarchiques, que la liberté académique ne leur est pas toujours très familière (ou, quand elle l'est, ne leur plaît pas toujours), que le conformisme et la pensée unique y sont des possibilités, et que c'est un problème à résoudre. Dans ces conditions, le dialogue avec l'enseignement supérieur est précieux. Il ouvre un espace de débat hors hiérarchie, d'autant plus libre que les liens sont forts et confiants. La simple existence d'un milieu intellectuel civil accueillant où la valeur des idées ne se mesure pas, ou pas seulement, au nombre de galons, où des conceptions nouvelles peuvent s'exprimer et être soumises au test d'une critique externe moins sujette à l'influence d'intérêts organisationnels qu'au sein de grandes bureaucraties, tout cela est de nature à vivifier la pensée qui émane des corps d'officiers ou de responsables civils.² J'ajoute qu'à l'inverse, en mettant les universitaires au contact des problématiques concrètes, un tel dispositif évite que leurs travaux sur les questions de défense et de sécurité ne soient déconnectés des réalités, et accroît leur pertinence. Par là, il garantit la qualité, au plan intellectuel, du dialogue entre les deux milieux.
- c) La dernière raison de favoriser des liens entre système de défense/ sécurité et enseignement supérieur découle de l'intérêt, pour le premier, de disposer, face à la complexité, d'une capacité d'expertise - ingénierie, analyse, conseil, aide à la décision et au commandement - et, dans des domaines les plus variés, d'un vivier d'experts extérieurs que le budget ne permettrait pas (et que l'intermittence des besoins déconseillerait) de posséder en propre, à plein temps, au sein de l'ordre de bataille ou des organigrammes permanents. Il est bien vrai qu'on peut fort bien, pour ce faire, s'en remettre à des entreprises ou des cabinets de conseil privés, plutôt qu'aux universités ou instituts de recherche des grandes

2 S'agissant des officiers, l'habitude de ces échanges doit être prise tôt, et confirmée par la suite. Le contenu académique de leur formation initiale joue ici un rôle crucial, en les accoutumant à ne pas dissocier l'action et la réflexion, et à considérer comme normal le dialogue entre élites civiles et militaires. Habituel dans nombre de pays, le passage ultérieur par les universités, au niveau du *master* ou du doctorat, d'un certain nombre d'officiers sélectionnés en vue d'une formation continue, en milieu de carrière, est susceptible de renforcer ce lien, cette confiance, et favoriser l'intégration culturelle du corps des officiers supérieurs et généraux. C'est ce qu'écrivait mon maître à Chicago, le professeur Janowitz, il y a maintenant cinquante ans, et je crois qu'il avait profondément raison.

écoles. Et c'est ce qui se fait assez souvent. Mais si ce recours au secteur privé devient systématique, les avantages d'un lien fort au plan intellectuel et social tendent à s'annuler: les cabinets de conseil privés en matière de défense et de sécurité sont souvent peuplés d'officiers ou de décideurs en retraite, ce qui réduit l'ouverture institutionnelle et les bienfaits qu'on est en droit d'en attendre.

De telles capacités d'expertise s'avèrent tout à fait utiles dès qu'on passe de la conception à l'action ou la réalisation, par exemple, de la recherche fondamentale à ses applications techniques, ou encore, en sciences humaines et sociales, lorsqu'on procède à des comparaisons internationales, lorsqu'on analyse les conséquences probables d'une option ou d'une décision qui va être prise, lorsqu'on cherche à mettre au jour le fonctionnement réel, par opposition au fonctionnement théorique, de tel ou tel service, de telle ou telle unité, etc.

Voilà les trois grandes raisons - sociopolitique, intellectuelle, pragmatique - pour lesquelles, dans nombre de pays, on cherche à favoriser les relations entre défense et enseignement supérieur. Ces finalités ne se situent pas au même niveau, et sont d'inégale difficulté de mise en oeuvre. La dernière est celle qui pose le moins de problèmes. Les institutions militaire, policière et du renseignement s'y trouvent en position de clientes maîtresses de leurs objectifs, libres d'organiser leurs rapports d'échange (contractuels, ou en régie) avec le milieu universitaire, et en mesure d'en contrôler les fruits. C'est un cas de figure courant, qu'on retrouve dans bien d'autres domaines d'activité, publics ou privés. Les deux premiers, en revanche, sont plus délicats, car ils sont d'essence politique: l'un touche à l'insertion sociale et culturelle de la profession à qui sont confiés les moyens de la violence organisée légitime au service de la souveraineté; l'autre porte sur les conditions sociales et intellectuelles de définition des enjeux, des objectifs, des valeurs, des intérêts, de l'organisation mis en jeu par la posture, et l'action éventuelle, du système de défense et de sécurité.

II. Comment y parvenir ?

La question est de savoir comment satisfaire simultanément ces divers objectifs de manière harmonieuse. Je crois que les maîtres-mots ici sont spécificité relative,

quantité et qualité, professionnalisation, et pluralisme - j'aurais l'occasion de préciser: pluralisme *tempéré*.

Des spécificités du champ et de leur impact différencié selon les disciplines

Avant d'en venir au détail des modalités pratiques et des facteurs qui affectent leur chances de réussite, il faut faire mention de ce que j'appellerai les spécificités des questions de défense et de sécurité. Et noter qu'il n'y a pas, pour l'essentiel, de spécificités intrinsèques, tenant aux objets d'étude, lorsqu'il s'agit de sciences de la matière ou de sciences de la vie appliquées à ces questions. Les lois de la nature sont les mêmes pour les militaires ou les policiers et pour les civils, l'ingénierie à laquelle elles donnent lieu ne se distingue pas de ce qu'on trouve dans d'autres domaines, et les technologies qui en sont issues sont d'ordinaire *duales*. Par conséquent, et même si - pour des raisons extrinsèques (secret, pressions engendrées par l'urgence, ou le danger, contraintes diplomatiques, possibilité d'une clause de conscience face aux usages ou dévoiements potentiels des moyens mis au point par les scientifiques, etc.) - leurs conditions d'exercice sont parfois spéciales, l'emploi de physiciens, d'ingénieurs, de techniciens, de biologistes ou de médecins au service de la défense et de la sécurité ne requiert pas qu'ils reçoivent au préalable un surcroît de formation. Il s'ensuit que des recherches, des enseignements dans ces domaines peuvent fonctionner sur la base de l'interchangeabilité des acteurs sur les marchés correspondant à ces spécialités. Il s'ensuit également que la valeur de sensibilisation est faible, et que des étudiants de physique, de biologie ou d'informatique désireux d'en savoir plus sur la défense et la sécurité devront regarder vers les sciences sociales et politiques.

Il n'en va pas de même, en effet, des sciences sociales, que je définirai ici de manière large, en parlant de sociologie, science politique, droit, économie, anthropologie, psychologie, histoire, et sans doute quelques autres. Là, des spécificités existent, qui tiennent à la nature particulière de l'objet pour ce qui les concerne. On le voit par exemple lorsqu'il s'agit de relations internationales, qui - malgré un degré d'institutionnalisation beaucoup plus fort qu'autrefois - présentent des particularités relativement marquées si on les compare au fonctionnement interne des sociétés. Lorsqu'on s'intéresse à l'action militaire, on en trouve d'autres qui découlent en partie du fait central que ses enjeux - intrinsèquement politiques - ne sont jamais négligeables, qu'elle est dangereuse pour ses acteurs mais aussi (et de plus en plus) pour ses « spectateurs », et qu'elle légitime, au nom de valeurs collectives supérieures,

ce que les sociétés prohibent absolument – la destruction de vies humaines.³ On en trouve d'autres, quelque peu différentes par la substance mais formellement similaires, dans l'univers policier ou du renseignement.

Il convient donc de prendre en compte ces particularités, sous peine de passer à côté de points centraux.⁴ Il existe d'ailleurs une littérature scientifique internationale sur ces sujets, qu'il importe de connaître si l'on veut éviter de réinventer sempiternellement la roue. De là, on déduit – contrairement à ce qui se passe dans les sciences de la matière et de la vie – la nécessité d'un surcroît de formation pour ceux qui abordent le champ. Et de cette nécessaire spécialisation thématique découle une absence, relative mais forte, d'interchangeabilité des acteurs sur le marché de l'enseignement et (surtout) de la recherche dans le domaine. De plus, qui dit spécialisation, dit également fidélisation: il serait irrationnel d'investir dans des enseignements et des recherches spécifiques, puis de ne pas encourager à poursuivre les professeurs et les étudiants qui ont consenti aux investissements personnels requis. J'ajoute

3 Pour une autre part, et pour s'en tenir à des exemples tirés de ce que je connais le mieux: la sociologie militaire, les spécificités sont liées aux attentes qui pèsent sur le soldat, et aux modalités les mieux adaptées de motivation: dimension plus ou moins forte de sacré, liée aux enjeux, primat du groupe et de l'institution sur l'individu, rôle de l'affectivité et de la tradition dans la cohésion, importance de l'honneur, et du charisme personnel des chefs au combat – tout cela tranche fortement avec le fonctionnement des sociétés d'aujourd'hui. Il s'ensuit que le traitement analytique diffère, pour les aspects centraux de ces thématiques, de ceux qu'on applique dans d'autres domaines. Traitant d'entreprises ou d'administrations, Michel Crozier, le grand nom de la sociologie des organisations en France, nous a appris à partir de l'axiome selon lequel les individus, dans un système d'action collective, cherchent l'*autonomie maximale* eu égard aux contraintes du système. Il est bien clair que dans l'action militaire, lorsque les balles sifflent, que les obus tombent, que ses camarades autour de soi sont tués ou blessés, ce n'est pas l'autonomie maximum que l'on cherche: c'est essentiellement l'aide mutuelle et la solidarité.

Le problème que soulèvent ces spécificités est toutefois qu'elles ne sont pas permanentes et partout identiques à elles-mêmes: elles sont relatives et fluctuantes. Elles résultent d'une *dialectique sans synthèse* stable et définitive entre deux logiques d'action, l'une tournée vers l'adversaire, l'autre tournée vers l'ami – l'ami interne: les unités de soutien et d'appui; l'ami externe: la société. La première n'a pas d'équivalent systématique et légitime en dehors du domaine militaire; la seconde se rencontre à titre normal partout ailleurs. On comprend dès lors que les équilibres instables résultant de cette dialectique soient extrêmement sensibles au contexte: selon le moment et l'aspect traité de l'action, selon le type d'unité, selon le type de mission, selon l'époque et le lieu, entre autres, ils seront différents. Même si c'est le cœur de leur fonction, les militaires ne passent pas leur temps à combattre, il arrive même, comme c'est le cas depuis un certain temps, que le temps passé au combat soit très minoritaire. Nombreuses sont donc les situations où l'équilibre est dominé par la seconde logique, et où par conséquent on peut à bon escient appliquer la grille de lecture théorique de Michel Crozier...

4 L'un des dangers – le plus courant – est de *banaliser* ces points centraux. Un autre, parfois rencontré chez certains qui en découvrent les spécificités pour la première fois, est au contraire de les *hypertrophier*. Dans les deux cas, le discernement qu'appelle le caractère relatif des particularités de la *res militaris* est perdu de vue, et la connaissance scientifique y perd plus qu'elle n'y gagne.

que s'il doit y avoir cumulativité des connaissances en sciences sociales en matière de défense et de sécurité, c'est bien le prix qu'il convient d'acquitter.

Quantité, qualité

Cela posé, les deux premiers paramètres d'une politique concernent le nombre et le profil souhaitables des acteurs de l'enseignement et de la recherche dans le champ. L'idéal pour ce qui les concerne dépend de l'objectif fixé. S'il s'agit d'éviter le ghetto intellectuel et social dont je parlais tout à l'heure, manifestement il faudra beaucoup d'étudiants pour servir, à terme, de caisse de résonance civile aux problèmes de défense et de sécurité; et s'il y a beaucoup d'étudiants, il faudra sans doute aussi beaucoup de professeurs. Le profil est ici relativement indifférent, encore qu'il faille déterminer à quel moment du cursus faire passer le message auprès des étudiants. Comme souvent, donc, quantité et qualité sont solidaires, et doivent s'apprécier ensemble.

En matière de recherche, les besoins en effectifs de chercheurs et d'étudiants avancés, futurs chercheurs, à satisfaire en sciences de la nature ne soulèvent pas de problèmes particuliers, en raison de l'interchangeabilité évoquée tout à l'heure. Si, au contraire, il s'agit de faire de la recherche spécifique aux questions de défense et de sécurité, donc dans le registre des sciences sociales, les effectifs seront dans l'idéal plus restreints, pour des raisons qui tiennent aux besoins (mais aussi aux financements). Que ce soit la recherche d'expertise, sur commande, ou que ce soit la recherche libre, celle où le chercheur se saisit lui-même du sujet, on n'aura pas besoin de plusieurs milliers d'étudiants de *master* ou de doctorat, et encore moins de professeurs.

On touche du doigt ce contraste lorsqu'on regarde de près les débouchés annuels, et de façon plus générale, le fonctionnement du marché de la recherche pour les aspects qui nous occupent ici. Le nombre de postes de chercheurs créés ou qui se libèrent chaque année en sciences de la nature dans le champ est très supérieur à ce qu'il est en sciences sociales. Au recrutement des universités, des ministères ou des organismes publics s'ajoute celui, volumineux, des industries d'armement et des firmes auxquelles elles sous-traitent nombre de tâches. Les effectifs précis, en flux et en stocks, sont difficiles à cerner en raison de la moindre spécialisation préalable, et de l'interchangeabilité relative des acteurs qui en découle. Les chercheurs ou ingénieurs qui ont consacré au champ militaire un moment de leur carrière n'éprouvent

aucune difficulté à se recaser dans d'autres domaines (la demande externe est forte, et la recherche de défense, souvent de pointe, engendre des compétences fort prisées sur le marché civil). On observe donc une assez grande fluidité des entrées et des sorties du champ. La situation est toute différente en sciences sociales et politiques, où la spécialisation et l'investissement personnel requis ne trouvent pas de répondant pour les chercheurs dans de larges débouchés. Au-delà de quelques postes, tous les ans, dans les universités ou au sein des ministères, la spécialité acquise trouve beaucoup moins facilement à s'employer sur un marché étroit, et peu fluide.

La contradiction repérée entre les besoins élevés de la sensibilisation aux problèmes de défense et de sécurité, et les besoins plus faibles de la recherche (avec la nuance importante qui oppose sciences de la nature et sciences sociales) peut trouver à se résoudre en distinguant les niveaux d'études à privilégier.

Les besoins d'une « caisse de résonance » pour l'avenir peuvent donner lieu à deux stratégies assez distinctes. La première les satisfait au niveau de la licence, par des modules généraux d'enseignement de sciences sociales centrés sur la défense et la sécurité s'adressant au plus grand nombre d'étudiants possible. La seconde restreint la cible quantitative et privilégie la qualité des étudiants en réservant ces modules aux enseignements généralistes de première année des *masters* dans toutes les disciplines. On parie alors sur la capacité de ces étudiants moins nombreux à diffuser l'information et à servir de relais d'opinion pour l'avenir.

Dans l'un et l'autre cas, ces modules introductifs ne nécessitent pas que les professeurs se spécialisent outre mesure, et ils ne sont assortis pour les étudiants d'aucune sans promesse de débouchés professionnels dans la spécialité. La seule vraie difficulté, et elle est de taille, consiste à motiver les universités à introduire de tels cours, et les étudiants à les suivre. Sauf consensus fort (improbable) en faveur d'un régime d'obligation (souvent source d'effets pervers), la solution réside dans la mise au point de recettes incitatives, matérielles ou symboliques - ce qui semble plus aisé dans la seconde hypothèse que dans la première.

Si maintenant il s'agit de recherche, il ne peut s'agir que de *masters* et de doctorats. Si cette recherche implique une spécialisation thématique « défense/ sécurité » et un surcroît de formation spécifique, c'est-à-dire si elle s'inscrit dans le registre des sciences sociales et politiques, il faut dès le départ songer à ce qu'on fera de ces étudiants lorsqu'ils seront parvenus au bout de leur cursus. Il faut, par ailleurs, des professeurs hautement spécialisés. Il faut donc un vivier, qu'il convient de calibrer en fonction des besoins en expertise, mais aussi, dans l'espoir de bonnes surprises en

recherche libre, en allant quelque peu au-delà (mais dans des limites raisonnables) de considérations purement utilitaires.

Si là est l'idéal, quelle situation trouvons-nous en France ? On estime à environ un millier le nombre d'étudiants qui suivent des cours, essentiellement au niveau *master*, touchant aux questions de défense et sécurité. Ce chiffre ne comptabilise que l'audience des cours « spécifiques », donc à orientation « sciences sociales et politiques ». Si je reprends mes critères, ce nombre est radicalement insuffisant s'il s'agit de constituer pour l'avenir un vivier de gens connaissant un peu ces questions.⁵ De plus, il apparaît immédiatement que si l'on vise une sensibilisation, le contenu déjà très spécialisé de ces cours va bien au-delà de ce qu'exige ce seul objectif. A l'inverse, ces effectifs sont beaucoup trop nombreux s'il s'agit de lancer des étudiants avancés vers la recherche dans le champ. Sur le millier d'étudiants obtenant un *master* dans la spécialité, on en recrute, tous les ans, entre 25 et 30 dans les ministères (défense, intérieur) ou des organismes publics, et (à terme, après un doctorat et une période post-doctorale plus ou moins longue) une dizaine, toutes disciplines confondues, comme maîtres de conférence dans les universités – lorsqu'ils arrivent à passer l'obstacle des préjugés d'un certain nombre d'universitaires à l'égard du domaine thématique (notamment de la chose militaire).⁶ A cela il convient d'ajouter une cinquantaine de recrutements dans les grandes entreprises touchant à l'armement, au titre de l'ingénierie juridique, de la gestion des ressources humaines ou matérielles, des relations internationales, de la stratégie d'entreprise, ou des relations publiques. On peut y ajouter quelques emplois de conception ou d'analyse au sein d'entreprises tournées vers les problèmes de sécurité, et quelques autres au titre de l'intelligence économique. En comptant large, on obtient le chiffre d'une centaine de jeunes

5 Il est vrai qu'un effort non négligeable de sensibilisation est fait depuis 1982 au niveau de l'enseignement secondaire, au travers des "trinômes académiques" réunissant à l'échelon local des représentants de la défense, de l'éducation et de l'IHEDN. Cet effort s'est notablement approfondi en 1998, lorsque ont été introduits des enseignements obligatoires en classes de 3e (vers 15 ans) et de 1ère (un an avant la fin des études secondaires au lycée).

6 Les préjugés en question ne sont plus guère de nature idéologique, comme ils ont pu l'être dans les années 1960, 1970 et 1980. Ils portent plutôt sur le caractère prétendument marginal de la chose militaire – préjugé qui a la vie dure. Combien de fois entend-on dire encore: « les questions militaires, c'est bien, mais ce n'est pas central en science politique », combien de fois voit-on encore d'estimables collègues s'étonner qu'un sociologue puisse s'y intéresser ? Dans nombre de pays, la légitimité du champ militaire dans l'enseignement supérieur reste à consolider. Il est vrai, à l'inverse, que depuis quelques années, marquées par une prise de conscience des problèmes d'insécurité, le terrorisme et l'embrasement des banlieues, on entend moins cet argument s'agissant de la sécurité intérieure.

cadres recrutés dans la spécialité à ce niveau: soit à peine 1/10e de la ressource formée. Ce n'est pas assez comme relais, c'est beaucoup trop comme investissement pour ce qui concerne la recherche. Et la question est de savoir ce qu'il adviendra des autres.

Face à cette dysfonction, que faire ? Je crois que travailler à la diffusion de la culture de défense et de sécurité au niveau licence, ou selon une conception plus élitaire, au niveau des enseignements généralistes de première année de *master*, devrait régler la question de la sensibilisation. Je crois également qu'il convient d'être plus sélectif, plus restrictif, lorsqu'il s'agit d'initiation à la recherche thématique spécialisée de sciences sociales en matière de défense et de sécurité. Et compenser cette restriction des flux par une meilleure valorisation des acteurs et de ce qu'ils font, par des aides matérielles, par des aides symboliques, et par la diffusion de l'information. Je rejoins tout à fait ce qui a été dit ici même sur l'importance de constituer des bases de données, et des annuaires, qui sont ensuite diffusés, sur Internet ou en version papier, afin de faire mieux connaître, à l'extérieur, ce qui se fait, de cibler l'information, à l'intérieur, en direction de celles et ceux qu'elle est le plus susceptible d'intéresser, et de susciter synergies et réseaux. Et là, je crois que le système français s'est donné les moyens institutionnels adéquats en vue de poursuivre et d'accentuer l'effort à accomplir dans cette direction.⁷

Que constate-t-on ailleurs qu'en France parmi les pays qui ont de ces pratiques une longue expérience ? Le plus frappant, sans doute, est que la sensibilisation ne semble guère préoccuper ceux qui connaissent l'armée de métier depuis longtemps: essentiellement des pays anglo-saxons. Deux interprétations se présentent à l'esprit. Ou bien ce souci est typique des pays qui viennent d'opter pour la professionnalisation intégrale, et s'inquiètent - peut-être indûment - d'une possible marginalisation. Ou bien la culture commune à l'univers anglo-saxon, où le lien entre défense et citoyenneté n'a pas eu, en dehors des périodes de grand danger, l'importance sociopolitique qu'il a revêtu en Europe continentale, conduit Américains,

⁷ Ce rôle de plaque tournante de l'information sur les travaux, les thèmes, les besoins, les acteurs du champ est diversement rempli par l'IHEDN, qu'on ne présente pas, l'INHES (**Institut national des hautes études de sécurité**, son correspondant pour la sécurité intérieure), le C2SD (Centre d'études en sciences sociales de la défense, *clearing house* où se confrontent offre et demande de recherche et d'expertise), l'AFUDRIS (Association des formations universitaires de droit, relations internationales et sécurité), et quelques autres organismes de moindre envergure ou visibilité. Une mise en commun centralisée de l'information serait sans doute la bienvenue.

Britanniques, Canadiens et autres à sous-estimer un risque objectif. De ces deux conjectures, la seconde me paraît la plus plausible. Quant au recrutement de chercheurs à spécialiser et fidéliser dans le champ, les situations rencontrées sont fortement contrastées. Seuls, là encore, les pays anglo-saxons sont ceux qui s'en tirent le mieux - peut-être parce qu'ils se préoccupent du problème depuis longtemps. Aux Etats-Unis, l'ampleur des besoins d'un système de défense et sécurité vaste et fort diversifié, l'habitude (à peine troublée par la parenthèse des années 1970, où elle fut rompue en raison des controverses autour de la guerre au Vietnam) du dialogue entre ce dernier et l'enseignement supérieur, le recours fréquent à la sous-traitance en matière d'expertise et de recherche, le grand nombre de *consulting firms*, l'ancrage fort de quelques centres universitaires où l'on cultive les thématiques qui nous occupent, une institutionnalisation réussie du milieu, l'absence de fossé séparant haute fonction publique de métier et professeurs des universités, la disponibilité de financements privés, tout cela constitue autant de conditions d'un succès qui se laisse facilement observer: personne ne semble se plaindre du nombre et de la qualité des enseignants et chercheurs spécialisés, lesquels exercent une influence non négligeable sur les doctrines et les politiques.⁸ Le cas britannique est, à cet égard, aux antipodes de celui-là. Le système de défense est peu étoffé en comparaison, et il ne comporte qu'une partie seulement des facettes, des déploiements, des capacités du système américain. Les besoins de recherche et d'expertise y sont donc beaucoup plus restreints, et la pratique en matière de recrutement et de financement semble assez malthusienne. Mais là aussi, l'institutionnalisation est réussie. La majeure partie des travaux s'organise autour d'un réseau au centre duquel on trouve le King's College de Londres en collaboration avec diverses composantes des ministères concernés. Le recrutement initial et la confirmation ultérieure des chercheurs se fait par une cooptation exigeante qui, en dépit de la rareté relative des ressources, donne d'excellents résultats.

Professionnalisme ou professionnalisation

Le troisième maître-mot renvoie au degré souhaitable de spécialisation des acteurs du champ. Il s'agit ici du professionnalisme des universitaires, confirmés ou

8 Pour ne prendre qu'un exemple, deux des universitaires les plus connus dans le champ de la sociologie militaire aux Etats-Unis, Charles Moskos et David Segal, ont longtemps détenu le *courtesy rank* de lieutenant-général, et à ce titre conseillé les chefs d'état-major successifs (notamment ceux de l'armée de terre).

juniors, qui oeuvrent dans les disciplines des sciences sociales et politiques. Professionnels, les universitaires le sont par définition formelle. Mais on ne saurait leur demander d'être des spécialistes « pointus » de toutes les thématiques dont ils sont amenés à traiter au titre de leurs enseignements. On attend d'eux, toutefois, qu'ils se spécialisent, à l'intérieur de leurs disciplines, autour d'une thématique ou d'un groupe de thématiques particulières, où ils peuvent ambitionner de faire avancer les connaissances (et d'en tirer une autorité intellectuelle). Les choses de la sécurité et de la défense se sont longtemps caractérisées en Europe continentale par le fait que bien peu d'universitaires choisissaient de les prendre pour thème de spécialisation, soit par crainte d'isolement idéologique au sein de leur milieu, soit pour cause de liens faibles ou inefficaces entre institutions de défense/ sécurité et enseignement supérieur, soit enfin par défaut de perspectives de carrière liées au choix d'une spécialisation de cet ordre. Ceux qui s'y risquaient, le plus souvent n'y restaient pas, et au déficit de spécialisation s'ajoutait une fidélisation déficiente. De tout cela, il pouvait résulter beaucoup d'amateurisme dans le traitement des questions posées à la recherche en sciences sociales, amateurisme trouvant sa source dans l'ignorance de la littérature scientifique internationale spécialisée, et (donc) dans une cruelle absence de prise en compte des spécificités de la thématique. Beaucoup de progrès ont été accomplis, à cet égard, au cours des deux dernières décennies, mais il reste encore beaucoup à faire.

Professionaliser, spécialiser, fidéliser: comment faire ? En donnant des bourses aux étudiants en *master* et en doctorat. En finançant la recherche, même modestement, la recherche libre, en particulier pour les professeurs, ce qui implique une politique volontariste, en sus de la recherche d'expertise, sur contrat, plus immédiatement liée aux besoins de court ou moyen terme. Il convient également de prendre en compte les productions de la recherche: de ne pas les laisser dormir dans les tiroirs sans profit pour personne. Ceci est crucial. Il faut également que le système de défense fasse confiance aux professeurs ou chercheurs, les laisse coopter, sans interférence, leurs collègues selon les règles en usage, et les associe aux décisions concernant la recherche, notamment au choix des thématiques, à la répartition des moyens, et à l'organisation de procédures conjointes d'évaluation par les pairs et les financeurs. Institutionnalisation fondée sur la confiance et la responsabilité, financement, intérêt pour les conclusions dégagées, évaluation: l'essentiel est là. Il y a des pays où cela se fait très bien, et d'autres où cela ne se fait pas, ou mal, et là c'est un problème majeur.

Professionaliser, spécialiser, fidéliser, soit. Mais, et le *mais* est important, il convient pour autant de ne pas *isoler*: de ne pas créer de ghetto, à l'intérieur de l'enseignement

supérieur, pour les gens qui s'occupent des questions de défense et de sécurité. Pourquoi ? En raison des préjugés universitaires déjà évoqués, préjugés certes en régression, mais qui n'ont pas entièrement disparu.

Ceci nous conduit tout droit à la question de savoir s'il faut ou non constituer les questions de défense et sécurité en *domaine thématique autonome*. Pour répondre à cette question, il faut, je crois, distinguer le court terme et le long terme. Si l'on est au début du processus de professionnalisation, et si à court terme il n'y a pas de spécialistes de la chose militaire dans les jurys de thèse, ou dans les commissions qui auront à évaluer un article, un livre ou un rapport de recherche, on a un problème. On peut alors songer à des solutions d'exception *provisoires*. À plus long terme, en revanche, une fois que la professionnalisation du milieu a été accomplie, la constitution des questions de sécurité et de défense en domaine autonome comporte le risque sérieux d'enfermer celles et ceux qui acceptent d'y oeuvrer dans un réduit privé de légitimité, suspect de médiocrité, ou pire encore. Je conseille toujours aux jeunes gens et aux jeunes femmes qui veulent se lancer dans l'étude de ces questions, qui veulent faire un *master* puis un doctorat sur tel ou tel aspect des relations internationales, la prolifération nucléaire, la motivation du combattant, sur les techniques comparées du maintien de l'ordre et de la paix, etc., en vue d'une carrière universitaire, de faire leurs preuves comme généralistes, de se faire reconnaître comme sociologues, comme politistes, comme économistes à part entière, et si possible éminents !, avant d'afficher leur qualité de spécialistes des questions militaires, policières et du renseignement. C'est là, me semble-t-il, la seule stratégie individuelle et collective qui vaille pour s'assurer du bien le plus précieux dans l'enseignement supérieur et la recherche: la légitimité académique. Les ministères concernés, au premier chef défense et intérieur, peuvent les y aider en montrant qu'ils prennent tout cela au sérieux.

Où en sommes-nous en France sur tous ces sujets au regard des éléments de la situation idéale que je viens de décrire ? Pendant très longtemps, il y a eu chez nous soit beaucoup d'amateurisme, soit rien ou presque. Je caricature à peine en disant qu'il y a trente ans, le champ militaire était en grande partie occupé par des généraux en retraite et des scientifiques du contingent - brillants sujets de 23 ou 25 ans, souvent sortis de Normale Sup', faisant leur temps sous les drapeaux, et qui, une fois libérés de leurs obligations militaires, s'empressaient de tout oublier de ce qu'on leur avait demandé de faire... Le moins qu'on puisse dire est que les résultats étaient très inégaux, et peu satisfaisants au regard des rapports entre universitaires et

militaires.⁹ En matière d'études sur la sécurité intérieure, le champ était quasi désert (je serais bien incapable de citer plus de trois ou quatre noms d'universitaires de l'époque s'occupant de la police); sur le renseignement, le champ était littéralement inexistant.

Depuis, on a beaucoup progressé. D'abord lentement, puis avec une accélération frappante après la fin de la Guerre froide, et la création (qui coïncide avec elle) de l'Institut des hautes études de sécurité intérieure (IHESI), le milieu s'est élargi, et s'est professionnalisé au sens où il y a de la fidélisation, donc de la cumulativité.¹⁰ La croissance des effectifs, alimentée par le recrutement de jeunes chercheurs, eux-mêmes attirés dans le champ par l'intérêt que présentent des enseignements plus nombreux, des appels d'offres de recherche plus réguliers, une ouverture (encore timide) de postes d'enseignants-chercheurs dans les écoles militaires de formation initiale et continue des officiers, etc., est visible à l'œil nu d'année en année lors des colloques qui scandent la vie du champ. Les normes qui s'instaurent et s'affermissent au sein de cette communauté encore jeune de chercheurs sont décidément professionnelles, et la situation n'apparaît plus désespérée.

La comparaison avec les autres pays suggère l'importance de l'aide que peuvent apporter les ministères et milieux concernés - officiers et hauts fonctionnaires civils - au processus de professionnalisation. Là où leur intérêt pour la chose, l'attention qu'ils y portent, la confiance et l'estime qu'ils manifestent à l'égard des universitaires spécialisés, caractérisent la situation, le professionnalisme s'installe assez rapidement, perdure, et garantit des rapports efficaces et bien vécus en matière d'enseignement et de recherche. C'est le cas des pays anglo-saxons, et depuis fort longtemps. Là où, au contraire, comme c'est le cas dans un certain nombre (heureusement en baisse) de pays d'Europe continentale, existe un fossé culturel trop large entre les deux milieux, alimentant une méfiance réciproque, la professionnalisation pose problème. La France

9 Cette période a vu de grands noms s'illustrer dans le champ: les généraux Beaufre, Gallois et Poirier, et du côté universitaire, Raymond Aron, Gaston Bouthoul, Raoul Girardet, André Corvisier et quelques (rares autres), déjà célèbres et qui pouvaient donc braver sans dommage pour eux le tabou entourant alors les questions militaires dans l'enseignement supérieur. Il faut noter toutefois la relative absence d'influence de leurs écrits, et l'incapacité dans laquelle se sont trouvées ces brillantes individualités d'institutionnaliser leur postérité intellectuelle.

10 On voit moins ce qu'on voyait il y a encore quinze ou vingt ans: des chercheurs qui ne connaissent pas le milieu militaire, policier ou du renseignement, qui n'ont pas lu la littérature internationale de sciences sociales sur les questions de défense et de sécurité, à qui l'on donne un contrat, qui rendent des travaux aveugles à un certain nombre de spécificités importantes, puis quittent le champ.

semble en cours de transition entre le second cas de figure et le premier. Les plus anciens des universitaires spécialisés du champ retiennent leur souffle...

Pluralisme(s)

Le dernier maître-mot de ma liste, pluralisme, renvoie à deux questions classiques: (1) faut-il mettre en place un système centralisé, ou décentralisé ? (2) le champ spécialisé doit-il être dominé par une discipline-reine ? Dans les deux cas, ma réponse réside dans une préférence pour un pluralisme restreint ou tempéré.

S'agissant de la première interrogation, il convient, dans l'idéal, d'éviter deux écueils: l'éparpillement ou la juxtaposition sans synergie de centres très nombreux, d'une part; d'autre part, une centralisation trop poussée, de nature à étouffer l'initiative, et comportant le danger d'une pensée unique, d'autant plus présent que l'orthodoxie n'est pas tout à fait une inconnue en matière de défense et de sécurité.

Les exemples extérieurs présentés ici comme les plus convaincants - ceux des Etats-Unis et du Royaume-Uni - sont pluralistes. Ils le sont inégalement. Le modèle américain, marqué par une culture politique profondément décentralisatrice, est tout à fait intéressant à regarder de près. On y trouve de la recherche interne, en régie, en maints endroits du système; de la recherche contractuelle, proposée par les départements de la Défense, de la *Homeland Security*, et les « agences » de renseignement, etc., aux universités et à des instituts ou *think tanks* privés; mais il y a aussi des espaces fédérateurs de réflexion, d'analyse et de dialogue hors hiérarchie - par exemple (pour ne citer que celui que je connais le mieux), au travers du Séminaire inter-universitaire et interdisciplinaire de Chicago,¹¹ qui réunit périodiquement officiers en uniforme, universitaires, journalistes, décideurs politico-administratifs dans une ambiance non hiérarchique, et où se débattent de façon ouverte et sérieuse des sujets du jour: il n'est pas rare que des ballons d'essai y soient lancés, examinés, discutés, puis repris dans des articles de revues scientifiques du champ dans les mois qui suivent.

Le cas britannique, je l'ai dit, ne bénéficie pas des mêmes acteurs nombreux, des mêmes effets d'échelle, des mêmes ordres de financement, et il n'est pas aussi

11 Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, créé dans les années 1960 par Morris Janowitz, et qui s'est doté en 1974 d'une revue trimestrielle du même nom. Il existe d'autres organismes et d'autres périodiques du même type, à commencer par le Center for Strategic and International Studies (CSIS, Washington) et la revue *International Security*, dont l'influence dans le champ sont tout aussi considérables.

foncièrement décentralisateur. Son pluralisme, fait d'une douzaine au mieux d'acteurs institutionnels de part et d'autre, certains centraux, d'autres moins, n'en étonne pas moins par la qualité des synergies et collaborations qu'on peut y observer entre chercheurs universitaires et décideurs, et par celle des résultats auxquels il parvient alors même que les effectifs de chercheurs et les moyens matériels mis en oeuvre sont plutôt réduits.

Dans les deux cas, on est frappé du fait qu'aucun fossé culturel ne sépare universitaires et décideurs. Il en va ainsi par construction en Amérique, où les seconds se recrutent dans bien des cas parmi ceux des premiers qui se sont fait un nom dans le champ, et se trouvent politiquement proches de l'Administration en place. C'est plus surprenant en Grande-Bretagne où existe une haute fonction publique de métier, et où l'on pourrait craindre que les décideurs, comme on le voit ailleurs, finissent par considérer - habitude du pouvoir aidant - que leurs préjugés valent bien les résultats de la recherche: il n'en est rien.

Que constate-t-on s'agissant de la France ? Pour le moment, c'est l'éparpillement qui prévaut encore. À l'intérieur ou aux marges immédiates du système de défense et de sécurité, je compte près d'une vingtaine d'instituts ou de centres qui conduisent eux-mêmes, ou commanditent, des recherches, le plus souvent d'expertise: l'IHEDN, l'INHES (successeur de l'IHESI, équivalent policier du précédent), le Secrétariat général à la défense nationale (SGDN), la Direction des affaires stratégiques (DAS), la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), le Centre des hautes études de l'armement (le CHEAr), le Centre d'études en sciences sociales de la défense (C2SD), le Centre d'études d'histoire de la défense (CEHD), les Observatoires économique (OED) et social (OSD) de la défense, le Centre de prospective de la Gendarmerie, le Centre d'étude et de recherche de l'enseignement militaire supérieur (CEREMS), auxquels s'ajoutent des organes d'état-major (notamment de l'armée de terre: par exemple, le Centre pour la doctrine de l'emploi des forces [CDEF], ou le Centre des relations humaines [CRH]) et, depuis peu, les centres de recherche des écoles militaires, Saint-Cyr, l'École Navale et l'École de l'air. Cela fait beaucoup, et j'en oublie sans doute.

La vitalité est évidente - beaucoup de ces centres sont récents -, et il faut s'en réjouir, d'autant que chacun d'entre eux est en rapport avec des réseaux au sein des universités (même si c'est le plus souvent par affinité, ce qui ne garantit pas beaucoup de transparence). Les inconvénients de la dispersion, toutefois, sont suffisamment visibles pour que naissent des tentations centralisatrices fortes. C'est le

cas du grand projet, lancé il y a quelques années, de Campus de Défense, prévu à l'École Militaire à Paris, qui aurait rassemblé la majeure partie au moins des organismes parisiens. La tâche qui consiste à ramener le foisonnement à l'unité s'est révélée trop ardue: la tentative se limite à ce jour à un centre documentaire centralisé (qui sera inauguré dans un avenir proche).

À l'extérieur du système de défense et de sécurité, nous trouvons une trentaine de centres universitaires ou assimilés¹² (grandes écoles ou Instituts d'études politiques). Le site Internet de l'IHEDN qui les recense en compte environ quinze actuellement (contre 24 il y a quelques années), mais certains ne sont pas répertoriés - sans doute parce que l'inscription sur cette liste ne procure aucun financement ou avantage particulier. Si l'on compare ce chiffre au nombre des établissements d'enseignement supérieur (près de 300: 87 universités, 9 IEP, et environ 200 membres de la Conférence des grandes écoles), il peut sembler faible. Il est toutefois bien supérieur à ce qu'on observe au Royaume-Uni, et plus que suffisant si l'on se souvient du trop grand nombre d'étudiants formés à la recherche - eu égard aux débouchés offerts, en termes de postes à pourvoir et d'appels d'offres de recherche contractuelle à honorer. La production de recherche libre, telle que mesurée par le nombre de livres ou d'articles publiés tous les ans, n'est pas telle qu'elle puisse justifier un tel nombre. On peut en déduire qu'au moins pour ce qui est de la recherche, beaucoup de centres vivent, par manque de financement, mais aussi d'intérêt manifesté à leur endroit par les ministères, et parfois même par l'institution qui les abrite: leur activité dans le champ est essentiellement d'enseignement, le plus souvent au niveau *master*.

Pourtant, deux développements récents signalent l'émergence de centres de rayonnement potentiels, qui marient enseignement et recherche. L'un est la création d'une association, l'AFUDRIS, déjà citée, qui constitue la première tentative des universitaires du champ pour en organiser la partie externe,¹³ et la rendre audible aux

12 Une statistique rapide montre que sur les trente, environ 10 programmes sont de nature juridique, 10 autres relèvent de la science politique (surtout de relations internationales), le reste étant constitué d'approches disciplinaires diverses: sociologie, géographie (géopolitique/ géostratégie), économie de la défense, etc.

13 Il est vrai que cette tentative se limite pour l'instant aux seules universités *stricto sensu*, et exclut les quelques grandes écoles où défense et sécurité font l'objet d'enseignements: en particulier, les grandes écoles militaires (Ecole de l'Air, Ecole Navale, Ecole des Officiers de la Gendarmerie, et surtout Saint-Cyr, pionnière en la matière depuis un quart de siècle), où le contenu académique de sciences sociales et politiques se densifie, dont le corps enseignant est partiellement recruté parmi les titulaires des universités, et dont le mode de fonctionnement répond en large part aux normes universitaires. Ces quatre

oreilles des décideurs des ministères. Cette démarche n'est pas sans rappeler celle qu'adoptent habituellement les syndicats patronaux quand ils cherchent à réguler de manière solidaire un marché concurrentiel, et elle peut s'avérer très utile. L'exemple donné récemment d'un ouvrage collectif autour de la « privatisation de la sécurité » montre ce qu'un organisme souple de ce genre peut apporter en matière de stimulation de la recherche « libre ». Le second développement significatif des dernières années réside dans un rapprochement intervenu en 2002 entre Saint-Cyr et Sciences Po¹⁴ en vue du lancement - à l'initiative du second, et en son sein - d'un *master* de défense et sécurité, thématique qui y était autrefois à l'honneur (du temps de Raymond Aron et Raoul Girardet), mais avait cessé de l'être depuis lors. Tout cela semble très prometteur, et il y a lieu de s'en réjouir.

Vitalité ou pas, en effet, l'éparpillement n'est pas sans certains inconvénients. Y remédier sans tomber dans le travers d'une centralisation contraignante n'est pas un exercice facile, mais je veux croire qu'il n'est pas hors d'atteinte. Ce que j'ai entendu aujourd'hui concernant l'Espagne et le Portugal me laisse beaucoup d'espoirs pour ce qui les concerne. La prise en compte des exemples couronnés de succès, s'ils sont comparables, comme c'est le cas du Royaume-Uni, permet de situer les éléments d'une solution optimale.

Dans l'idéal, je crois que la meilleure structure est bipolaire. Elle comporte, à l'intérieur du système de défense et de sécurité, une nébuleuse, fédérée ou à tout le moins confédérée, vouée à la prise en charge de la recherche d'expertise, soit directement (régie), soit en confiant à ses centres ou instituts, par secteur, le co-pilotage de la recherche contractuellement sous-traitée à l'extérieur. Elle inclut, sous forme de bourse (*clearing house*) où se confrontent offre et demande de contrats de recherche, une interface entre intérieur et extérieur du système. Le deuxième pôle est externe, et se situe dans les universités ou grandes écoles. Son rôle, au-delà de l'enseignement, est de favoriser la recherche libre, autonome, de constituer un vivier d'expertise pour répondre aux besoins de la recherche contractuelle, enfin de permettre l'espace de débat hors hiérarchie - de respiration - que je mentionnais plus haut. Il est sans doute utopique et vain de vouloir fédérer (ou même confédérer) d'en haut (*top-down*) cette seconde nébuleuse, et ce n'est peut-être même pas utile si l'on dispose d'une

grandes écoles entretiennent d'étroits rapports de proximité et d'affinité avec des universités voisines (respectivement, Aix-Marseille, Brest, Paris-II, et Rennes).

14 Nom familial du prestigieux Institut d'Études Politiques de Paris, pépinière, comme chacun sait, de futures élites sociales et politiques de la France.

instance de centralisation de l'information assurant la transparence requise pour le bon fonctionnement d'un système lui-même décentralisé. Sur ce marché des idées et de l'expertise, on peut sans dommages laisser jouer une certaine émulation. On vient de voir, avec AFUDRIS ou Sciences Po, que les initiatives venant des acteurs institutionnels eux-mêmes (*bottom-up*) ne manquent pas de pertinence, sans qu'il soit besoin d'un cadre contraignant auquel le milieu universitaire est généralement réfractaire.

Si un principe d'ordre structurant doit y être introduit, il est à chercher, comme le suggère l'exemple britannique, du côté d'une distinction entre un ou quelques centre(s) et des périphéries. Une telle distinction, établie sur la base de différences matérielles (capacités), qualitatives (niveau d'exigence) et symboliques (prestige), peut servir de critère dans la répartition des rôles et des ressources. On peut imaginer que Sciences Po Paris, sans doute le mieux placé comme lieu de débat hors hiérarchie face aux ministères et états-majors centraux concernés, tienne le rôle de centre à la manière de King's College à Londres. Si une solution de ce type est adoptée, il est indispensable de veiller – dans l'intérêt même de l'émulation dont on cherche à tirer profit – à ce que cette hiérarchie informelle ne demeure pas figée: qu'elle reflète bien des différences de mérite démontré. On retrouve ici la nécessité d'une évaluation (dont j'ai déjà dit qu'elle gagne beaucoup à être conjointe, c'est-à-dire conduite *ensemble* par des universitaires et des décideurs).

Entre les deux pôles, interne et externe, en revanche, il convient d'éviter une rivalité qui deviendrait vite contre-productive. Pour cela, il faut susciter une culture commune. Une bonne façon de faire consiste à procéder, de façon régulière et significative, à des affectations croisées: envoyer des officiers et des décideurs administratifs civils s'occuper pour deux ou trois ans de ces aspects au sein de la nébuleuse externe, et à l'inverse détacher, pour deux ou trois ans aussi, des professeurs dans des organes tournés vers la recherche ou l'enseignement au sein du système de défense et de sécurité. Nul doute que la procédure d'évaluation conjointe serait de nature à y contribuer fortement aussi. Une autre façon d'y parvenir, ou la même dans une acception plus large, est de susciter et d'entretenir un climat dans lequel dépendance mutuelle entre les deux pôles ou nébuleuses ne rime pas avec défiance ou rivalité, mais avec estime et confiance réciproques. La variable critique ici la capacité des leaders du système de défense et de sécurité d'apercevoir tout l'intérêt de la recherche, de la formation des élites et du dialogue chercheurs-décideurs, plutôt que de s'en tenir, face à la complexité, à leurs intuitions ou préjugés.

Le pluralisme tempéré préconisé doit s'appliquer également aux rapports entre disciplines. Il n'est guère utile - il est même contre-productif - d'accorder à l'une ou l'autre d'entre elles une position dominante. La raison en est double. D'abord, le domaine de la défense et de la sécurité est marqué aujourd'hui par une diversité, une complexité, et surtout une imbrication de ses facettes telles qu'il est peu probable qu'une seule discipline parvienne à les épuiser. Dans un champ par essence interdisciplinaire, les éclairages qu'elles donnent sont plus complémentaires que rivaux. Ensuite, il se trouve que les disciplines ne sont pas égales face aux aspects spécifiques centraux du domaine thématique: certaines problématiques y sont mieux adaptées que d'autres. C'est le cas de la science politique et de la sociologie, pour lesquelles les concepts de puissance, pouvoir, système, institution, conflit, violence, cohésion, citoyenneté, Etat, société, etc., sont au cœur même des questions qu'elles posent à l'empirie. Ces deux problématiques et traitements disciplinaires se recourent d'ailleurs assez largement, et donnent lieu à des chassés-croisés fréquents, et une division informelle du travail.¹⁵ Il faut donc s'attendre à ce que - sauf biais irrationnel, qu'il faut savoir diagnostiquer, et corriger - elles soient spontanément dominantes, à la fois dans les approches intellectuelles et dans la fréquence des contrats attribués à leurs ressortissants, sans qu'il soit nécessaire ou indiqué d'alourdir leur domination. Il convient, au contraire, de veiller à préserver une place - celle qui leur revient en raison, sur le seul critère de la pertinence - aux autres disciplines, notamment dans l'attribution de contrats de recherche, de crédits et de postes d'influence ou de décision.

Le pluralisme disciplinaire ne pose généralement pas de problèmes, et la plupart des pays que je connais suivent de plus ou moins près le modèle que je viens d'esquisser. Il ne soulève de difficultés que là où des réseaux d'affinité se sont installés, et le contrarient plus ou moins fortement. Il semble depuis peu que la France soit dans ce cas, et je crois qu'il convient de s'en inquiéter¹⁶ - seule note pessimiste pour l'avenir dans une vision autrement plutôt optimiste.

15 On note en effet une prédilection des politistes pour les relations internationales (aspects systémiques), tandis que les sociologues concentrent leur intérêt sur les aspects internes aux sociétés et aux États, notamment sur les institutions de défense/ sécurité, et leur rapport à l'environnement social (aspects subsystémiques). Mais une telle division du travail est souvent contredite: des politistes se préoccupent, par exemple, des relations civilo-militaires, tandis qu'un sociologue classique comme Raymond Aron a passé plus de trente ans à étudier la guerre, le système international et la stratégie.

16 On observe une montée en puissance des juristes dans les postes d'influence et de décision s'agissant d'enseignement et de recherche dans le champ. Au niveau le plus simple, ceci rompt l'équilibre souhaitable

Conclusion

Mettre au point (et maintenir) des rapports constructifs et efficaces entre enseignement supérieur et système de défense et sécurité: l'exercice ne présente pas plus de difficultés institutionnelles que dans d'autres domaines pour ce qui relève des sciences de la nature; il s'avère nettement moins simple ailleurs. Beaucoup de pays voient bien l'intérêt ou la nécessité de recourir au potentiel qu'offrent les départements de sciences sociales et politiques au sein des universités, instituts ou grandes écoles. Mais peu à ce jour sont parvenus à des dispositions et des pratiques vraiment convaincantes. Seuls, dans l'ensemble, et sur la plupart des dimensions évoquées, les pays anglo-saxons disposent aujourd'hui de systèmes qu'on est en droit de juger satisfaisants, pour les raisons que j'ai tenté de détailler. (Ce n'est pas tous les jours que vous entendrez un Français vanter la supériorité d'un modèle britannique ou américain... Je dois admettre que, dans le champ qui nous occupe, cette supériorité est réelle, même si je n'ai pas perdu l'espoir de voir l'Europe continentale faire aussi bien !).

Des modèles nationaux réussis ne sont pas une panacée, qu'on peut transposer à loisir chez soi avec la garantie d'un plein succès: il faut compter avec une histoire, une culture, des institutions différentes. Toutefois, le modèle préconisé ici est suffisamment simple et souple pour pouvoir être adapté aux contextes les plus divers. La seule condition est que les deux parties à l'échange - les responsables dans les ministères concernés d'une part, le milieu universitaire, ou du moins ceux de ses membres qui choisissent d'œuvrer dans le champ, de l'autre - soient sur la même longueur d'onde. Cette condition, il est vrai, est loin d'être toujours réalisée: elle dépend en réalité de l'attitude qui prévaut, à l'égard de l'intérêt de la recherche, de la formation et du dialogue, parmi les hauts fonctionnaires et les généraux, attitude elle-même en partie conditionnée par la présence ou l'absence d'une culture commune génératrice de confiance.

Réduit à ses principes essentiels, ce modèle consiste à laisser vivre le pluralisme des initiatives, des acteurs et des lieux, en suscitant par la voie incitative (comme il sied à des activités intellectuelles) le minimum d'organisation qui lui permettra de

entre les disciplines. Mais il y a plus: le droit est avec la philosophie la seule discipline d'où est absente la recherche empirique - ce dont il est essentiellement question dans la recherche fondamentale ou lorsqu'il s'agit de faire face à la complexité et à l'incertitude dans l'aide à la décision. Confier à des juristes un monopole en matière de direction de la recherche (la question est différente en matière d'enseignement, ou de dialogue) représente donc, en puissance, un contresens majeur.

limiter la dispersion, les rivalités et le gaspillage. Il suffit, d'un côté de la barrière, d'un réseau interne, d'une bourse d'échanges, et de ressources matérielles à répartir à l'extérieur en proportion des besoins immédiats de sous-traitance (contrats), augmentées des quelques provisions propres à stimuler la recherche libre et l'émulation. Soumis à une autorité ultime, ce côté-là, celui des ministères, est plus facile à rassembler et organiser - ce qu'il convient de faire avec modération, dans l'esprit de ce que j'ai appelé un pluralisme tempéré. L'autre côté, universitaire, ne requiert pour fonctionner bien que la transparence que peut lui conférer une instance de centralisation de l'information (annuaires, appels d'offres, publications récentes, calendrier des colloques et séminaires à venir, si tout va bien une revue). Décentralisé pour tous les autres aspects, il hésite entre le modèle économique du marché et un autre, sociopolitique, distinguant un centre et des périphéries. Ce dernier modèle, moins anarchique que le premier, est à encourager dans la distribution des ressources, sous double condition de fluidité et d'évaluation périodique des mérites, de nature à en redessiner éventuellement la carte de période en période. Entre les deux côtés, les impératifs fonctionnels principaux résident dans l'émergence, si elle n'existe pas *ex ante*, d'une culture commune, et dans un partage des responsabilités (évaluation, gouvernance, influence) qui exclue la domination absolue d'une discipline sur les autres, et les réseaux d'affinité pure (source de biais forts, et de rivalités mettant en cause l'équilibre de l'ensemble). D'un bon fonctionnement d'un tel système, on peut attendre une régulation des flux d'étudiants en *master* et doctorat, une montée en puissance (ou une consolidation) du professionnalisme spécifique au champ (spécialisation, fidélisation), donc de la qualité des formations, du dialogue et (surtout) de la recherche. Et de là, indirectement, une contribution forte à une meilleure intégration culturelle des officiers et autres décideurs du système de défense et sécurité au sein de la société et des élites « profanes ». Un dispositif harmonieux devrait - toutes choses égales - s'attirer une reconnaissance académique propre à faciliter son insertion au sein des universités, et la sensibilisation dont je parlais pour commencer.

Presque tous les ingrédients de base d'un cercle vertueux fondé sur ces principes sont aujourd'hui présents en France: il n'y manque, mais ce n'est pas rien, que la culture commune, un peu plus de transparence, une organisation un peu plus affirmée du réseau interne aux ministères, et l'émergence, au sein de la nébuleuse externe, du centre que j'appelle de mes vœux. C'est dire que si (1) les marges de progrès possible sont substantielles, (2) il n'y a pas véritablement lieu de désespérer d'un avenir

que j'espère proche. J'ajoute que ce que j'ai entendu ici, à Lisbonne, sur ce qui est en préparation – à supposer que j'aie bien compris – me semble aller dans le bon sens.

Je pourrais m'arrêter là, et en terminer tout à fait. Je crois qu'en procédant de la sorte je vous laisserais sur votre faim sur un point particulier: la dimension internationale, notamment européenne. J'en dirai donc quelques mots avant d'en finir.

Il faut en effet ajouter au schéma proposé deux acteurs institutionnels, dont l'un joue un rôle précieux dans le champ depuis plusieurs décennies, et l'autre commence tout juste à y intervenir timidement, mais peut y occuper une place importante: je veux parler des associations interdisciplinaires internationales, et de l'Union Européenne.

Les effectifs par discipline au sein du champ dans chaque pays européen ont longtemps été trop faibles pour assurer correctement la fonction d'évaluation par les pairs (*peer assessment, peer review*). Cette fonction primordiale est remplie par les associations: américaines d'abord, à compter des années 1960, plus récemment européennes (ERGOMAS, que je présidais il y a peu encore, a été créée en 1986). Les premières atteignent le millier de membres actifs; les secondes dépassent rarement 200 à 250 adhérents dans les périodes fastes. C'est là, dans les rencontres régulières dont elles sont le théâtre, que se fixent les normes d'exigence scientifique ou éditoriale, c'est là qu'on trouve les sources de stimulation intellectuelle ou d'exemples de bonnes pratiques parfois absentes des contextes nationaux, c'est là que le jeune chercheur de France ou du Portugal comprend que les problèmes dont il traite se posent aussi ailleurs, et qu'il existe sur ces questions une littérature internationale qui lui évitera de réinventer la roue seul dans son coin. C'est là que se font connaître et se répandent les innovations thématiques, méthodologiques, théoriques et paradigmatiques. On ne saurait donc sous-estimer leur importance.

Le problème qu'elles soulèvent en Europe est celui de leur financement. (Les associations américaines se disent internationales parce qu'elles admettent des membres étrangers; elles sont en réalité essentiellement nationales, et bénéficient à ce titre des soutiens publics et privés courants aux Etats-Unis en matière universitaire et scientifique, sans que leur indépendance soit en mise en cause). L'aide accordée à ERGOMAS depuis les origines se limite à un appui logistique du ministère de la Défense qui accueille son congrès biennal, et au financement des voyages des chercheurs organiques relevant des ministères lors des colloques qu'elle organise. Le reste du financement provient des cotisations. Je n'ai pas de raisons de penser que la situation soit meilleure (sauf peut-être s'agissant de l'histoire militaire) dans d'autres associations que je connais moins bien.

J'attends de l'émergence d'une culture commune entre officiers ou décideurs et universitaires du champ en France une prise de conscience de l'intérêt qui s'attache à ces associations européennes, et une aide un peu plus affirmée. Je souhaiterais qu'il en aille de même dans les autres pays.

Je crois toutefois qu'en la matière le rôle principal revient à l'Union Européenne elle-même, dont on sait qu'elle inclut désormais (depuis 2001...) les thèmes de la sécurité dans les appels d'offres lancés au titre des PCRD, et qu'elle a souhaité reprendre à son compte l'Institut d'Etudes Stratégiques autrefois rattaché à l'Union de l'Europe Occidentale. Beaucoup reste à faire, et il y a des raisons de penser que le développement du champ à cet échelon est prometteur.

Je ne peux guère aller plus loin, sinon pour dire que les problèmes rencontrés au niveau national vont se retrouver, à des seuils de complexité plus élevés mais sans les dénaturer tout à fait, au niveau européen, et que les solutions préconisées ici ont toutes les chances de s'y révéler pertinentes. Il faudra alors s'attendre, dans le champ, à des mouvements de concentration par fusion ou rapprochement d'institutions universitaires nationales, du type de ceux qu'on observe aujourd'hui pour les institutions boursières. Tout y pousse: la Politique Etrangère et de Sécurité Commune et ses déclinaisons, la présence de l'UE en tant que telle sur nombre de théâtres d'opérations, l'existence d'un Etat-major Européen, les rapprochements et synergies entre institutions militaires, policières et de renseignement nationales... Recherche, formation, dialogue, coopération intellectuelle entre « intérieur » et « extérieur » du système de défense et de sécurité: si le cadre est différent, les besoins sont les mêmes, et ils vont s'affirmer. J'espère, mais je ne suis pas seul, voir ce champ européen intégré prendre forme avant de prendre ma retraite: l'avenir dira bientôt si je suis trop optimiste.

A Vertente Europeia-Continental e a Vertente Atlântico-Global na Política Externa Portuguesa

Rui Pereira

Direcção-Geral da Empresa. Ministério da Economia e da Inovação

Resumo

No presente artigo, propomo-nos analisar as vertentes europeia-continental e atlântico-global na política externa portuguesa. Começamos por fazer uma breve retrospectiva evolutiva, identificando três grandes modelos de inserção internacional de Portugal, que correspondem a momentos históricos específicos. Seguidamente, detemo-nos nos vectores de modernização e compensação, associando o primeiro vector à matriz europeia-continental e o segundo à atlântico-global. Argumentamos, nomeadamente, que um deve ser indissociável do outro, sob pena da política externa portuguesa ser reduzida a uma condição cada vez mais periférica pelo que poderá perder relevância. Por último, reflectimos sobre as condições de afirmação de Portugal no mundo, destacando elementos incontornáveis como a projecção da língua, a ligação ao mar e a vocação universalista do povo português, chamando a atenção para a necessária adaptação da nossa diplomacia ao novo contexto de acção externa do Estado, que pressupõe uma articulação coerente e equilibrada entre as dimensões política, económica e cultural.

Abstract

The European-Continental and Atlantic-Global Dimensions on Portuguese Foreign Policy

In this paper, we propose to undertake an analysis of the 'European-Continental' and 'Atlantic-Global' dimensions of Portuguese foreign policy. We start with a brief retrospective, identifying three main models of international integration of Portugal, and the corresponding historical moments. Afterwards, the 'modernisation' and 'compensation' vectors are underlined, as integral parts of the European-Continental and Atlantic-Global dimensions. Lastly, such elements as the projection of the language, the strong connection to the sea and the universality of the Portuguese people are deemed as essential for the affirmation of Portugal in the world. A recommendation is also made to the necessary adaptation of Portuguese diplomacy to the new context of the external action of the State, which involves an adequate coordination between the political, economic and cultural areas.

A evolução histórica da política externa portuguesa pode ser interpretada à luz do dilema entre a dupla vocação atlântica e europeia de Portugal.

Portugal é, reconhecidamente, um país europeu, mas também atlântico. Tratando-se de uma pequena potência, semi-periférica, o facto de Portugal ter apenas uma fronteira terrestre pesa decisivamente sobre a sua política externa, fazendo com o nosso país tenha vivido sempre sob um equilíbrio geopolítico instável entre o continente e o mar.

Por força da sua localização geográfica, Portugal é, simultaneamente, uma das portas de comunicação da Europa marítima com o exterior, um ponto de controlo e de vigilância dos dois mais importantes acessos à Europa (Gibraltar e a Biscaia/Canal de Inglaterra), e ainda um ponto de ligação nas relações domésticas entre a Europa do Norte atlântica e a Europa do Sul mediterrânica.

Breve Retrospectiva Evolutiva

Segundo Nuno Severiano Teixeira,¹ Portugal conheceu, historicamente, três modelos de inserção internacional, a que correspondem três momentos diferentes.

O primeiro modelo é o do Portugal medieval. Até ao século XV, as relações externas de Portugal fazem-se no quadro da Península Ibérica, entre cinco unidades políticas, todas elas mais ou menos da mesma dimensão e potencial: os reinos peninsulares (Castela, Leão, Navarra, Aragão) e Portugal.

Durante a Idade Média, as relações externas de Portugal desenvolvem-se no quadro intra-peninsular e num ambiente internacional de equilíbrio quase natural.

No século XV, este quadro muda radicalmente. É neste período que se formam as condicionantes geopolíticas e os movimentos de longa duração histórica na orientação externa do país que definem o segundo modelo de inserção internacional de Portugal. Este modelo prolonga-se durante cinco séculos e só termina em 1974, com o processo de democratização.

Do equilíbrio peninsular medieval passa-se a um desequilíbrio peninsular e à procura, por parte de Portugal, de uma compensação para esse desequilíbrio permitida

¹ Teixeira, Nuno Severiano, *A Europeização da Política Externa Portuguesa*, comunicação apresentada no Colóquio “Diplomacia e Diplomatas - Retratos, Cerimónias e Práticas”, Assembleia da República, 24 e 25 de Outubro de 2002.

pela costa atlântica, ou seja, uma “compensação marítima”. A partir de então, Portugal passa a viver sob a tentativa constante de equilíbrio entre a pressão continental de Espanha e a procura de uma compensação marítima do Atlântico.

Daqui decorrem as permanências históricas nas opções estratégicas da política externa portuguesa. Em primeiro lugar, uma percepção antinómica e, por vezes, dilemática entre o Continente e o Mar, entre a Europa e o Atlântico.

Em segundo lugar, e como consequência da primeira, o afastamento estratégico em relação à Europa e ao Continente (percebido como ameaça de Espanha) e o predomínio do vector marítimo na orientação externa. Ou, por outras palavras, a opção atlântica de Portugal.

Em terceiro lugar, emergem dois movimentos de longa duração histórica na política externa portuguesa: (i) a procura de alianças privilegiadas com a potência marítima, historicamente, a aliança inglesa, no segundo pós-guerra os Estados Unidos da América e, mais tarde, num plano multilateral, a NATO²; e (ii) o projecto colonial, concretizado nos vários ciclos do Império, a Índia, o Brasil, a África.

Em quarto lugar, e como consequência dos três primeiros, a diversificação das alianças extra-peninsulares relativamente a Espanha, e uma diplomacia fundamentalmente liberal, assente no triângulo Lisboa-Madrid-Londres e, depois de 1945, Lisboa-Madrid-Washington.

São estas linhas de orientação estratégica que dão forma à política externa do Estado Novo, e que enformam a política de Salazar desde 1935 até ao final do regime.

A integração no sistema de segurança atlântico, o afastamento da construção europeia e a defesa intransigente do Império colonial foram as grandes opções estratégicas da política externa portuguesa até ao final do regime autoritário, e correspondem ao segundo modelo histórico de inserção internacional de Portugal.

O processo de democratização em Portugal traz consigo a alteração de todo este quadro da política externa portuguesa. Mais do que isso, a transição para a democracia e a consolidação democrática em Portugal e Espanha, por um lado, e a própria evolução da cena internacional, por outro, conduzem, em apenas 12 anos (1974/86), ao desaparecimento deste modelo histórico de inserção internacional de Portugal, velho de cinco séculos.

Na sua dimensão internacional, o processo de democratização em Portugal regista permanências, mas também introduz mudanças. A primeira e a mais importante

2 Organização do Tratado do Atlântico Norte.

das quais, a europeização da política externa portuguesa, que provocará a alteração do modelo de inserção internacional do país.

O período que se inicia com o primeiro Governo Constitucional caracteriza-se pela clarificação da política externa portuguesa e pela definição unívoca e rigorosa do posicionamento externo de Portugal, que assume inteiramente a sua condição de país ocidental, simultaneamente europeu e atlântico. Serão estes os dois vectores fundamentais e as verdadeiras opções estratégicas do Portugal democrático.

A lógica antinómica entre Europa e Atlântico deixou de fazer sentido. Os seus termos não só não são contraditórios, como são complementares. Para a política externa portuguesa, ser atlântico pode significar valor acrescentado na Europa, tal como ser europeu pode ter valor acrescentado no Atlântico, em particular no Atlântico Sul, onde se desenvolvem as relações pós coloniais.

De notar, contudo, uma inversão nas suas prioridades estratégicas. Historicamente, Portugal pensou-se como um país atlântico e colonial que, quando o peso do vector marítimo se revelava excessivo, procurava compensações na Europa. Hoje é um país europeu que mantém, e procura rentabilizar, a sua posição atlântica e as relações pós-coloniais.

Vertente Europeia-Continental e Vertente Atlântico-Global - Vectores de Modernização e Compensação

A partir da adesão à União Europeia (UE) em 1986, e do consenso - que os mais críticos preferem classificar de indiferença - que se instalou na sociedade portuguesa em torno do projecto europeu, passou a ser clara uma concepção mais europeizante da política externa de Portugal. O movimento é complexo e inclui desfazamentos e contradições, mas resulta da "descoberta" tardia da Europa por um país da sua periferia que, historicamente, nunca se identificou essencialmente como parte dela.

Portugal tem, assim, uma atitude prudentemente conservadora em relação à Europa, atitude enraizada na periferização, na postura defensiva e no isolacionismo vindos do seu passado histórico. Mas o inverso também é verdadeiro: existe ao mesmo tempo a ideia que uma Europa mais integrada, mais próspera, com mais política unificada, mais política de defesa e segurança e mais impacto no mundo contemporâneo,

dará a Portugal um peso internacional claramente maior, inclusive nas áreas de interesse específico português.³

Segundo Ernâni Lopes,⁴ existe hoje em dia uma dupla realidade subjacente à geopolítica de Portugal: em primeiro lugar, a afirmação e a pressão de um vector poderoso de modernização, de origem e matriz europeia-continental, resultante da adesão e integração na actual União Europeia; em segundo lugar, a exigência e a necessidade de busca e actuação em vectores de compensação, em que avulta o posicionamento activo de Portugal em relação à dimensão atlântica, nomeadamente nas ligações devidamente moduladas, com os EUA e o Reino Unido, e com os países de expressão portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor Leste e Brasil), nomeadamente no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Afigura-se fundamental uma correcta articulação estratégico-política entre estes dois vectores, por forma a impedir que Portugal fique reduzido à sua condição periférica e encurralado no extremo sudoeste da Europa.

Portugal não pode, a título algum, reduzir a sua política externa apenas ao quadro europeu, tanto no presente como no futuro. Como refere Ernâni Lopes, “a questão estratégica fundamental de Portugal, no decurso do primeiro quartel do século XXI, é a articulação Portugal-Europa-África Lusófona-Brasil (...), componentes dominantes do quadro geopolítico português”.⁵

A importância de não limitar o seu posicionamento estratégico à vertente europeia-continental, parece ser claramente assumida pelos decisores políticos. O anterior Ministro dos Negócios Estrangeiros, Diogo Freitas do Amaral, fez eco desta preocupação no debate parlamentar do Programa do XVII Governo Constitucional (21 de Março de 2005): “nos 30 anos que decorreram após o 25 de Abril, Portugal apostou forte na Europa, mas quase voltou as costas aos PALOP; é chegado o momento, enfim, de Portugal compreender que tem de se projectar simultaneamente nas duas direcções – europeia e lusófona – por ser esse o interesse nacional, bem entendido, sendo mais que certo que o nosso papel na Europa se reforçará se for mais dinâmica a nossa pre-

3 “Migração de Mitos na Política Externa Portuguesa”, in *Janus 2002*, Observatório de Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa.

4 Lopes, Ernâni Rodrigues, *O Mar no Futuro de Portugal. Uma Abordagem Estratégica*, conferência inaugural do Simpósio Especial “O Mar no Futuro de Portugal”, Academia da Marinha, Lisboa, 22 de Outubro de 2003.

5 Lopes, Ernâni Rodrigues, *Portugal e a União Europeia*, Ciclo de Conferências na Sociedade de Geografia de Lisboa, 3 de Dezembro de 2003.

sença em África, e que o nosso papel nesta última se ampliará se formos mais activos e bem sucedidos na Europa".⁶

Por outro lado, no Conceito Estratégico de Defesa Nacional,⁷ pode ler-se que "num mundo em acelerada mudança, a nossa geografia permanece. Portugal foi, é e sempre será um país euro-atlântico. Esta circunstância nacional permite operar, harmoniosamente, uma multiplicidade de 'fronteiras'. A nossa geografia política e económica é europeia. A nossa geografia de segurança e defesa é atlântica e europeia. A nossa geografia de identidade passa, decisivamente, pelo relacionamento com os países que falam português. O lugar de Portugal no mundo é tudo isto; seria redutor, e não convém ao interesse nacional, esquecer qualquer destas dimensões".

Para o Embaixador José Calvet de Magalhães, não existe qualquer contradição entre a opção europeia de Portugal e as relações com os Estados Unidos. No seu entender, as duas reforçam-se mutuamente, o que o leva a preconizar uma política euro-atlântica para Portugal.⁸

O objectivo traçado por Portugal, de se manter politicamente na "linha da frente" da integração europeia, com todas as consequências daí decorrentes - tentativa estratégica, mas que pode gerar efeitos modestos na definição da sua importância no quadro geral da UE, dado o peso e a dimensão do país - a muito discutida possibilidade de Portugal poder constituir "ponte" entre a UE e parte do Continente Africano, ou entre a UE e o Brasil são, porventura, a par da projecção da língua portuguesa no mundo, as áreas de acção que melhor exprimem a possibilidade da existência nacional no novo quadro multilateral.⁹

Condições de Afirmação de Portugal no Mundo

A complexidade crescente do sistema internacional obriga os Estados, um dos seus actores, a desenvolver capacidades que os tornem úteis no contexto global,

6 Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC17/Ministerios/MNE/Comunicacao/Intervencoes/20050321_MNE_Int_Programa_Governo.htm

7 Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, publicada no Diário da República n.º 16, Série I-B, de 20 de Janeiro de 2003.

8 Vasconcelos, Álvaro de, *Conversas com José Calvet de Magalhães - Europeístas e Isolacionistas na Política Externa Portuguesa*, IEEI e Editorial Bizâncio, Lisboa, Junho de 2005.

9 "A Política Externa Portuguesa", in *Janus 2002*, Observatório de Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa.

para conquistarem uma “soberania funcional”. No caso português, há três elementos que podem potenciar essa capacidade: a língua, o mar e a sua vocação universalista.

Portugal é universalista por vocação histórica: (i) esteve na origem da primeira vaga de globalização, por acção dos seus navegadores nos séculos XV e XVI; (ii) dispõe de uma grande diáspora (cinco milhões de pessoas); e (iii) tem uma língua internacional (230 milhões, a terceira mais falada no Ocidente e a sexta a nível mundial).

A matriz mais profunda da política externa será, em última análise, a própria identidade do povo português, as suas raízes históricas e culturais, mas também os seus projectos colectivos e as suas grandes opções quanto à maneira de estar no mundo.

O universalismo está presente na melhor tradição do modo como os portugueses se relacionam com os restantes povos. O país tem assim a oportunidade histórica de estabelecer pontes entre os vários continentes e de se aproximar do ideal da sociedade aberta, disponível para o multiculturalismo e para a convivência universal.

Acresce que a geopolítica portuguesa, ao valorizar simultaneamente a NATO, a UE e a CPLP, além de conferir centralidade geográfica e política a Portugal, não o torna refém de uma única hierarquia de potências. Com efeito, a tendência dos “grandes espaços” para terem uma espécie de “Estado-Director” – que, no caso vertente, serão os Estados Unidos da América, a Alemanha e o Brasil – pode conflitar com os interesses nacionais de um Estado que não diversifique a sua política externa.

No âmbito estrito da UE, interessa ao país especializar-se numa área em que lhe seja reconhecida especial competência pelos seus parceiros para que possa ser útil ao todo. Esse domínio poderá ser o dos assuntos do mar. É conhecida a sensibilidade portuguesa para as questões do mar, sobretudo por razões geográficas e históricas. Refira-se, a este propósito, que a Zona Económica Exclusiva (ZEE)¹⁰ de Portugal é uma das maiores da Europa, com cerca de **1.6 milhões de quilómetros quadrados** – cerca de 18 vezes a área continental –, e que o mar é um recurso que confere poder a quem se especializar na sua exploração multifuncional.

Importa também reconhecer que o aparelho diplomático português, apesar de alguma renovação nos últimos anos, é ainda muito conservador e apresenta-se mal

10 A importância da ZEE prende-se primordialmente com motivos económicos, ligados aos recursos pesqueiros, geológicos e valor turístico, espólio arqueológico, mas também com razões de natureza ambiental, geoestratégica e de segurança interna.

preparado para a nova multilateralidade, e para o novo conceito de acção externa do Estado, onde têm de convergir as dimensões política, económica e cultural.¹¹

Acresce que, no plano económico, a aplicação do conceito de diplomacia económica¹² no terreno tem ficado aquém das expectativas, entre outros motivos, por ainda não ter sido possível enraizar em alguns diplomatas portugueses uma verdadeira cultura de apoio e promoção da actividade empresarial portuguesa no exterior, e pela debilidade dos mecanismos de coordenação entre os Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Economia.¹³

Por conseguinte, urge concretizar uma mudança de enfoque - da política para a economia - na diplomacia portuguesa, que se deverá reflectir, tanto numa mudança de abordagem - mais pragmática e orientada para a obtenção de resultados tangíveis -, como na criação de mecanismos eficazes de coordenação interministerial da acção externa do Estado português.

Por outro lado, pensa-se que Portugal só terá a ganhar em termos de afirmação externa se concentrar esforços num conjunto restrito de países/áreas geográficas, a começar pela indispensável e urgente revitalização da CPLP, e pelo salto qualitativo das relações bilaterais com os países lusófonos.

Ao mesmo tempo, sem prejuízo do espaço euro-atlântico dever continuar a ser considerado um desígnio nacional de primeiro plano, apresenta-se da maior oportunidade uma diversificação selectiva de prioridades da diplomacia económica portuguesa¹⁴, devendo merecer especial atenção os países Mediterrânicos e os principais países emergentes do mundo, nomeadamente os conhecidos BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China).

11 Ver, a este propósito, o "Especial Diplomacia Económica", publicado no *Jornal de Negócios*, em 15 de Fevereiro de 2007.

12 Ver o regime aplicável à diplomacia económica, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2006, publicada no *Diário da República*, 1ª Série, n.º 216, de 9 de Novembro.

13 "É preciso gente capaz nas nossas embaixadas", *Jornal de Negócios*, 15 de Fevereiro de 2007.

14 Pereira, Rui, "A visita de José Sócrates à China", *Diário Económico*, 14 de Fevereiro de 2007.

Análise da Tendência Institucional/ /Ocupacional dos Oficiais da Guarda Nacional Republicana

Jorge Gaspar Esteves

Coronel de Cavalaria da GNR. Segundo Comandante da Brigada Territorial N.º 3 da GNR. Assistente da cadeira de Sociologia Militar na Academia Militar

Resumo

O presente artigo analisa a distribuição dos oficiais da Guarda Nacional Republicana (GNR) relativamente ao modelo institucional/ocupacional de Moskos (1977, 1986). Propõe-se verificar a relação existente entre as variáveis posto e modo de acesso à carreira e o modelo profissional adoptado, de modo a tornar claro se existe “compartimentação” de opiniões na Instituição GNR: enquanto alguns postos e modos de acesso à carreira permaneceriam divergentes da sociedade civil, outros estariam mais vulneráveis às tendências sociais dominantes.

Para este efeito são usados dados obtidos através de um inquérito por questionário realizado aos oficiais do quadro permanente da Guarda Nacional Republicana durante o ano de 2004. Transversalmente, reflecte-se sobre as influências da sociedade no corpo de oficiais e analisa-se se a percepção do choque entre a natureza original da GNR e a actual orientação dos seus oficiais é já uma realidade ou uma preocupação para o futuro.

Abstract

The Institutional/Ocupational Tendency of the GNR Officers

The present article aims to analyse the distribution of the Guarda Nacional Republicana (GNR) officers in regard to Moskos (1977, 1986) institutional/occupational model. It also intends to verify what relationship exists among the variables rank and career modes of access and the professional model adopted, in order to make clear if the opinions are divided among the members GNR Institution: while some ranks and career modes of access would remain divergent from the civil society, others would be more vulnerable to the dominant social tendencies.

For this purpose, the data used was obtained from a survey applied to the Guarda Nacional Republicana officers during 2004.

The amplitude of the influences of society on the officer corps and the perception if the chock between the original nature of the GNR and the current orientation of its officers is already a reality or a concern for the future is address in this article.

Introdução

O modelo Institucional/Ocupacional (I/O) Moskos (1977, 1986) surge na década de setenta e tem desempenhado nos últimos trinta anos um papel central na análise das tendências das instituições militares.

Este autor tem vindo a defender a hipótese que as modernas organizações militares estão a passar por um processo de mudança que reflecte uma aproximação aos valores da sociedade civil.

De acordo com esta perspectiva, os militares têm nas últimas décadas sido submetidos a um “confronto” entre as pressões internas que favorecem a integração institucional e as tendências sociais dominantes que facilitam a sua identificação com os grupos ocupacionais similares na sociedade mais ampla (Baltazar, 2001).

Com o objectivo de medir a intensidade desta mudança Moskos concebe dois modelos ou tipos-ideais de instituição e profissão militar, designando-os por Institucional e Ocupacional, que tentam dar conta de concepções alternativas da actividade profissional do militar.

Segundo Wood o modelo I/O pode “conceptualizar-se e avaliar-se como uma mudança na organização social, a nível macro, meso e micro. A nível macro a sociedade criou uma nova definição de serviço de armas, reduzindo a sua autonomia profissional e forçando a convergência das funções e estruturas civis e militares. A nível meso, estas mudanças reflectem uma nova ideia da função central das Forças Armadas, distinta das suas actividades peculiares de combate, mais próxima das funções administrativas de tipo geral. Estas mudanças têm consequências previsíveis sobre as alterações a nível micro: especificamente a tendência da identidade e atributos profissionais dos seus membros se assemelharem cada vez mais aos da sociedade civil” (Moskos e Wood, 1991: 69 e 70).

O presente artigo propõe-se, com base nos dados obtidos num estudo empírico realizado aos oficiais da Guarda Nacional Republicana durante o ano de 2004, verificar se a sua opinião é de tendência maioritariamente institucional ou ocupacional.

Pretende ainda verificar qual a relação existente entre as variáveis posto e modo de acesso à carreira e o modelo profissional adoptado, de modo a tornar claro se existe “compartimentação” de opiniões na Instituição GNR: enquanto alguns postos e modos de acesso à carreira permaneceriam divergentes da sociedade civil, outros reflectiriam posições próximas do modelo ocupacional.

A reflexão sobre a amplitude das influências da sociedade no corpo de oficiais e a percepção se o choque entre a natureza original da GNR e a actual orientação dos seus oficiais é já uma realidade ou uma preocupação para o futuro, percorre transversalmente o presente trabalho.

O modelo Institucional/Ocupacional

O modelo Institucional é legitimado em termos de valores e normas, com um propósito que transcende os interesses pessoais em favor do bem comum. Valores como honra, dever e pátria são proeminentes e os membros de uma instituição são vistos como seguindo uma vocação, considerando-se diferentes da restante sociedade e sendo vistos como tal. Para além do reconhecimento público o membro da instituição estaria preparado para receber uma compensação monetária abaixo dos níveis do mercado, sendo no entanto compensado com outro tipo de benefícios como: casa, alimentação, transportes, assistência médica, uniformes, situação de reserva, etc. A sua remuneração é baseada no posto e na antiguidade. O alistamento vitalício, a disponibilidade permanente (24h), implicando frequentes movimentações do próprio e da família, a sujeição à disciplina e ao direito militar e a impossibilidade de resignar, fazer greve ou negociar as condições de trabalho, seriam exemplos de outras tantas características do profissional militar. Noções como a de horas extraordinárias estão arredadas deste modelo.

O modelo Ocupacional é definido em termos do mercado de trabalho, onde impera a lei da oferta e da procura em que, para competências idênticas existem remunerações similares. Geralmente os trabalhadores têm voz activa na determinação dos seus salários e das condições de trabalho; todavia, estes direitos são contrabalançados através de responsabilidades no cumprimento de obrigações contratuais. Os interesses pessoais sobrepõem-se aos da organização e a remuneração é feita, essencialmente, em dinheiro e não em espécie, com base nas aptidões e competências e não no posto e na antiguidade. A organização militar não é distinta das restantes organizações e a forma mais comum de associação é o sindicato.

Ambos os modelos quando levados ao extremo são tomados como perniciosos. Assim, “o modelo institucional, visto na sua forma extrema, favorece o paternalismo excessivo da instituição, com fenómenos consequentes de abuso em relação aos subordinados (sobretudo soldados), parasitismo da organização, ausência total de preocu-

pação com a eficácia, troca entre meios e fins, e toda uma outra espécie de aspectos normalmente designados quando se emprega o termo “burocracia” no seu sentido pejorativo” (Sousa, 1993:38).

Por sua vez, o modelo Ocupacional na sua forma mais radical surge como uma perversão do sistema, pois favorece a introdução de acentuadas mudanças na estrutura das instituições militares.

A tendência para a orientação ocupacional potencia o crescimento da sindicalização, aumenta a contratação de civis para o desempenho de tarefas militares e, ao valorizar as qualificações técnicas, introduz perturbações na tradicional estrutura de autoridade baseada no posto e na antiguidade.

No desenvolvimento da teoria I/O, Moskos deu origem a uma grelha de análise que agrupa variáveis num construto bipolar que a seguir se apresenta:

Quadro I
Organização social militar: Institucional vs. Ocupacional

VARIÁVEL	INSTITUCIONAL	OCUPACIONAL
Legitimidade	Valores normativos	Economia de mercado
Papel desempenhado	Difuso; generalista	Específico; especialista
Base de compensação	Posto e antiguidade	Desempenho e qualificações
Modo de compensação	Uma boa parte em espécie	Salário e bónus
Nível de compensação	Descomprimido; baixos salários no início da carreira	Comprimido; salários não muito baixos no início da carreira
Residência	No trabalho e em residências adjacentes	Separação entre local de trabalho e local de residência
Cônjuge	Integrado na comunidade militar	Separado da comunidade militar
Prestígio social	Baseado na noção de serviço	Baseado no nível de compensação
Grupo de referência	Vertical, dentro da organização militar	Horizontal, exterior à organização militar
Avaliação do desempenho	Holística e qualitativa	Segmentada e quantitativa
Sistema legal	Justiça militar	Jurisprudência civil
Atractivos de recrutamento	Qualidades de carácter e estilo de vida	Salário elevado e especialização técnica
Papel da mulher	Emprego limitado; padrão de carreira restrito	Emprego abrangente; modelo de carreira aberto
Aposentação	Benefícios e preferências	Igual aos civis

Fonte: Baseado em Moskos, 1986 e Baltazar 2001.

Este construto tem como objectivo identificar qual a tendência predominante na instituição e profissão militar; porém, o autor reconhece que a estrutura dos sistemas militares pode ser diferenciada, dependendo da história civil e militar do país, das tradições militares e da posição geopolítica (Moskos e Wood, 1991).

Assim, de acordo com o autor, os resultados da aplicação do modelo I/O podem variar entre uma organização militar bastante divergente da sociedade civil, ou então, acentuadamente convergente, uma vez que o modelo lida com pólos opostos da mesma dimensão.

Contudo, autores como Janowitz (1977), Cotton (1981) e Segal (1986) criticam a formulação de Moskos (1977, 1986), admitindo que, face à complexidade das interações existentes entre Forças Armadas e sociedade, coexistem no modelo características múltiplas e contraditórias.

Estas características contraditórias têm sido evidenciadas pelo emprego deste modelo no estudo das Forças Armadas de vários países, demonstrando que a tendência geral não se encontra nem no militar homogêneo, algures entre o pólo ocupacional e o profissional, nem em situações unívocas de convergência ou divergência entre estruturas militares e organizações civis (Carrilho, 1985).

Como refere Nuciari “se o que é definido e testado como institucional está em qualquer caso destinado a perder progressivamente as suas características, tornando-se gradualmente ocupacional, então as posições intrinsecamente institucionais existem e coexistem com outras que são facilmente entendidas como ocupacionais” (*apud* em Caforio, 1988:58).

Corroborando esta perspectiva, Segal defende que os construtos institucional/ocupacional não são pólos separados da mesma dimensão mas sim dimensões independentes, podendo o militar expressar num dado momento orientações institucionais e ocupacionais, naquilo que o autor, na esteira de Janowitz, apelida de *profissionalismo pragmático*, uma mistura de orientações ocupacionais e institucionais.

Ao combinar preocupações económicas com preocupações relativas às missões, o conceito de *profissionalismo pragmático* parece indicar que o militar que está preocupado com o seu vencimento, com benefícios sociais e, com o seu bem-estar e o da sua família, não é necessariamente um mau militar (Segal, 1986).

Breves Considerações Metodológicas

Como referimos anteriormente, o presente artigo propõe-se avaliar se a opinião dos oficiais da GNR é de tendência maioritariamente Institucional ou Ocupacional, isto é, se concebem o seu serviço como uma vocação, como um emprego ou como uma combinação dos dois.

Para isso propomo-nos analisar os resultados de um inquérito por questionário administrado por via postal aos 583 oficiais da GNR no activo em Fevereiro de 2004. Estes oficiais, cujo posto se situa entre alferes e coronel, ingressaram no Quadro Permanente através de quatro processos distintos: admitidos com base em legislação publicada nos Decretos-Lei n.º 40.822 de 24 de Outubro de 1956 e 439 de 3 de Setembro de 1973¹, oriundos do Curso de Formação de Oficiais (CFO), Decreto-Lei n.º 465 de 31 de Dezembro de 1983, provenientes da Academia Militar, Decreto-Lei n.º 173 de 31 de Maio de 1991 e oriundos da Guarda Fiscal, Decreto-Lei n.º 230 de 26 de Junho de 1993^{2/3}.

Uma vez que a população escolhida para a presente investigação não tinha uma dimensão muito elevada, 583 oficiais, optámos por não constituir qualquer amostra e realizar o seu estudo na íntegra.

A opção pela não constituição de qualquer amostra deveu-se ainda ao facto de pretendermos efectuar a análise por modo de ingresso na carreira e subcategorias socioprofissionais (postos), tendo constatado que a reduzida dimensão de alguns estratos fazia coincidir a amostra a seleccionar com a população do estrato.

1 Estes oficiais viriam, todavia, a ingressar definitivamente no Quadro Permanente da GNR através do Decreto-Lei n.º 465 de 31 de Dezembro de 1983.

2 O ingresso destes oficiais na Guarda Fiscal efectuou-se através dos Decretos n.º 40.822/56 e 439/73.

3 O Quadro Permanente de oficiais integrava ainda 10 oficiais provenientes da categoria de sargento que ingressaram neste quadro através de uma condição de excepção criada nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 439 de 3 de Setembro de 1973 e, 36 oficiais do Quadro Técnico de Secretariado (QTIPS), Decreto-Lei n.º 260 de 25 de Julho de 1991. O número reduzido de oficiais que ingressaram na carreira através destes dois processos levou a que não considerássemos pertinente a sua inclusão na presente investigação.

Quadro II
Distribuição dos quantitativos de questionários aos oficiais por posto e modo de ingresso

Posto	Oficiais admitidos pelos DL n.º 40.822/56 e 439/73	Oficiais admitidos pelo DL n.º 465/83 CFO	Oficiais admitidos pelo DL n.º 173/91 - Academia Militar	Oficiais admitidos pelo DL n.º 230/93 - Guarda Fiscal	Total
Coronel	6			9	15
Tenente-Coronel	43	18		11	72
Major		70		23	93
Capitão		120	51	102	273
Tenente			87		87
Alferes			43		43
Total	49	208	181	145	583

A aplicação do inquérito por questionário ocorreu entre Fevereiro e Maio de 2004.

Foram considerados 358 inquéritos válidos, o que aponta para uma taxa de retorno de 61%, taxa muito acima dos 30% apontados para a validação do modo de aplicação do inquérito e, portanto, bastante satisfatória, se tivermos em consideração a natureza complexa do instrumento de recolha e tratamento de informação.

No início do ano lectivo de 2003/2004 o questionário tinha já sido aplicado aos cadetes dos 1.º e 4.º anos do Curso da GNR da Academia Militar como pré-teste.

O Instrumento de Recolha de Dados

O inquérito por questionário utilizado na investigação teve por base o aplicado por Cardoso de Sousa (1993) a uma amostra representativa da população de oficiais do Exército Português, oriundos da Academia Militar, durante o ano de 1992.

O instrumento de colheita de dados estruturou-se em torno de duas partes. A primeira parte era formada por uma série de 5 questões que nos permitiram efectuar uma caracterização da população. A segunda parte continha 17 questões de resposta fechada, relativas à adesão dos sujeitos às variáveis do modelo I/O de Moskos, que se apresentam no Quadro III.

Quadro III
Antinomia Institucional/Ocupacional

ITENS	VARIÁVEL	ANTINOMIA INSTITUCIONAL/OCUPACIONAL
1	Natureza da Instituição (cerimonial militar)	Serviço/Emprego
2	Modo de compensação (benefícios sociais)	Uma boa parte em espécie/maioritariamente em dinheiro
3	Motivação vocacional	Vocação/Emprego
4	Prestígio social	Normas e valores/Nível de remuneração
5	Natureza da Instituição	Militar/Civil
6	Motivação Vocacional	Vocação/Emprego
7	Orientação normativa	Objectivos da organização/Objectivos do Comandante
8	Orientação normativa	Valorização das normas/Valorização da iniciativa
9	Primazia dos Interesses	Os interesses da instituição em 1.º lugar/Os interesses pessoais em 1.º lugar
10	Motivação Profissional	Progressão na carreira/Responsabilidades e tipo de funções
11	Avaliação do desempenho	Holística/Específica
12	Defesa dos Interesses	Hierarquia/Associações Profissionais
13	Residência	Dentro/Fora do aquartelamento
14	Cônjuge	Integrado/Separado da instituição
15	Espírito militar	Vocação/Emprego
16	Orientação para a missão	Os interesses da instituição em 1.º lugar/Os interesses pessoais em 1.º lugar
17	Primazia dos Interesses	Os interesses da instituição em 1.º lugar/Os interesses pessoais em 1.º lugar

Para cada uma destas questões foi utilizada uma escala de Likert, com o objectivo de nos permitir conhecer o grau de adesão dos inquiridos às variáveis do modelo I/O. Para este efeito as proposições da escala são de múltipla escolha, cotizadas de 1 a 5 valores, atribuídos por ordem crescente, em que o 1 representa uma forte adesão ao pólo Institucional, o 5 representa uma forte adesão ao pólo Ocupacional e o 3 a posição intermédia.

O critério de distinção entre os dois modelos situa-se no valor 3. Assim, médias inferiores a 3 sugerem um posicionamento orientado para o modelo institucional e médias superiores a este valor são características do modelo ocupacional.

Dados da Pesquisa

Com o objectivo de perceber a forma como se distribuem os oficiais da GNR relativamente ao modelo I/O de Moskos são apresentados, em primeiro lugar, os valores relativos às médias, desvio padrão e variância dos dezassete itens.

Esta análise permite-nos identificar, não só, a orientação geral dominante, mas também quantificar a adesão registada em cada um dos dezassete itens.

Posteriormente, tenta-se verificar qual a influência das variáveis independentes, posto e modo de acesso à carreira, nos resultados obtidos, procurando compreender se existe compartimentação de opiniões e orientações no corpo de oficiais da GNR.

A segmentação da análise permite-nos detectar se a adopção de alguns padrões vigentes na sociedade civil é mais intensa nalgum posto ou modo de acesso à carreira.

Num último momento faz-se a comparação dos resultados dos cadetes do 1.º e 4.º anos do curso da GNR da Academia Militar com a população em análise, sendo esta a aproximação possível a uma abordagem longitudinal.

Tabela 1. Valores das médias, desvio padrão e variância em cada item e no total (N = 358)

ITEM	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	VARIÂNCIA
1	2,70	1,284	1,652
2	2,16	1,389	1,946
3	2,24	1,328	1,758
4	2,39	1,247	1,570
5	1,73	1,151	1,323
6	2,51	1,012	1,035
7	3,85	1,167	1,363
8	3,01	1,237	1,549
9	2,69	0,963	0,938
10	3,72	1,120	1,266
11	2,13	1,238	1,537
12	2,04	1,103	1,225
13	4,41	1,000	1,004
14	3,33	1,435	2,064
15	1,75	1,079	1,164
16	1,88	1,071	1,150
17	2,85	1,337	1,798
Total*	2,67	1,186	1,020

Nota: * Estes valores resultam do facto dos totais terem sido divididos pelo conjunto dos itens (17)
 Identificação dos itens: itens 1 e 5, natureza da instituição; item 2, modo de compensação; itens 3 e 6, motivação vocacional; item 4, prestígio social; itens 7 e 8, orientação normativa; itens 9 e 17, primazia de interesses; item 10, motivação profissional; item 11, avaliação do desempenho; item 12, defesa dos interesses; item 13, residência; item 14, cónjuge; item 15, espírito militar; item 16, orientação para a missão.

Uma análise por itens revela que relativamente à orientação normativa (item 7), motivação profissional (item 10), local de residência (item 13) e papel do cônjuge (item 14), a orientação dos oficiais da GNR é predominantemente ocupacional. No que concerne ao local de residência, a posição expressa assume o valor mais elevado (4,41), sugerindo que os inquiridos rejeitam a existência de quaisquer constrangimentos quanto a esta matéria.

Em 12 dos restantes 13 itens, a orientação é predominantemente institucional, revelando posições firmes em aspectos tais como a natureza militar da instituição (item 5), espírito militar (item 15) e orientação para a missão (item 16). A opção pela natureza militar da instituição constitui, aliás, a posição mais vincadamente institucional (1,73).

Significativo parece ser ainda a moderada adesão ao modelo institucional quanto à opção entre interesses particulares e interesses da organização (item 9), à disponibilidade para ser deslocado para qualquer lugar (item 17) e ao incremento do cerimonial militar (item 1).

Merecedor de reflexão é também a existência de acentuadas dúvidas quanto à atribuição de uma maior importância à iniciativa, expressando os inquiridos uma posição neutral, que parece reflectir alguma dependência em relação à hierarquia e aos regulamentos (item 8).

A análise das médias, dos desvios padrão e das variâncias, deixa antever a possibilidade de encerrarem alguma contaminação de desejabilidade social, como é o caso dos motivos de escolha da profissão (item 6), da preferência por responsabilidades (item 10) e do espírito militar (item 15).

A diferença das médias por itens expressa uma significativa diferença de opiniões que tentaremos explorar no decorrer da análise.

Tentando verificar a influência nos resultados das variáveis independentes seleccionadas, foi efectuado em primeiro lugar, o estudo da variável posto, sendo os resultados apresentados na Tabela 2.

Tabela 2. Médias e desvio padrão obtidos por item e no total por postos

Item	Alferes	Desvio Padrão	Tenente	Desvio Padrão	Capitão	Desvio Padrão	Major	Desvio Padrão	Tenente-Coronel	Desvio Padrão	Coronel	Desvio Padrão	N
1	2,11	0,919	2,46	1,242	2,89	1,199	3,08*	1,328	2,73	1,546	1,50*	0,972	358
2	2,06	1,170	2,48*	1,390	2,22	1,451	1,98	1,448	2,02	1,303	1,10*	0,316	358
3	1,94	0,984	1,94	1,162	2,47	1,332	2,36	1,582	2,09	1,344	1,80	1,317	358
4	2,31	1,167	2,16	1,110	2,63	1,306	2,42	1,247	2,02	1,210	2,00	1,054	358
5	1,22	0,540	1,32	0,737	1,97	1,223	1,81	1,210	1,84	1,430	1,50	0,972	358
6	2,67	0,986	2,33	0,967	2,48	1,061	2,64	1,002	2,61	0,945	2,30	0,949	358
7	3,78	0,989	3,38	1,156	3,97	1,133	3,87	1,331	4,14	1,025	3,80	1,398	358
8	3,19	1,167	2,98	1,070	3,06	1,246	2,98	1,308	2,68**	1,290	3,40	1,647	358
9	3,06**	0,893	2,97	0,933	2,74	0,865	2,45	1,102	2,32	0,934	1,60	0,699	358
10	3,89	1,036	4,14	0,913	3,64	1,187	3,45	0,952	3,55	1,190	3,90	1,449	358
11	2,14	1,150	2,11	1,094	2,31	1,267	2,00	1,330	1,89	1,280	1,40	0,966	358
12	1,72	0,944	1,94	1,045	2,15	1,102	1,94	1,151	2,11	1,205	2,20	1,229	358
13	4,06	1,145	4,35	0,901	4,63	0,804	4,43	0,991	4,05	1,363	4,40	1,265	358
14	2,94**	1,330	2,98**	1,431	3,46	1,432	3,57	1,421	3,32	1,491	3,60	1,350	358
15	1,39	0,549	1,56	0,912	2,00	1,185	1,77	1,103	1,48	1,067	1,40	0,966	358
16	1,72	0,914	1,83	1,009	1,96	1,067	2,06	1,200	1,70	1,069	1,40	1,265	358
17	3,81**	1,142	3,00	1,178	2,79	1,315	2,30	1,353	2,73	1,370	3,00	1,414	358
Total***	2,59	1,001	2,58	1,074	2,79	1,187	2,65	1,239	2,55	1,239	2,37	1,131	358

Notas: * Significativamente diferentes entre si

** Significativamente diferente dos restantes

*** Estes valores resultam do facto dos totais terem sido divididos pelo conjunto dos itens (17).

Analisados individualmente os itens sugerem que indivíduos de postos diferentes dão respostas consistentemente distintas. Tal regra não é, contudo, geral, nem segue um padrão constante. Apesar da adesão ao modelo institucional ser comum em todas as patentes, parece existir uma nítida tendência para os valores mais baixos se situarem nos dois primeiros e nos dois últimos postos da carreira de oficial (alferes, tenente, tenente-coronel e coronel) e os valores mais elevados, nos postos intermédios (capitão e major).

Em virtude de a idade possuir uma correlação elevada com o posto ($r = .89$; $p < 0.01$) torna-se difícil saber se as diferenças verificadas se devem apenas a cada um destes factores ou à interacção dos dois.

A análise por postos e por itens revela que a adesão ao modelo institucional é consensual no que concerne aos benefícios sociais (item 2), intenção de sair

(item 3), prestígio social (item 4), natureza da instituição (item 5), motivos de escolha da profissão (item 6), avaliação do desempenho (item 11), defesa dos interesses (item 12), espírito militar (item 15) e orientação para a missão (item 16).

Relativamente aos benefícios sociais (item 2), os coronéis, grupo com idade mais elevada, expressam o valor mais próximo do pólo institucional de toda a tabela, sugerindo uma acentuada preocupação com a manutenção destes benefícios.

No que concerne à natureza militar da instituição (item 5), os alferes e os tenentes registam os valores mais baixos o que poderá ser reflexo do processo de socialização que resulta da frequência de um estabelecimento militar de ensino das Forças Armadas durante um período de quatro anos.

Quanto à intenção de sair (item 3), principal distinção entre os indivíduos que se sentem bem dentro da organização e os que reflectem algum descontentamento, os capitães e os maiores são os que expressam um menor sentimento de pertença à organização, registando os coronéis o valor mais próximo do pólo institucional.

O aumento da intenção de sair parece ser mais acentuado nos indivíduos que têm tendência a ver a profissão como um emprego, que atribuem maior importância ao nível salarial como factor de prestígio (item 4), menor importância ao espírito militar (item 15) e que advogam a redução do cerimonial militar (item 1).

Quanto ao modelo ocupacional existe consenso no que respeita à fixação dos objectivos que motivam o desempenho (item 7), motivação dependente do desempenho de funções de responsabilidade (item 10) e local de residência (item 13).

No que respeita ao local de residência, estes dados parecem reflectir uma tendência para a aquisição de habitação própria em detrimento da utilização de casas função, registando os capitães neste aspecto a posição mais próxima do pólo ocupacional de todo o questionário.

Em relação aos restantes itens registam-se discrepâncias entre os postos, algumas bastante significativas.

Assim, os maiores advogam uma redução do cerimonial militar em nítido contraponto com os restantes postos, com especial ênfase para os coronéis, que defendem o seu incremento (item 1).

Os alferes, os capitães e os coronéis valorizam a iniciativa e a adaptação das normas às situações em detrimento do cumprimento das leis e regulamentos (item 8), registando os tenentes e os maiores valores próximos da posição neutral. Os tenentes-coronéis são os que menos valorizam a iniciativa preferindo o cumprimento das leis e regulamentos.

Significativo parece ser a adesão ao modelo ocupacional, por parte dos alferes, no que respeita a primazia dos interesses pessoais sobre os interesses da organização (ítems 9 e 17) expressando também os tenentes valores próximos deste modelo.

No que concerne ao papel do cônjuge (item 14), os alferes e os tenentes registam uma posição institucional, todavia, bastante próxima da posição neutral, que advoga que este deve sentir-se como fazendo parte da instituição, em nítida contraposição com as restantes patentes que expressam uma posição ocupacional, contrária à integração. Na verdade, parece ser cada vez mais acentuada a tendência para as mulheres dos oficiais possuírem um emprego e seguirem uma carreira própria, recusando-se a participar nas actividades da organização.

Tabela 3. Médias e desvio padrão obtidos por posto

Posto	Média	Desvio Padrão	N
Coronel	2,37	1,131	10
Tenente-coronel	2,55	1,239	44
Major	2,65	1,239	53
Capitão	2,79	1,187	152
Tenente	2,58	1,074	63
Alferes	2,59	1,001	36
Total	2,67	1,186	358

A análise por postos apresentada na Tabela 3 evidencia que os oficiais da GNR partilham uma concepção moderadamente institucional não só sobre a profissão como também sobre a instituição GNR. A posição mais vincadamente institucional pertence ao grupo dos coronéis e a menos institucional ao grupo dos capitães.

Com o objectivo de verificar a influência nos resultados da variável independente modo de ingresso na profissão são apresentados os valores constantes na Tabela 4.

Tabela 4. Médias e desvio padrão obtidos por item e no total por modo de ingresso

Item	DL 40.822/56 339/73	Desvio Padrão	C.F.O.	Desvio Padrão	A.M.	Desvio Padrão	Ex-Guarda Fiscal	Desvio Padrão	N
1	2,53	1,697	2,92	1,289	2,35	1,102	3,07**	1,233	358
2	2,03	1,402	2,17	1,517	2,27	1,289	1,93	1,287	358
3	2,03	1,402	2,45	1,455	1,95**	1,101	2,50	1,334	358
4	2,00	1,203	2,61	1,268	2,30	1,162	2,30	1,344	358
5	1,87	1,456	1,89	1,258	1,25	0,612	2,33**	1,244	358
6	2,73	1,048	2,58	0,960	2,34	0,966	2,62	1,166	358
7	3,93	1,202	4,01	1,200	3,57	1,082	4,03	1,164	358
8	2,73	1,461	3,18**	1,306	2,98	1,081	2,83	1,251	358
9	2,03*	0,928	2,66	0,943	2,95*	0,885	2,50	1,000	358
10	3,63	1,245	3,50	1,177	4,04	0,956	3,60	1,123	358
11	2,03	1,377	2,04	1,283	2,28	1,178	2,07	1,191	358
12	1,97	1,129	2,19	1,204	1,76	0,945	2,33	1,052	358
13	4,03	1,402	4,47	1,015	4,36	0,937	4,58	0,809	358
14	3,30	1,393	3,57	1,439	2,98**	1,381	3,53	1,443	358
15	1,43	1,073	1,87	1,168	1,57	0,869	2,00	1,207	358
16	1,70	1,055	2,15	1,206	1,68	0,914	1,78	0,958	358
17	2,60	1,354	2,72	1,334	3,11**	1,248	2,75	1,469	358
Total***	2,51	1,284	2,76	1,237	2,57	1,042	2,75	1,193	358

Notas: * Significativamente diferentes entre si

** Significativamente diferente dos restantes

*** Estes valores resultam do facto dos totais terem sido divididos pelo conjunto dos itens (17).

Uma análise das médias obtidas por item e por modo de ingresso revela-nos que a adesão ao modelo institucional é comum a todos eles, embora o valor mais baixo se situe nos oficiais que ingressaram na GNR através dos Decretos-Lei 40.822/56 e 439/73.

A adesão ao modelo institucional é transversal aos diferentes modos de ingresso relativamente aos benefícios sociais (item 2), intenção de sair (item 3), prestígio social (item 4), natureza da instituição (item 5), motivos de escolha da profissão (item 6), primazia dos interesses pessoais sobre os interesses da organização (item 9), avaliação do desempenho (item 11), defesa dos interesses (item 12), espírito militar (item 15) e orientação para a missão (item 16).

A adesão ao modelo ocupacional é consensual no que respeita à fixação de objectivos que motivam o desempenho (item 7), motivação dependente do desempenho de funções de responsabilidade (item 10) e local de residência (item 13).

No que concerne ao papel do cônjuge (item 14), os oficiais provenientes da Academia Militar expressam uma orientação institucional em contraponto com os restantes modos de ingresso.

Quanto ao cerimonial militar (item 1), os oficiais provenientes da Ex-Guarda Fiscal são o único modo de ingresso que expressa tendências ocupacionais advogando a sua redução.

Significativo é ainda o facto dos oficiais oriundos dos CFO serem os únicos a valorizar claramente a iniciativa (item 8) e os oficiais provenientes da Academia Militar defenderem que ninguém deve ser destacado para um lugar contra a sua vontade (item 17).

Tabela 5. Médias e desvio padrão por modo de ingresso

	Média	Desvio Padrão	N
Dec.-Lei 40.822/56 e 439/73	2,51	1,284	30
CFO	2,76	1,237	137
Academia Militar	2,57	1,042	131
Ex-Guarda Fiscal	2,75	1,193	60
Total	2,67	1,186	358

A análise por modo de ingresso, apresentada na Tabela 5, parece confirmar a tendência registada na análise por postos. Assim, os oficiais mais antigos, ingressados na instituição através dos Dec. -Lei 40.822/56 e 439/73 (coronéis e 57 % de tenentes-coronéis) e os oficiais mais jovens, provenientes da Academia Militar (alferes e tenentes e 21% dos capitães), apresentam concepções mais próximas do pólo institucional. Por sua vez, os oficiais dos CFO (36% tenentes-coronéis, 87% maiores e 49% capitães) e os oficiais e da Ex-Guarda Fiscal (50% coronéis, 7% tenentes-coronéis, 15% maiores e 30% capitães) são os que registam valores mais elevados, menos próximos do pólo institucional.

Como foi anteriormente referido, o questionário foi também ministrado aos cadetes dos 1.º e 4.º anos do Curso de GNR da Academia Militar cumprindo o duplo objectivo de verificar o instrumento de recolha de dados, servindo pois de pré-teste, e de possibi-

litar a comparação com a população em análise, sendo esta a aproximação possível a um estudo do tipo longitudinal.

Tabela 6. Valores das médias, desvio padrão e variância em cada item e no total dos cadetes dos 1.º e 4.º anos (N = 67)

ITEM	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
1	2,24	0,959
2	2,10	1,103
3	1,52	0,785
4	2,10	1,156
5	1,84	1,06
6	2,46	0,959
7	3,37	0,982
8	2,99	1,2
9	2,54	0,974
10	3,58	0,873
11	2,22	1,191
12	1,81	0,957
13	4,75	0,56
14	3,30	1,436
15	1,76	0,923
16	1,61	0,797
17	3,37	1,265
Total*	2,58	1,011

Nota: * Estes valores resultam do facto dos totais terem sido divididos pelo conjunto dos itens (17).

A análise dos valores da Tabela 6 revela-nos que os cadetes aderem de forma um pouco mais vincada ao modelo institucional que os oficiais do quadro permanente.

Quando efectuamos uma comparação por itens constatamos que à semelhança dos oficiais, os cadetes aderem maioritariamente ao modelo ocupacional nos itens relacionados com a orientação normativa (item 7), motivação profissional (item 10), local de residência (item 13) e papel do cônjuge (item 14).

Todavia, ao contrário dos oficiais, os cadetes assumem ainda uma posição ocupacional no que concerne à primazia dos interesses da instituição *versus* interesses pessoais, relativamente ao local de serviço (item 17). Apesar do valor expresso ser moderadamente ocupacional (3,37), não deixa de indicar que, em relação ao local de serviço, os cadetes valorizam de forma mais acentuada os interesses pessoais do que os interesses da instituição.

Significativo é também o facto do valor expresso relativamente ao local de residência (4,75), ser mais elevado que o valor expresso pelos oficiais (4,41), indicando que, sobre esta matéria, os cadetes detêm uma posição ainda mais ocupacional, não concebendo a existência de quaisquer constrangimentos quanto à escolha do local para residir desde que isso não afecte o serviço.

Nos restantes itens em que tanto cadetes como oficiais aderem ao modelo ocupacional (itens 7, 10 e 14) as médias dos cadetes são mais baixas que as dos oficiais, assumindo assim posições um pouco menos ocupacionais.

Em todos os outros itens a orientação é, tal como nos oficiais, predominantemente institucional, revelando posições firmes em aspectos como motivação vocacional (item 3), natureza militar da instituição (item 5), defesa dos interesses (item 12), espírito militar (item 15) e cumprimento da missão (item 16).

Pese embora, tanto cadetes como oficiais optarem pela natureza militar da instituição (item 5), os oficiais são os que mais se aproximam do pólo institucional.

À semelhança dos oficiais, os cadetes atribuem um valor moderado à iniciativa (item 8), valorizando de forma ligeiramente mais acentuada o cumprimento das normas e regulamentos.

Numa tentativa de efectuar uma aproximação à abordagem do tipo longitudinal decidimos comparar as médias obtidas desde a patente mais baixa, cadete do 1º ano, até ao posto mais elevado, coronel, sendo os resultados apresentados na Tabela 7.

Tabela 7. Valores das médias, em cada item e no total por postos

ITEM	Cadetes do 1º ano	Cadetes do 4º ano	Alferes	Tenente	Capitão	Major	Tenente-coronel	Coronel
1	2,40	2,65	2,11	2,46	2,89	3,08**	2,73	1,50
2	2,60*	1,70	2,06	2,48	2,22	1,98	2,02	1,10*
3	1,33	1,68	1,94	1,94	2,47	2,36	2,09	1,80
4	1,97	2,22	2,31	2,16	2,63	2,42	2,02	2,00
5	2,27	1,49	1,22	1,32	1,97	1,81	1,84	1,50
6	2,47	2,46	2,67	2,33	2,48	2,64	2,61	2,30
7	3,30	3,43	3,78	3,38	3,97	3,87	4,14	3,80
8	2,77	3,16	3,19	2,98	3,06	2,98	2,68	3,40
9	2,20	2,81	3,06**	2,97	2,74	2,45	2,32	1,60
10	3,60	3,57	3,89	4,14	3,64	3,45	3,55	3,90
11	2,23	2,22	2,14	2,11	2,31	2,00	1,89	1,40**
12	2,17	1,51	1,72	1,94	2,15	1,94	2,11	2,20
13	4,77	4,73	4,06	4,35	4,63	4,43	4,05	4,40
14	3,50	3,14	2,94	2,98	3,46	3,57	3,32	3,60
15	1,73	1,78	1,39	1,56	2,00	1,77	1,48	1,40
16	1,50	1,70	1,72	1,83	1,96	2,06	1,70	1,40
17	3,13	3,57	3,81	3,00	2,79**	2,30**	2,73**	3,00
Total***	2,58	2,58	2,59	2,58	2,79	2,65	2,55	2,37

Notas: * Significativamente diferentes entre si

** Significativamente diferente dos restantes

*** Estes valores resultam do facto dos totais terem sido divididos pelo conjunto dos itens (17).

Constatamos que a adesão ao modelo institucional é comum a todos os postos.

A tendência verificada ao longo da carreira sugere que, até ao posto de tenente, as médias mantêm-se praticamente uniformes, reflectindo posições próximas do pólo institucional, aumentando nos postos de capitão e major para voltarem a diminuir, de forma mais acentuada, nos postos de tenente-coronel e coronel.

Excepções a esta tendência ocorrem nos itens relativos aos benefícios sociais (item 2), natureza militar da instituição (item 5) e defesa dos interesses (item 12).

Nestes itens os recém-chegados à Academia apresentam valores substancialmente mais elevados que os registados nos restantes postos, situação que não se mantém nos cadetes do 4º ano.

No que concerne aos benefícios sociais (item 2) os cadetes do 1.º ano registam o valor mais elevado entre todos os postos, sugerindo que são os menos preocupados com a sua transformação em subsídios ou em vencimento.

Quanto à natureza militar da instituição (item 5) a diferença registada entre as médias dos cadetes dos 1.º e 4.º anos são bastante significativas, atingindo 0,90. Assim, à entrada para a Academia Militar os cadetes registam algumas dúvidas entre a natureza civil ou militar da instituição, situação que não se verifica após a permanência de quatro anos naquele estabelecimento militar de ensino. Os valores registados pelos cadetes do 4.º ano sobre a natureza da instituição são, com excepção dos coronéis, os mais próximos do pólo institucional.

Relativamente à defesa dos interesses (item 12) os cadetes do 1.º ano registam a posição menos institucional em nítido contraponto com os cadetes do 4.º ano que registam a posição mais próxima do pólo institucional entre todos os postos.

Estes dados sugerem-nos que o processo de socialização sofrido pelos cadetes durante os quatro anos que permanecem num estabelecimento militar de ensino poderá ter alguma influência nesta mudança, aproximando-os, nestes aspectos, de concepções mais institucionais.

Considerações Finais

Os dados da análise revelam que os oficiais da GNR estão mais próximos do pólo institucional do que do ocupacional, tal como definidos por Moskos (1977, 1986); no entanto, esta tendência é bastante moderada, estando a média próxima do centro da escala.

A análise por postos e por modos de ingresso revela que esta tendência está longe de ser uniforme, não se podendo, contudo, falar de forma inequívoca em “compartimentação” de opiniões no interior da Instituição.

Assim, os alferes e os coronéis apresentam valores próximos do pólo institucional, enquanto os capitães e os majores se situam perto da posição neutral.

Os oficiais mais jovens, alferes e tenentes, valorizam mais os interesses pessoais que os interesses da organização. Os de patente intermédia, capitães e majores, sentem-se menos bem dentro de uma organização que não satisfaz por completo as suas necessidades materiais. Os tenentes-coronéis são os que menos valorizam a iniciativa e os que mais se preocupam com os objectivos da organização em detrimento

dos objectivos dos comandantes. Os coronéis são os que melhor se identificam com os valores tradicionais da organização, apesar de serem os que menos confiam na hierarquia para resolução dos seus problemas.

Quanto ao modo de ingresso verifica-se que os oficiais que ingressaram na instituição através dos Decretos-Lei 40.822/56 e 439/73 são os que registam concepções mais próximas do pólo institucional, enquanto os restantes modos de ingresso apresentam valores semelhantes que, apesar de caírem no modelo institucional, estão próximos da posição neutral.

Os resultados da presente pesquisa ao revelarem a coexistência de características múltiplas, por vezes contraditórias, na mesma escala em simultâneo, parecem confirmar que o modelo I/O não lida com pólos opostos de uma mesma dimensão mas sim com dimensões independentes. O presente estudo confirma pois que um indivíduo pode expressar, em simultâneo, preocupações de carácter institucional e ocupacional consoante as matérias em análise.

Assim, a adopção de um conjunto de orientações por parte dos oficiais similares às utilizadas nas organizações civis, não significa o abandono incondicional dos valores e normas que tradicionalmente têm caracterizado as instituições militares.

Ganha deste modo especial ênfase o conceito de *profissionalismo pragmático* de Segal (1986), que combina preocupações de ordem institucional e ocupacional e que constitui a categoria modal dos oficiais da GNR na actualidade.

Uma tentativa de caracterização do perfil médio do oficial da Guarda Nacional Republicana parece apontar para um forte sentimento de identificação com a organização, menos evidente no nível intermédio da carreira, sentido do dever, preferência pelo desempenho de funções de responsabilidade, nítida separação entre família e instituição, recusa de quaisquer constrangimentos quanto ao local de residência e alguma dependência em relação à hierarquia e aos regulamentos em detrimento da iniciativa.

Por último, apesar de não podermos falar em choque, uma vez que como já foi referido, a orientação dos oficiais é maioritariamente institucional, os valores registados pelos oficiais de patente intermédia, particularmente no que concerne à intenção de sair e à preocupação com o nível remuneratório, a desconfiança dos coronéis na hierarquia relativamente à defesa dos seus interesses, e a valorização dos interesses pessoais em detrimento dos interesses da organização por parte de cadetes, alferes e tenentes denotam que as pressões da sociedade envolvente são manifestas e merecem alguma reflexão por parte da hierarquia.

Bibliografia

Baltazar, Maria da Saudade - 2001 - *As Forças Armadas Portuguesas - Desafios numa Sociedade em Mudança* -, Évora, Universidade de Évora (Dissertação de Doutoramento).

Boene, Bernard e Dandeker, Christopher - 1988 - "Le Rôle de la Force et des Institutions Militaires à la fin du XXe Siècle" in Boene, Bernard e Dandeker, Christopher (Coords), *Les Armées en Europe*, Paris, Éditions La Découverte.

Caforio, Giuseppe - 1988 - "The Military Profession: Theories of Change" *Armed Forces and Society*, vol. 15, n.º 1, Fall, pp. 55-69.

Carrilho, Maria - 1978 - "Principais Tendências na Sociologia Militar-Literatura e Selecção Bibliográfica", *Nação e Defesa*, n.º 7, pp. 157-169.

Carrilho, Maria - 1985 - *Forças Armadas e Mudança Política em Portugal no Séc. XX: para uma Explicação Sociológica do Papel dos Militares*, Lisboa, Estudos Gerais, série Universitária.

Cotton, Charles - 1981 - "Institutional and Occupational Value in Canada's Army", *Armed Forces and Society*, vol. 8, n.º 1, Fall, pp. 99-110.

Esteves, Jorge - 1992 - *Tendências da Profissão Militar na GNR - um Estudo ao Nível do Posto de Capitão*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (Dissertação de Licenciatura).

Esteves, Jorge - 2006 - *Guarda Nacional Republicana: Tendências da Profissão de Oficial num Tempo de Transição*, Évora, Universidade de Évora (Dissertação de mestrado).

Janowitz, Morris - 1967 - *The Professional Soldier*, London, Collier Macmillan Publishers.

Janowitz, Morris - 1977 - "From Institutional to Occupational: the Need for Conceptual Continuity", *Armed Forces and Society* 4, (1) pp. 51-54.

Jenkins, G. H. e Moskos, Charles - 1984 - *Las Fuerzas Armadas y la Sociedad*, Trad. Espanhola, Madrid, Alianza Editorial.

Jenkins, G. H. - 1985 - "Landmarks in Defense Literature", *Defense Analysis*, Vol. 1, Nº1, pp. 75-77.

Jenkins, G. H. - 1990 - "The Concept of Military Professionalism", *Defense Analysis*, Vol. 6, nº2, pp. 117-130.

Manigart, Philippe - 1986 - “Civilisation des Organisations Militaires et Politique du Personnel: Vers un Modèle d’Organisation Plurale”, *Sécurité et Stratégie* n.º 2, Juin.

Moskos, Charles - 1973 - “The Emergent Military - Civil, Traditional or Plural? *Political and Sociological Review*, 16: 255-280.

Moskos, Charles - 1977 - “From Institution to Occupation: Trends in Military Organizations”, *Armed Forces and Society*, N.º 4, pp. 41-50.

Moskos, Charles - 1986 - “Institutional / Occupational Trends in Armed Forces: an Update”, *Armed Forces and Society*, vol. 12, N.º 3, Spring, pp. 351-376.

Moskos, C. e Wood, F. - 1991 - *Lo Militar: Más que una Profesion?*, trad. espanhola, Madrid, Ministério de Defesa.

Moskos, C., Williams, J. e Segal, D. - 2000 - *The Postmodern Military: Armed Forces After Cold War*, New York, Oxford University Press.

Segal, David - 1986 - “Measuring the Institutional Occupational Change Thesis”, in *Armed Forces and Society*, 12 (3), pp. 351-376.

Sousa, Cardoso de - 1993 - *Análise da Tendência Institucional-Ocupacional dos Oficiais do Exército Português*, Lisboa, Instituto Superior de Psicologia Aplicada (Dissertação de Mestrado).

Vaz, Nuno Mira - 2002 - *Civilização das Forças Armadas nas Sociedades Demoliberais*, Lisboa, Edições Cosmos, Instituto da Defesa Nacional.

Desafios Europeus, Projectos Nacionais, Realidades da Globalização*

João Salgueiro

Economista

Resumo

A radical alteração do quadro da economia internacional após 1989 torna indispensável a reconfiguração do projecto europeu e também do projecto nacional, nas suas prioridades próprias e nas relações com a UE.

O excessivo euro-centrismo tem estado associado ao fraco desempenho da Europa no confronto intercontinental, face aos desafios da globalização. Ao contrário do que aconteceu em 1986, o actual euro-pessimismo não encontra fácil solução nos avanços da integração económica, em consequência do menor significado do mercado interno e do relevo crescente das economias asiáticas. O enfoque nos avanços institucionais, deve deslocar-se para a agenda política à luz da experiência dos povos europeus. Os avanços na comunitarização das políticas europeias estão condicionados pela conciliação dos interesses nacionais e pelo aumento dos recursos comuns à medida das políticas comuns.

Em Portugal impõe-se ultrapassar a excessiva fixação nos objectivos decorrentes da convergência europeia. Hoje os principais desafios são, cada vez mais, os que resultam da falta de competitividade – decorrentes da globalização e do alargamento – e os que resultam da incapacidade para erradicar as causas, conhecidas de há muito, do nosso fraco desempenho colectivo.

Abstract

European Challenges, National Projects, Globalisation Realities

The radical change of the international economic framework after 1989 imposes both a new European project and a new national project. An excess of euro-centrism has been associated to the weak performance of Europe compared with other Continents in a new globalized economy. Contrary to what happened in 1986, the present euro-pessimism cannot easily be solved by more European integration as the internal market is relatively less important and a new strong competition from Asian economies has to be faced. More important than institutional improvements, better policies are needed to correspond to the effective needs of the Europeans. Also it is not possible to ignore that common European policies are dependent on the conciliation of national interests as well as on the creation of new common resources.

A new set of economic objectives is also needed in Portugal other than the convergence to the European average. The main challenges are now related to the lack of competitiveness – due to the globalization and the enlargement – and also to the need to finalize long due reforms to eradicate economic and social inefficiencies.

* Palavras proferidas em 5 de Dezembro de 2006 na Sessão Solene de Abertura do Curso de Defesa Nacional 2006/2007.

Vivemos hoje um período de grandes mutações que, em muitos aspectos, alteram o quadro das relações mundiais que prevaleceu nos últimos dois séculos, circunstâncias que exigem resposta esclarecida e determinada para assegurar estratégias actualizadas a nível nacional e europeu.

Portugal atravessa uma fase de necessária reconfiguração do projecto nacional, tanto nas suas prioridades próprias como nas relações com a UE - e com os mercados globais. Trinta anos atrás, os portugueses, em circunstâncias muito difíceis, tiveram que pôr termo a um projecto nacional que durante séculos assentou na manutenção e defesa de um espaço imperial, com sucessivas concretizações. A partir de 1975, a nova configuração dos objectivos e políticas nacionais centrou-se essencialmente no espaço europeu e no projecto de crescente integração institucional na Europa.

Mas os avanços bem sucedidos até aos anos 90, deram lugar a uma crise prolongada, com divergência do ritmo de crescimento, precaridade crescente do emprego, dificuldades financeiras e perda generalizada de confiança. Importa interpretar melhor os condicionalismos e as dificuldades económicas que agora defrontamos, paradoxalmente, num momento de forte crescimento mundial, e criar capacidade de resposta actualizada.

O tema que me propus tratar “Desafios Europeus, Projectos Nacionais Realidades da Globalização” pretende contribuir, com as limitações decorrentes do tempo disponível e da minha especialização, para debater a incidência do novo quadro mundial nas políticas nacionais e no processo de integração europeia.

É conhecido que o desempenho das economias tem um papel decisivo nas realidades sociais e políticas, e nas relações internacionais. Em épocas de crises económicas, o desemprego aumenta, há ameaças de deslocalização, impõem-se cortes nas despesas e nos sistemas sociais, e generalizam-se as piores expectativas. A quebra de expectativas anda normalmente associada à instabilidade social, quando não se torna fonte de contestações violentas e de agudização de conflitos. Tem implicações ao nível da solidariedade, sendo naturalmente mais difícil repartir a escassez do que a abundância. E tem também reflexos ao nível das relações externas reforçando-se a defesa dos interesses nacionais e o isolacionismo das políticas.

Inversamente, sabemos que quando o desempenho económico é positivo, reforçam-se esperanças adicionais, avolumam-se os recursos para novos projectos, é possível propor melhorias, torna-se maior a estabilidade política e é mais difícil generalizar a contestação.

As origens e os desenvolvimentos da UE estão muito ligados ao desempenho económico que se tornou possível desde 1945. Após a I Guerra Mundial e as suas destruições, em 1918, o Tratado de Versailles foi acompanhado de grande optimismo por se acreditar numa paz duradoura. Mas 20 anos depois, uma nova guerra, ainda mais violenta e mortífera, tornou evidente a necessidade de novas opções.

Em 1943, anunciada a vitória na II Guerra Mundial os aliados ocidentais compreenderam que se tornava igualmente necessário ganhar a paz, construindo condições de progresso e estabilidade. O quadro institucional então criado contribuiu para a configuração de uma nova ordem mundial - favorável à liberalização do comércio, à estabilidade cambial e ao investimento produtivo - encorajando assim o melhor conhecimento entre os povos e o estabelecimento de relações mutuamente vantajosas.

Como é conhecido, adoptou-se também um programa para promover a reconstrução na Europa, em que vencidos e vencedores foram tratados de igual forma. O plano Marshall criou uma prática de colaboração no espaço da Europa ocidental. Com a OECE e a UEP reduziram-se barreiras, progrediu-se no multilateralismo e generalizou-se uma prática de co-responsabilização que ainda hoje se mantém com os exames anuais às políticas de cada país conduzidos pela OCDE.

A rápida recuperação das destruições provocadas pela guerra e os correspondentes benefícios económicos sociais e políticos que daí decorreram ficaram associados à consolidação e aprofundamento da integração europeia. A construção europeia coincidiu com uma época de paz, de colaboração reforçada entre os povos, com o progresso das condições de vida, do nível de rendimento e dos sistemas sociais. Na memória dos povos ficou a experiência de que o alargamento e aprofundamento da integração produzem resultados positivos. Radicou-se, assim, na fase do pós-guerra a ideia de que “mais Europa” contribui para resolver os problemas económicos e sociais.

Inversamente sem surpresa, as dificuldades económicas traduziram-se em reflexos de euro-pessimismo. Assim aconteceu particularmente entre 73 e 85 quando os avanços da integração se tornaram inviáveis.

O que criou o euro-cepticismo de 1973 a 1985 não foi a incapacidade da integração europeia progredir mais, mas a consequência de uma prolongada crise económica associada aos choques do petróleo. Uma crise económica que resultou do desabar do sistema monetário internacional - com o fim das paridades fixas e sucessivas crises cambiais em vários países do mundo - e do agravamento dos preços da energia em 1973, reforçado em 1979. Vivemos então um longo período de dificuldades econó-

micas, com todos os efeitos previsíveis de aumento do desemprego, agravamentos fiscais e cortes das despesas, limitação do crescimento e quebra generalizada de expectativas. Assistiu-se, naturalmente, a uma fase de euro-pessimismo porque as pessoas se interrogavam sobre os méritos dos avanços da integração europeia e do Mercado Comum quando a situação económica se continuava a agravar.

O euro-pessimismo foi vencido em 86 quando a retoma se consolidou com a queda dos preços do petróleo. Com a presidência de Jacques Delors, que coincidiu com o potencial de relançamento produtivo associado à redução dos custos de energia após 1995, o projecto do mercado interno europeu 92 criou uma nova esperança. Foi ainda à estratégia de “mais Europa” que se recorreu quando, após a queda do Muro de Berlim, se procurou evitar que forças centrífugas se pudessem desenvolver, propondo aos povos europeus o projecto da Moeda Única.

Estamos de novo a viver uma fase de euro-pessimismo. Mas agora o problema não encontra fácil solução nos avanços no processo de integração, em consequência da radical alteração do quadro da economia mundial.

Não é pelo facto de não haver maior reforço das instituições europeias que o desemprego tem crescido, ou que a insegurança no emprego tem aumentado, que ocorrem as deslocizações, ou que há piores expectativas em relação ao futuro. A razão tem que encontrar-se nos novos desafios a que a economia europeia agora está sujeita, em consequência também do alargamento mas muito em especial como reflexos dos efeitos da globalização.

A solução de “mais Europa” tem neste momento menos sentido do que tinha aquando da última crise. Então precisávamos apenas de resolver os problemas do funcionamento da economia europeia e até, talvez, uma tentação *keynesiana* pudesse ser defendida. Foi necessário um compasso de reajustamento, mas a estratégia de relançamento poderia ainda ser desenvolvida em larga medida à escala europeia. Mas hoje o significado das fronteiras europeias é muito menor do que nessa altura. Não podemos recorrer a uma estratégia para a Europa dependente do seu próprio espaço, no âmbito das fronteiras do mercado comum.

O que a França concluiu em 1982 quando, pela última vez, tentou relançar a economia em contra-ciclo foi que não tinha possibilidade de o fazer isoladamente, passando o franco francês a evoluir como sombra do marco. A conclusão de que não se podia ter uma solução para a economia francesa fora da interdependência com a economia de outros países assume hoje uma nova dimensão. Não mais se podem adoptar soluções europeias independentemente das transformações em curso na

economia global. Cada vez menos o simples aumento da dimensão do espaço europeu permite resolver os novos problemas. O espaço determinante é agora o da economia mundial.

Também não tem sentido pensar que há uma correlação entre a dimensão das economias e o seu potencial de competitividade. Se olharmos para a Europa, vemos que países como a França, a Alemanha, a Itália têm tido mais dificuldades do que, por exemplo, os países nórdicos, a Suíça, a Bélgica, a Holanda, a Irlanda, o Luxemburgo. E assim aconteceu igualmente na Ásia nas últimas décadas com os tigres asiáticos, que arrancaram muito antes da China e da Índia, e tiveram um sucesso prolongado que ainda continua. Também na América Latina não há correlação entre o progresso económico e a dimensão dos países.

O mito de que a dimensão é indispensável para o dinamismo económico não tem base. Não é que a dimensão prejudique, mas não é em si uma condição necessária. Não é o diferencial da dimensão que faz a diferença, o que importa é o diferencial de competitividade, que pode ser conseguido em economias de diferente dimensão.

Neste momento na Europa precisamos de um período de reflexão sobre os novos desafios e as opções de futuro. Devemos agradecer o incidente do Tratado Constitucional Europeu. Foi um episódio evitável porque era desnecessária a tentativa de forçar a introdução de uma Constituição, ainda para mais sob a ameaça de chantagens quanto ao prazo de decisão e quanto à necessidade de assegurar a sua aprovação integral.

Dois países deram-nos a possibilidade de reflectir - a França e a Holanda - mas podemos reear que a reflexão se faça ainda apenas centrada sobre os avanços do quadro institucional e não considere desafios mais decisivos que temos para resolver na Europa. Se vamos continuar a tentar que as respostas aos desafios europeus se encontrem nas revisões institucionais, é provável que muitos dos problemas que atingem os povos europeus continuem sem resposta.

E, no entanto, todos os dias se repetem novos alertas e não apenas nas indústrias tradicionais. Vivemos há alguns meses em Portugal o episódio da deslocalização de uma fábrica automóvel e os sintomas são de que, infelizmente, vamos assistir a outras deslocalizações nos próximos anos. A Bélgica foi também atingida por idêntica dificuldade com o anúncio pela *Volkswagen* da transferência de uma fábrica para a República Federal da Alemanha, envolvendo o desaparecimento de 4.000 postos de trabalho directos e 5.000 indirectos.

Não são apenas os efeitos da concorrência que os novos países do alargamento representam para a Europa dos 15. São principalmente, as repercussões da concorrência global que põem em causa o padrão de competitividade e afectam a solidariedade dentro da Europa. As empresas deslocalizam-se hoje facilmente em função da reconfiguração da sua estrutura de custos. E a força da concorrência tornou-se implacável com a globalização da economia de mercado.

A grande mudança com a queda do Muro de Berlim, quanto a mim, foi o fim da existência de sistemas económicos alternativos - a economia de mercado e a economia planificada. O facto de haver concorrência entre diferentes sistemas incentivava a auto-disciplina da economia de mercado e tornava desejável a existência de mecanismos de solidariedade e redistribuição. A Constituição da RFA oferecia um bom exemplo quando definia o seu sistema como uma economia social de mercado. O objectivo a atingir era o de uma economia social, embora fosse alicerçada nos mecanismos de mercado.

Hoje o desafio fundamental que incide nas economias de quase todos os países é o de assegurar sem restrições a eficiência dos mercados no espaço mundial. Não havendo regulação mundial nem um governo mundial, em última análise, a lei que determina as decisões é a lei da concorrência. Os mais eficazes avançam e os mais mal sucedidos não sobrevivem.

É certo que as condições tecnológicas já existiam. Já existiam as telecomunicações que permitem gerir em tempo real, com a comunicação instantânea, ou os transportes aéreos que permitem viajar para qualquer parte do mundo em 24 horas, ou os transportes de mercadorias que fazem com que as mercadorias, vindas da China, da Nova Zelândia ou do Chile, cheguem a Lisboa mais baratas do que produzidas localmente. As condições tecnológicas já existiam, mas foram potenciadas pela crescente liberalização económica, pela desregulação e, muito em especial, pela queda do Muro de Berlim.

Desaparecida a concorrência entre os sistemas económicos, aumentou a segurança dos investimentos no estrangeiro. Hoje, uma empresa multinacional tanto investe na China como investe na Europa. O risco sistémico é idêntico, porque os sistemas obedecem aos mesmos princípios da liberdade de concorrência, que são assumidos por todos os governos. Mesmo os governos comunistas da China ou do Vietname desenvolvem hoje grandes esforços para captar investimento estrangeiro, concretizando reformas radicais dos seus enquadramentos legislativos e regulamentares.

A partir de 1990, percebeu-se que se podia investir sem risco em qualquer parte do mundo e que os sistemas eram idênticos. Multiplicaram-se grandes empresas

verdadeiramente mundiais, o que até aí fazia muito menos sentido. As empresas desligaram-se cada vez mais dos países de origem e reforçou-se o capitalismo institucional. Fundos de pensões e fundos de investimento controlam crescentemente a vida das empresas, com o imediatismo de querer resultados a curto prazo e a necessidade de fazer mais-valias, mesmo que isso implique fechar e deslocalizar empresas.

É neste enquadramento que estamos a viver. Não sei por quantos anos ou por quantas gerações, mas nesta fase histórica da humanidade é a regra do jogo sem verdadeira alternativa. Talvez a Coreia do Norte ou Cuba tenham alguma hesitação, mas mais nenhum país hesitou em adoptar a regra de mercado.

Os europeus têm infelizmente vivido muito desfocados da atenção a este novo enquadramento. O euro-centrismo sobrevive mais do que seria justificado, porque não se tem a noção da dimensão dos desafios. Nós, em Portugal, sofremos um duplo desajustamento, porque nos concentramos nos desafios europeus e a Europa, por sua vez, está demasiado focada em si mesma.

O nosso luso-pessimismo é uma forma agravada do euro-pessimismo. Já hoje o Sr. Director do IDN nos referiu esse surpreendente inquérito de opinião sobre o sentimento português. Estou convencido que é antes de mais uma manifestação de desagrado e desânimo pelo que está a acontecer.

Tivemos várias crises na nossa história em que a desafecção nacional atingiu as diferentes classes, às vezes as mais privilegiadas. Mas depois a reacção a essa perda de sentimento nacional foi sempre muito vigorosa. Os portugueses neste momento estão naturalmente desorientados porque vêem fraca esperança no seu futuro. Estamos a viver desde 2001 uma longa crise, com a economia a crescer menos do que na Europa. Temos estado a divergir, pondo em causa o grande objectivo da política nacional desde 1986 – a convergência para a média europeia – e dizem os responsáveis que são precisos mais 2 ou 3 anos de modestos crescimentos.

Aliás, as organizações internacionais confirmam essa estimativa. Oxalá tivéssemos uma boa surpresa, mas todas as estimativas, do Governo português e de entidades estrangeiras, prevêem um período de alguns anos de relativa estagnação. As melhorias previstas não são suficientes para, pelo menos, acompanharmos o ritmo médio europeu.

Noutras ocasiões, desde 2000, tive a oportunidade de dizer que me parecia que a estratégia que Portugal estava a adoptar era uma estratégia errada. Consistia em dar toda a prioridade ao equilíbrio das contas públicas e esperar que a economia alemã recuperasse, para depois crescermos pelo reflexo da procura externa. Assim, se

conseguíssemos reequilibrar as contas públicas enquanto a economia alemã estava em crise, estaríamos então em ótimas condições para crescer quando a economia alemã arrancasse. Os resultados são infelizmente conhecidos.

Na realidade, precisamos de uma estratégia diferente. Estamos excessivamente polarizados na Europa e muito polarizados no défice das contas públicas. São dois desafios importantes. A Europa e o défice das finanças públicas põem-nos sem dúvida desafios incontornáveis, mas não esgotam a dimensão dos nossos problemas e não são esses, quanto a mim, os principais objectivos que devemos fixar-nos. Os principais são os desafios da globalização e os que resultam do nosso fraco desempenho colectivo.

A ideia que se criou de que alguém resolverá por nós os problemas é uma ideia que não tem base. As novas gerações desinteressam-se da intervenção activa e esperam demasiado que os problemas serão resolvidos pelas gerações anteriores; os cidadãos pensam que o Governo vai resolver as suas dificuldades, mesmo quando não tem poder para tanto; nós pensamos que da Europa virá solução para os nossos problemas. Tratam-se de convicções infundadas que envolvem riscos sérios no actual contexto internacional.

Deveríamos fazer uma avaliação sem condescendências e ver o que temos que mudar no nosso desempenho para atingir níveis de competitividade à medida dos desafios que queremos vencer. E a Europa deveria fazer o mesmo. Novas e melhores respostas não parecem adiabáveis quando vemos o abismo que há entre as preocupações de reformas institucionais propostas para a União Europeia pelos seus dirigentes e os resultados dos inquéritos de opinião aos europeus.

O Eurobarómetro, um inquérito insuspeito e europeísta, que deveria ser de leitura obrigatória, documenta bem a tendência para um menor envolvimento dos cidadãos. A base de apoio para a integração europeia tem vindo a reduzir-se. A participação nas eleições para o Parlamento Europeu caiu para cerca de metade do valor que chegou a ter. Representa hoje menos de 60% dos valores médios de participação nas eleições nacionais, apesar de se registar também algum desencanto na maioria dos países. O inquérito do Outono de 2005 caracteriza bem esta realidade.

Um inquérito anterior, de 2002, sobre o sentimento europeu, permite conclusões mais significativas. Quando se perguntava aos inquiridos se tinham um sentimento europeu ou nacional, 4% diziam que tinham um sentimento europeu e 40% que só tinham um sentimento nacional; os restantes partilhavam um sentimento europeu e nacional, mas com claro predomínio do sentimento nacional.

Esta realidade, obviamente, leva a que os governos nacionais tenham que desempenhar as suas funções com respeito pelo sentimento dos seus eleitores, que actualmente é basicamente um sentimento nacional, e a justificar o seu desempenho político contando sempre com a avaliação das eleições seguintes, de acordo com as regras democráticas.

Os próximos governos certamente não vão depender de um parlamento eleito pelos europeus, vão depender de parlamentos eleitos pelos seus nacionais. E o Conselho Europeu, necessariamente, é um reflexo desta realidade. De facto, trata-se da razão fundamental porque se pode falar de défice democrático na Europa: porque as decisões são tomadas por dirigentes que não são responsáveis perante o eleitorado europeu pelas opções que aprovam. Cada governo, nas decisões que toma ou que apoia, é responsável em relação ao eleitorado do seu país, mas não em relação ao conjunto dos países europeus. Trata-se de uma limitação essencial que explica algumas das contradições entre o europeísmo das declarações e os interesses nacionais que as decisões concretas vão traduzindo.

Pretende-se também melhorar o desempenho das instâncias europeias e corrigir a sua grande inércia. Mas uma condicionante básica dessa inércia tem a ver com os sistemas eleitorais dos países, que não asseguram simultaneidade dos calendários eleitorais. Na prática, com realismo, é necessário aguardar os resultados das eleições na Alemanha, depois das eleições na França ou na Inglaterra. Nos EUA ou no Brasil, por exemplo, esta dificuldade não existe, as eleições são simultâneas em todos os Estados, os governos dependem de eleições directas e a sua reeleição pode ser determinada pelos resultados de qualquer pequeno Estado. Mas de qualquer modo não parece haver condições para que as eleições parlamentares em todos os países possam vir a ser feitas na mesma data. É necessário contar com eleições antecipadas, eventuais quedas de governos, prevalecendo necessariamente lógicas nacionais.

O conhecimento destas realidades não leva a pôr em causa todo o caminho percorrido, mas o futuro impõe soluções ajustadas ao mundo em que estamos a viver, se queremos encontrar progressos sustentáveis. A União Europeia, de facto, é hoje uma comunidade de Nações, com projectos que correspondem ao denominador comum de sentimentos nacionais. Houve desenvolvimentos sensíveis na comunitarização de políticas económicas, mas não é uma estratégia extrapolável independentemente de ser possível assegurar base de apoio ao nível nacional e de obter recursos comuns para as políticas comuns.

Aliás, a contradição entre objectivos e realidades surgiu logo nos primeiros passos após a CECA - e após o início do rearmamento da RFA no âmbito da NATO. Pretendeu-se então constituir uma Comunidade Europeia de Defesa e uma Comunidade Política Europeia. Rejeitadas pelo Parlamento francês, foi apenas uma comunidade económica que veio a ser adoptada. Neste momento não está claro quais as tarefas que os europeus querem pôr em comum, isto é quais as políticas que justificariam afectar recursos próprios e prescindir de parcelas de soberania. Em meu entender, actualmente, o avanço principal deveria ser o de avaliar os objectivos e as políticas comuns, e não o de procurar mais afinamentos institucionais.

Para configuração actualizada do Projecto Europeu, impõe-se clarificar qual a Agenda prioritária dos problemas europeus - que prioridades, que tipo de políticas, que tipo de projectos - sem adiar mais uma vez um exercício de subsidiariedade, imposto já pelo Mandato de Laken, mas frustrado pelos trabalhos da Convenção.

O último Eurobarómetro, do Outono, inventaria as preocupações principais dos europeus. De longe, a maior preocupação é o emprego, depois vem a situação económica, depois a segurança das pessoas. São as três preocupações principais.

Diz-se que nos referendos da França e da Holanda pesaram muito os problemas nacionais. Claro que pesaram, e naturalmente o mesmo aconteceria em outros países. O governo alemão referiu mesmo que se houvesse um referendo na Alemanha, o Tratado Constitucional Europeu provavelmente também não seria aprovado. Só que, felizmente para este Tratado, não há referendos na Alemanha, dados os antecedentes na década de 30.

Em diversos países as pessoas querem ver soluções para os seus problemas e não mais construções que passam ao lado das dificuldades concretas. E, de facto, há problemas, de hoje e de amanhã que não têm tido a atenção merecida; antes de mais, no meu entender, o problema da demografia. A Europa é um continente envelhecido, com queda da população nuns países mais depressa que em outros, mas todos em declínio e com graves consequências. Uma parte da falta de dinamismo económico radica na quebra populacional e o mesmo acontece quanto à insustentabilidade dos custos da segurança social. São problemas que costumam antecipar o declínio das sociedades, conduzindo a situações insustentáveis no confronto internacional - como já tinha acontecido em Roma. A verdadeira solução não passa pela imigração descontrolada sem soluções de assimilação e integração. Seria uma política facilitista, aumentando sem dúvida as contribuições para a segurança social e a oferta de mão-de-obra, mas legando às gerações seguintes os problemas que nós hoje não resolvermos bem.

É difícil explicar porque não há uma política de família na Europa, qualquer política que encare como prioritário o problema da natalidade e corrija os graves desincentivos hoje generalizados.

De igual modo não há ainda uma política que encare de frente a dependência energética e isso seria possível. Fazendo da eliminação da dependência energética um objectivo assumido, como foi o caso da chegada à Lua pelo Governo Kennedy, com certeza teríamos resultados em poucos anos.

Também não têm sido equacionados na sua verdadeira dimensão os problemas da droga, da marginalidade ou da sustentabilidade do desenvolvimento.

São apenas exemplos. Não vou prolongar a Agenda porque não quero cair no erro de estar a dizer o que os europeus pensam ou devem pensar. Mas há certamente problemas concretos que não podemos evitar, que merecem ser equacionados em si mesmos e que carecem de solução efectiva.

A lógica do *problem solving*, que os anglo-saxónicos tendem a privilegiar, falta muito na União Europeia. Quando há um problema é preciso caracterizá-lo em concreto e seleccionar a melhor maneira de o resolver. A solução não resulta de adoptar meras declarações de intenções ou aprovar planos generalistas, ambiciosos nos objectivos mas infundados nos meios. Um exemplo desta metodologia encontra-se facilmente na Agenda de Lisboa, o grande programa para fazer da Europa o continente mais desenvolvido.

Sabe-se que qualquer empresa que não se focar nos poucos desafios essenciais perde a razão de existir. Mas na vida política assumimos facilmente diferentes desafios sem medir os seus efeitos e as suas exigências. Talvez por isso facilmente se enveredou pelo alargamento da UE sem perceber as consequências; também se promoveu activamente o avolumar da imigração e se avançou para a globalização da economia mundial sem antecipar os seus efeitos inevitáveis na competitividade ou no emprego.

Não conseguiremos progressos realistas na compreensão dos problemas europeus sem conferir protagonismo essencial ao novo quadro das realidades mundiais.

Um apontamento sobre a RPC, melhor do que quaisquer considerações genéricas, caracteriza a dimensão dos novos desafios, pela importância que o seu crescimento económico representa em si mesmo e como paradigma das mutações em curso.

Devemos começar por recordar o que foram as mudanças no mundo decorrentes da Revolução Industrial Inglesa. Um país com 15 milhões de habitantes tornou-se numa grande potência mundial pelo avanço tecnológico, económico e financeiro.

Criou um paradigma para sucessivas industrializações na Europa ocidental, nos EUA ou no Japão. Iniciou o declínio das economias tradicionais e a repartição de novos espaços coloniais. Criou desemprego na Índia, onde ia comprar as fibras têxteis, trazendo-as para a Europa e vendendo de volta os tecidos mais baratos do que os produzidos localmente.

Todas estas transformações assumiram dimensão sem confronto na história do passado. O século XIX foi já definido como a idade pós-revolução industrial inglesa. A industrialização do Reino Unido fez-se com uma taxa média de menos de 2% ao ano, o que significa que o produto nacional inglês duplicou cada 35 anos. Numa perspectiva histórica foi um crescimento sem precedentes. Duplicar o produto em 35 anos, quadruplicar em 70 anos, provocou alterações radicais nos níveis de vida, nos valores sociais e políticos, e nas relações internacionais.

Se na China o produto crescer a 8%, duplicará em 9 anos. Representaria um crescimento de 1.500% (15 vezes) no mesmo período de 35 anos. Se crescer a 10%, como tem crescido nas últimas duas décadas, duplicaria em 7 anos, i.e. cresceria 28 vezes nesses mesmos 35 anos. É difícil ignorar o potencial de mudança mundial que pode representar.

Independentemente do ritmo de crescimento, o seu impacto tem a ver também com a dimensão. Não há registo de uma revolução industrial que afectasse simultaneamente 50% da população mundial, como hoje acontece com a industrialização da Índia, da China e de outros países asiáticos envolvidos no mesmo processo.

Acresce, em terceiro lugar, que há reservas de mão-de-obra que vão permitir que os salários se mantenham moderados durante longos períodos, sustentando fortes diferenciais de competitividade. Por outro lado, o que não é menos importante, a China tem evidenciado muito forte capacidade negocial, assente na dimensão do seu mercado e na actuação de um governo muito centralizado, assegurando desde a primeira hora a introdução das tecnologias mais modernas nos processos produtivos, o que, por exemplo, nem o Brasil ou o México conseguiram. Assim, os modelos mais modernos, da última geração, começam a ser produzidos na China com encargos de mão-de-obra reduzidos, idênticos aos que se produzem nos países industrializados a custos muito superiores.

Além disso, a RPC tem uma estratégia de poder. A Cimeira Chino-Africana, recentemente organizada com 35 países, comprova o avanço dessa estratégia integrada, bem como os acordos de longo prazo que celebrou com a Austrália, a Indonésia ou o Brasil para o fornecimento de energia e matérias-primas, ou a forma como está a gerir

as relações com o Irão, constituem elementos de uma estratégia conjugada político-económica por parte de uma potência que quer assegurar, com poder próprio, a sustentabilidade do seu crescimento.

Isto levar-nos-ia a pensar que realmente, a breve prazo, vamos viver no mundo pós-revolução industrial da China. Não deveria ser necessário recordar que as nações europeias que não perceberam o novo quadro pós-revolução industrial inglesa ficaram para trás, como infelizmente aconteceu nos países mediterrânicos.

Em relação ao desenvolvimento asiático, diversos pequenos países europeus perceberam melhor as novas realidades globais e especializaram-se em gamas de produção que permitem actuar directamente em nichos dos mercados mundiais. O que vivemos hoje não é um diferencial de competitividade baseada na dimensão mas na capacidade de inovação e de produtividade, e é isso que estes países compreenderam talvez porque não tinham tentações de, pela dimensão dos mercados próprios, resolverem os problemas.

Também em Portugal é flagrante que precisamos de uma visão actualizada e de maior determinação. Antes de mais, compreender que a integração no espaço europeu não dispensa uma estratégia própria capaz de responder aos desafios que defrontamos e assegurar níveis de desenvolvimento à medida dos nossos desígnios. A ausência de políticas próprias - complexo mal justificado de bom aluno europeu - tem sido responsável pelo desaparecimento de actividades produtivas, ao contrário, por exemplo, do ocorrido também em Espanha, cujas autoridades têm assumido uma política activa de promoção e consolidação de sectores e de empresas.

Por outro lado, é necessária mais ambição na fixação de objectivos. Temos tido como estratégia central da política económica desde 1986 a convergência para a média europeia. Mas trata-se de um objectivo de resignação. Qualquer empresa que ponha como objectivo convergir para a média dos seus concorrentes em trinta anos não tem garantida a sobrevivência e provavelmente encerrará antes desse prazo. O objectivo só pode ser adoptar as práticas dos melhores concorrentes no prazo mais curto, isto é adoptar objectivos de *benchmarking*, como países pequenos têm feito. Foi, aliás, o que se fez em alguns sectores empresariais em Portugal, estratégia infelizmente não generalizada. Mas não se praticou na justiça, na educação ou na burocracia do Estado ao contrário do que aconteceu na Nova Zelândia, Suécia ou Dinamarca. Deveríamos ter adoptado de imediato as melhores práticas para termos um melhor nível de competitividade, o que se fez apenas em alguns sectores empresariais mas praticamente em nenhuma área da Administração Pública.

Importa igualmente encarar de frente o complexo da dimensão nacional. Não há nenhuma razão para Portugal ter alguma preocupação por a sua economia ser 1/6 da economia espanhola. A Dinamarca é apenas 1/20 da economia alemã e não faz problema dessa realidade, nem a Irlanda em relação ao Reino Unido, nem Singapura em relação à Indonésia. Normalmente as vantagens concorrenciais resultam da maior flexibilidade e capacidade de inovação. A dimensão não é uma limitação, precisamos da ambição necessária para ultrapassar esse complexo.

Portugal também tem de enfrentar o complexo da excessiva dependência. Quando vemos os milagres económicos de outros países, da Alemanha ou do Japão no pós-guerra, e mais recentemente, da Irlanda e da Finlândia, o que encontramos de comum são medidas que desbloquearam o potencial produtivo do país, de criatividade e de investimento. Esses progressos não se centraram nas iniciativas directas dos governos desses países. Os governos limitaram-se a criar - mas criaram efectivamente - condições para favorecer a iniciativa das suas empresas e dos investidores estrangeiros. Na Alemanha, por exemplo, foi determinante a reforma monetária a seguir à Guerra, geradora de confiança e que desencadeou o sucesso da indústria exportadora.

Em regra, o que importa é garantir que os comportamentos positivos sejam recompensados e os comportamentos negativos penalizados, gerando-se rapidamente uma dinâmica cumulativa de progresso. O mercado contribui poderosamente para o conseguir, porque recompensa automaticamente os que são mais inovadores e mais produtivos. Mas é indispensável que a legislação e instituições nacionais actuem no mesmo sentido. A Justiça, a Educação ou a Administração Pública são igualmente determinantes para desencorajar os comportamentos perniciosos e encorajar os que são criadores de futuro.

As relações com a União Europeia suscitam também problemas de princípios e da sua aplicação concreta, que nem sempre têm sido ponderados. Todas as análises nacionais e internacionais apontam Portugal como o país mais afectado pelas consequências do alargamento e da globalização. Assim, é necessário reconfigurar o modelo económico sendo exigidas profundas alterações nas nossas estruturas produtivas e no padrão de especialização.

No actual quadro de economia mundial, o espaço da UE não favorece em diversos aspectos a modernização necessária. Para além das dificuldades que resultam da nossa própria capacidade de gestão e do âmbito das políticas monetária e cambial, existem limitações à plena utilização de apoios às indústrias nascentes - apesar da racionalidade da sua fundamentação - e o regime de ajudas da PAC desfavorece-nos, por se reportar aos baixos níveis de produtividade do passado.

Por outro lado, a transferência de competências para as instâncias comunitárias tem infelizmente vindo a coexistir - nomeadamente na aplicação da política da concorrência - com acomodação aos interesses de alguns dos principais países. Na prática, tem-se assim favorecido a posição de grandes empresas em diversos sectores, mas Portugal não pode contar com idêntico *realismo* em relação a algumas das suas actividades atingidas por deslocalizações e quebra do nível de emprego.

Acresce que, na actual fase em que a reconversão das estruturas produtivas se torna mais exigente, se assiste à subalternização crescente ao Princípio da Coesão. Assim, o espaço europeu continua a respeitar a necessidade de favorecer as empresas mais competitivas, mas deixa de considerar igualmente significativa a prioridade da convergência nas estruturas produtivas, duas décadas atrás uma exigência da solidariedade europeia.

Não vejo nenhuma razão para não podermos vir a falar de um milagre económico português - ou, noutro plano, no confronto continental, de um milagre europeu - se assumirmos com realismo os desafios e se desbloquearmos as forças de iniciativa e motivação, em lugar de fomentar a euro-dependência e a regulamentação excessiva. No novo espaço das relações internacionais não podemos apenas extrapolar as estratégias que adoptamos três décadas atrás - num quadro mais favorável - nem continuar a ignorar o sentido de urgência que os desafios assumem, habituados que estamos aos sucessivos adiamentos de reformas reconhecidas como prioritárias. No espaço da economia global não podemos dispensar um diferencial de competitividade fiscal, das condições oferecidas nos mercados laborais, na qualidade do ensino e da investigação aplicada, no regime dos licenciamentos ou da garantia dos direitos. Estas questões já deviam ter sido corrigidas há muito e não suportam novos diferimentos que agora se traduzem directamente em perda de investimentos e postos de trabalho.

Os portugueses têm o direito de aspirar a condições de vida tão boas quanto as melhores existentes na Europa. Mas para o conseguir é preciso criar condições para que produzam, tão positivas quanto as que se verificam em outros países. Os níveis de rendimento duradouros estão assentes nos níveis de contribuição produtiva e é isso que devemos ajudar os portugueses a conseguir. Importa assegurar condições efectivas que encorajem nos portugueses a confiança em si próprios, espírito de iniciativa, comportamentos de solidariedade, a ambição de estarem ao nível dos melhores e a capacidade de se organizarem para atingir os seus objectivos.

(Re)Pensar a Sociologia dos Conflitos: a Disputa Paradigmática entre a Paz Negativa e/ou a Paz Positiva*

Maria da Saudade Baltazar

Auditora do Curso de Defesa Nacional 2006. Professora Auxiliar do Departamento de Sociologia da Universidade de Évora

Resumo

É inegável que vivemos, hoje, num mundo inseguro e com um futuro incerto. Não obstante a especificidade das relações conflituais da sociedade actual, os conflitos são omnipresentes na vida social e podem assumir diversas formas.

Com este trabalho pretende-se contribuir para uma abordagem diacrónica das teorias dos conflitos, sendo privilegiada a perspectiva sociológica. Assume-se como objectivo alcançar um maior entendimento sobre a teoria dos conflitos e correspondente capacidade de análise da sociedade actual face à proliferação de novas formas de conflitos.

Num primeiro momento, defende-se o interesse da teorização sociológica sobre o conflito, subsistindo um dilema teórico no que respeita ao consenso e ao conflito social.

Seguidamente, evidenciam-se os avanços alcançados nas áreas dos estudos da guerra, do conflito e da paz, cujos resultados alcançados têm possibilitado a condução de políticas públicas de promoção da paz.

A tendência para a desatualização de grande parte dos modelos teóricos face à especificidade da "nova ordem" mundial, parece apontar para a necessidade de se reforçar a teorização com vista a uma maior compreensão da sociedade de hoje.

Abstract

(Re)thinking Conflict Sociology: the Paradigmatic Debate between Negative Peace and/or Positive Peace

It is undeniable that nowadays we live in a unsafe world with an uncertain future. In spite of the specifcness of the conflicting relationships of the current society, the conflicts are omnipresent in the social life and they can take different forms.

The aim of this article is to contribute to a diachronic approach of the conflicts theories by emphasizing the sociological perspective. It is our goal to reach a bigger understanding of the theories of conflict and a correspondent capacity to analyse the current society in the face of the proliferation of new ways of conflicts.

First it is sustained the importance of sociological theorization to conflict analysis, persisting a theoretical dilemma concerning the consensus and the social conflict.

Afterwards the article shows the advances reached in the areas of war studies, conflict studies and peace studies whose results has made possible to lead public policies towards peace promotion.

The trend towards the outdated character of great part of the theoretical models as a result of the specifcness of the "new world order", seems to point out to the necessity of strengthening theoretical approaches in order to achieve a deeper insight into nowadays society.

* O presente texto corresponde ao trabalho de investigação individual do CDN 2006.

Introdução

A temática da Segurança e Defesa Nacional, entendida no seu âmbito mais alargado como actividade multidisciplinar e interdepartamental, reforça e amplia a capacidade de compreensão a que a sociedade actual nos remete, face ao contexto de progressiva mudança em que vivemos.

Num momento em que tanto se discute o conceito de globalização, as questões que se reportam à segurança e defesa encontram-se manifestamente influenciadas por esta realidade e que se traduz na existência de novas formas de conflitualidade, que de modo rápido ultrapassam as fronteiras nacionais e se transformam em sérios desafios mundiais à segurança humana. Estamos perante um mundo mais incerto e formado por complexos riscos e onde as ameaças não são facilmente identificadas. Como Giddens afirma, estamos perante um *novo perfil de risco*.

Esta evidência vem contrariar os mais optimistas ao preconizarem, com especial incidência a partir do fim da Guerra Fria, a existência de uma paz duradoura, pois as ameaças à segurança humana não desapareceram, ao invés tornaram-se multiformes e em simultâneo próximas e distantes. A dinâmica da nova ordem mundial não pressupõe o eliminar da violência organizada do panorama internacional, contrariamente ela encontra-se generalizada, ainda que feita de conflitos localizados. O fim do confronto bipolar entre super potências não deu origem a um mundo liberto de violência, mas sim a um mundo mais incerto e constituído por complexos riscos e onde as ameaças não são facilmente identificadas. Volvidos cinco anos após o 11 de Setembro de 2001, sem margem para qualquer equívoco, o mundo está perigoso como nunca!

Mas porquê tanta insegurança? O século XX não foi o século da democracia, e o fim da Guerra Fria não foi o capítulo final das ameaças totalitárias?

Da Breve Problematização do Tema aos Objectivos de Estudo

Num mundo mais inseguro e com um futuro incerto, o aprofundamento da mundialização pode querer significar que atingimos a última fase da “aldeia global”. O sistema global não pode ser tido apenas como um produto económico e tecnológico da globalização, mas é de igual modo um produto cultural, social e jurídico de um processo histórico que aproximou os cidadãos de todos os países, e tornou o mundo numa aldeia global.

Mas “a globalização atingiu um estágio trágico e aplica-se - mas como poderia ser de outro modo? - igualmente às questões de segurança.” (Boniface, 2002:13).

Os atentados ao *World Trade Center* e ao Pentágono marcaram, definitivamente, a partir de então, a vida política internacional e reforçaram a sua singularidade enquanto evento de fulcral importância no contexto internacional, desde a promissora queda do Muro de Berlim no Outono de 1989. Na sequência, iniciou-se o combate ao terrorismo e o mundo nunca mais voltaria a ser como dantes, dando mesmo lugar à redução das liberdades civis em nome da segurança.

Mas os impactos destes atentados estão longe de se terem esgotado e inversamente projectar-se-ão num futuro fértil em eventos e surpresas, em que novos e porventura mais graves acontecimentos podem emergir. A Guerra Global ao Terrorismo foi declarada por George W. Bush, e passou a ser designada por alguns historiadores como a “Grande Guerra pela Democracia” (Ferguson, 2006).

Não obstante a especificidade das relações conflituais que caracterizam a sociedade actual, é-nos possível reconhecer a realidade conflituosa dos seres humanos que, segundo Kant, se trata da “sociabilidade associal” e que se relaciona com a “obscura metafísica moral”, mas que por seu turno criou tanto o conflito como a cooperação. Isto é, os conflitos são omnipresentes na vida social, ainda que possam assumir formas muito diversas e a guerra é a forma extrema.

Tratando-se de conceitos transdisciplinares, são múltiplas as abordagens teóricas que nos vários domínios científicos se têm desenvolvido ao longo dos tempos. Modelos teóricos que entre si apresentam pontos de contacto mas, em particular, denotam manifestas divergências entre si, dependendo da escola de pensamento em que se inserem e obviamente também influenciadas pelo contexto de produção.

É inegável que a Sociologia, enquanto Ciência Social, tem na sua génese vários dilemas teóricos básicos - temas de controvérsia e de disputa - referindo-se alguns deles a questões gerais relativas à forma como interpretamos as actividades humanas e as instituições sociais. Um desses dilemas teóricos fundamentais diz respeito ao *consenso* e ao *conflito* na sociedade. Isto significa que os sociólogos têm contribuído para a teorização do conflito, e que desde os seus fundadores se formula, de forma recorrente, a seguinte questão: o conflito é um elemento de regulação social?

Com o presente trabalho pretende-se contribuir para uma análise diacrónica sobre as teorias dos conflitos, privilegiando a perspectiva sociológica.

Parte-se, de igual modo, do pressuposto que actualmente se tende para um decréscimo de investimento teórico sobre o conflito, numa proporção inversa à magnitude da conflitualidade que caracteriza a sociedade contemporânea. Parece que a ideia da paz se converteu hoje numa ideia obsessiva, associada a um verdadeiro “estado de pacifismo”. Ou tal postura tenderá a alterar-se?

Estaremos a vivenciar mais um momento de dissonância entre a teoria e a prática? Estarão os modelos teóricos tendencialmente afastados da realidade social, cuja essência se justifica porque devem contribuir para a sua compreensão?

Procedimentos Analíticos, Opções e Práticas Metodológicas

Qualquer investigação é um caminho sinuoso cujas constantes encruzilhadas exigem ao investigador um sentido de orientação e uma capacidade de escolha que lhe permita atingir eficazmente os objectivos, ultrapassando os obstáculos que gradualmente vão surgindo ao longo da sua pesquisa.

Para o efeito, no presente trabalho perante a multidimensionalidade da temática em análise, optou-se por privilegiar a perspectiva sociológica, o que não significa que outras áreas disciplinares/científicas sejam totalmente preteridas, com vista a que se alcance um maior entendimento sobre a teoria dos conflitos e correspondente capacidade de análise da sociedade actual face à proliferação de novas formas de conflitos e de relações de tensão entre os indivíduos, ou grupos (de maior ou menor dimensão) de que fazem parte.

A diversidade de tais teorizações dificulta a apresentação de uma tipologia que sistematize a multiplicidade de critérios envolvidos, pelo que se pretende destacar aqueles que denotarem evidente articulação com as questões sociológicas clássicas e em paralelo maiores capacidades de aplicabilidade actual.

Embora consciente de que tais opções analíticas poderão condicionar o resultado final, provocando até mesmo algum segmentarismo analítico, procedeu-se a uma recolha exaustiva de obras da especialidade nos diversos domínios científicos, passo essencial em qualquer investigação; sendo que a pesquisa bibliográfica deve assentar num uso documental efectuado de forma crítica.

Pretende-se, pois, com este ensaio, contribuir para o debate e a actualização de conhecimentos sobre Segurança e Defesa Nacional.

1. A Teoria do(s) Conflito(s): em Busca de um Paradigma Ideal

A investigação social, como a própria designação sugere, corresponde à descoberta e conhecimento do universo humano e parte do pressuposto de que “o papel da teoria é tornar visível o invisível, definir padrões e conferir significados aos tipos de observações que normalmente são efectuadas pelos investigadores sociais quando estudam as sociedades e as culturas. É importante, todavia, lembrar que o mundo social contém vários padrões diferentes dependendo do modo como é encarado. (...) Compreender o mundo de diferentes maneiras é, aliás, um papel essencial da pesquisa social e a capacidade de ver tais diferenças e tornar inteligíveis os diversos pontos de vista é uma contribuição fundamental da teoria” (Moreira, 1994: 19).

Em Sociologia, a apreciação de abordagens teóricas constitui-se como uma tarefa difícil mas de igual modo formidável. Se por um lado, os debates teóricos são mais abstractos do que as controvérsias de natureza mais empírica, por outro, não existe uma abordagem teórica única que domine toda a Sociologia. Estas premissas podem indiciar um sinal de fraqueza! Este entendimento corresponde a uma falácia, uma vez que “a abundância de abordagens teóricas e de teorias rivais é uma expressão da vitalidade da Sociologia. Ao estudarmos seres humanos - nós próprios - a variedade teórica salva-nos do dogma. O comportamento humano é complicado e multifacetado e é muito pouco provável que uma única perspectiva teórica possa cobrir todas as suas características. A diversidade do pensamento teórico fornece uma fonte rica em ideias que podem ser a base de novas investigações e estimula as capacidades imaginativas tão essenciais ao progresso do trabalho sociológico” (Giddens, 2004: 666).

É evidente que certos tipos de teoria dispõem de uma capacidade explicativa superior a outros, e as opiniões também não são consensuais acerca do grau em que é útil ou desejável aos sociólogos emprenderem esforços teóricos de grande amplitude.

1.1 *O que sugerem as leituras?*

A proliferação da literatura sobre teoria dos conflitos tem sido uma realidade, no âmbito dos vários domínios disciplinares, com especial destaque para a teoria das relações internacionais, que se justifica dada a rapidez e a dimensão da mudança do sistema internacional, e consequentemente faz crescer a necessidade de estudos das novas e velhas teorias.

Tratando-se de um campo de estudos que está sujeito a uma persistente modificação nas suas dimensões metodológica e substantiva, acredita-se que nas ciências sociais em geral, resulta mais fácil compreender a teoria quando esta deriva e se desenvolve em ligação com os ensinamentos duradouros do passado (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003).

Com a entrada no novo século, e dado que o ritmo de mudança global que vivemos foi dramaticamente acelerado pela queda do Muro de Berlim, cresce a consciência de que tais mudanças tendem a ultrapassar a capacidade das teorias formuladas explicarem as alterações ocorridas assim como numa visão prospectiva anteciparem essa mudança. Face à dificuldade exposta importa fomentar a reflexão sobre aquilo que é transmitido do passado com vista a que sirva de base para novos desenvolvimentos teóricos.

As abordagens teóricas de autores clássicos podem evidenciar alguma desatualização face ao contexto actual, não obstante se tornarem relevantes para a plena compreensão de como evoluiu este domínio científico. De resto, os actuais teorizadores inspiram-se sempre na obra dos seus antecessores, possibilitando a integração ou comparação das novas teorias com as mais antigas. Deste modo, “as abordagens mais recentes, em vez de surgirem do nada e serem concebidas como absolutamente novas, devem amiúde ser vistas como reconstruções mais subtis ou mais complexas do que é uma reacção recorrente contra as teorias tradicionais” (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003: 13).

1.2 O Conflito é um elemento de Regulação Social?

As dissensões entre ideias desenvolvidas pelos pensadores clássicos e pelas perspectivas teóricas mais recentes são uma constante. Daí que em Sociologia sejam identificados alguns dilemas teóricos básicos, que no entendimento de Giddens (2004) são basicamente: i) consenso e conflito; ii) estrutura e acção; iii) o problema do género; iv) a formação do mundo moderno.

Para o primeiro caso, e de *grosso modo*, poder-se-á afirmar que algumas perspectivas sociológicas realçam a ordem inerente e a harmonia das sociedades humanas (identificando a continuidade e o consenso como os atributos mais evidentes das sociedades), enquanto que outros sociólogos acentuam a omnipresença do conflito social, dado que as sociedades são afectadas por divisões, tensões e lutas. Frequentemente, os indivíduos não tendem a viver harmonicamente entre si e, quando não se estabelecem conflitos abertos, as profundas divisões de interesses podem dar lugar, a qualquer momento, a conflitos activos.

Para os primeiros – de destacar Emile Durkheim (1858-1917) e alguns pensadores funcionalistas, tais como Parsons (1902-1979) e Merton (1910-2003) –, uma sociedade tem uma existência contínua quando as suas instituições especializadas (sistema político, família, religião e sistema educacional) funcionam harmonicamente entre si, numa postura de cooperação e de consenso geral sobre valores fundamentais, enquanto que aqueles que defendem a perspectiva diferente, encaram a sociedade em estado de tensão permanente, e até “mesmo os sistemas sociais mais estáveis representam um equilíbrio instável entre grupos antagónicos” (Giddens, 2004: 671).

Trata-se de um dilema teórico que muito dificilmente será resolvido, em especial porque estas duas perspectivas analíticas parecem evidenciar maior antagonismo entre si, do que aquele que acontece efectivamente. Todas as sociedades pressupõem um determinado acordo geral sobre valores fundamentais, e concomitantemente todas implicam conflitos, o que induz a afirmar que estas duas posições teóricas não são totalmente incompatíveis, ou seja, diferentes grupos ou os seus membros defendem valores e objectivos que reflectem habitualmente uma mistura de interesses comuns e opostos – imagem bem ilustrada por Karl Marx (1818-1883) na luta de classes: “Nestas circunstâncias, o conflito aberto não é contínuo e, em vez disso, o que ambos os lados têm em comum tende a sobrepor-se às suas diferenças, enquanto em outras situações acontece o inverso” (Giddens, 2004: 672).

Nesta óptica importa ainda realçar a utilidade de um outro conceito – o da ideologia, tido como crenças e valores que possibilitam o domínio dos grupos mais poderosos sobre os menos poderosos – o que apela para a indissociável ligação entre poder, ideologia e conflito.

Além da sociologia marxista que sempre privilegiou esta abordagem da realidade social, podemos ainda recordar Max Weber (1864-1920), Georg Simmel (1858-1918), Lewis Coser (1913-2003), Raymond Aron (1905-1983), Wright Mills (1916-1962) e Ralf Dahrendorf como alguns dos sociólogos que se ocuparam do estudo do conflito social¹.

Dahrendorf é o principal expoente da ideia que a sociedade não pode existir sem conflito e consenso, os quais são entendidos como pré-requisitos um do outro². Em para-

1 Curiosamente, foi sobretudo na sociologia americana que a teoria do conflito foi mais esquecida – embora se possam destacar alguns teóricos, tais como William G. Sumner (1840-1910) e Charles Horton Cooley (1864-1929), R. Collins e W. Mills –, não obstante este ser tido como fundamental para a compreensão de grandes áreas das relações sociais.

2 A sua principal obra, intitulada “*Class and Class Conflict in Industrial Society*” (1959), é tida como um dos trabalhos mais influentes na teoria do conflito.

lelo realça a relação entre o conflito e a mudança, isto é defende que uma vez constituídos, os grupos de conflito se envolvem em acções que provocam mudanças na estrutura social: quando o conflito é agudo, as mudanças que provoca são radicais; quando acompanhado de violência a mudança estrutural é súbita.

Com vista a uma sistematização de abordagens dos conflitos, enquanto teoria explicativa da sociedade, poder-se-á afirmar que:

- O conflito é um factor de mudança social que estrutura e transforma os grupos ou as sociedades onde se processa;
- Para que o conflito se processe, basta que existam opiniões divergentes dentro de um aglomerado social, ou entre dois indivíduos;
- O conflito está intimamente ligado à estruturação das relações de poder e domínio, e a legitimação dessas mesmas relações e posições daí resultantes;
- O conflito estrutura-se consoante o contexto ou a situação em que se processa, sendo também a sua influência na sociedade condicionada segundo esses factores.

Numa perspectiva sociológica, a origem do conflito encontra-se na estrutura social. Em todas as sociedades há interesses desiguais para os cidadãos e para os grupos, o que leva alguns deles a assumirem posições de domínio relativamente aos outros. Por seu turno, e da parte dos restantes surge a recusa desse domínio.

O pressuposto de que os conflitos surgem da própria estrutura social implica a existência de conflitos latentes e manifestos. Existem conflitos velados que não se exteriorizam e que podem pôr-se de manifesto sob a acção de circunstâncias propícias, produzindo-se o que Dharendorf (1959) designa a sua *crystalização*, o que significa que os interesses latentes encontrados, vão evoluindo para uma organização consciente em grupos antagónicos que se afirmam um contra o outro na contenda.

O teórico mais destacado que se esforçou para desenvolver uma teoria do conflito sintética e integrada é Randall Collins. A sua obra *Conflict Sociology* (1975) revela-se bastante integradora porque tem uma orientação mais micro que a teoria do conflito macro de Dahrendorf e outros. Nela, a análise do conflito não é ideológica e sustenta-se no facto do conflito ser entendido como o processo central da vida social. Aborda o conflito a partir de um ponto de vista individual (pois as raízes teóricas de Collins residem na fenomenologia e na etnometodologia), embora esteja consciente de que uma sociologia eficaz não se pode centrar exclusivamente no nível micro, logo a sociologia do conflito não se pode construir sem o nível societal de análise.

No contexto desta discussão encontra-se ainda o debate sobre o carácter normativo da teoria em ciências sociais e, em particular, da sociologia do conflito, isto é, a dimensão normativa não está totalmente ausente desta área, a qual se insere na progressiva busca da definição do “conflito aceitável”. Esta preocupação encontra-se ilustrada na *teoria dos campos* de P. Bourdieu, em que para além de cada um destes se constituir como um espaço de socialização é de igual modo um espaço de competição (que pode assumir formas positivas).

Como corolário da apresentação das perspectivas analíticas que se têm desenvolvido ao longo dos tempos na Sociologia, sem que se omita o facto de que as condições sociais existentes em dada época assumem uma fulcral importância no desenvolvimento desta ciência social, veja-se o esquema da figura 1 que pretende contribuir para a identificação das principais dimensões analíticas que têm sido escolhidas para se teorizar no âmbito da sociologia dos conflitos.

Em que medida o conflito é um instrumento normal ou legítimo de regulação dos antagonismos entre os indivíduos/grupos? Que formas de conflito podem ser consideradas como normais/aceitáveis?

Figura 1 - O conflito *versus* consenso: choque de perspectivas sociológicas?



2. A Guerra como Forma Extrema de Conflito: da Polemologia à Irenologia

As múltiplas formas de conflito - da violência/guerra ao conflito jurídico; da violência física ao antagonismo verbal, à competição e à controvérsia, etc - podem contribuir, de forma destacada, para um maior entendimento da evolução e progresso sociais, como anteriormente se abordara.

Como processo interactivo que ocorre num determinado contexto, o conflito “é uma construção social, uma criação humana diferenciada da violência (pode haver conflitos sem violência, mas não violência sem conflito) que pode ser positivo ou negativo segundo o modo como se inicia ou termina, com possibilidades de ser conduzido, transformado e superado (pode converter-se em paz) pelas mesmas partes, com ou sem a ajuda de terceiros, que afecta as atitudes e compromissos das partes, e como resultado de tais disputas, é produto de um antagonismo ou uma incompatibilidade entre duas ou mais partes, o resultado complexo de valores, atitudes instintivas, afectos, crenças, etc., e que expressa uma insatisfação ou desacordo sobre coisas diversas”. (Fisas, 2004: 30).

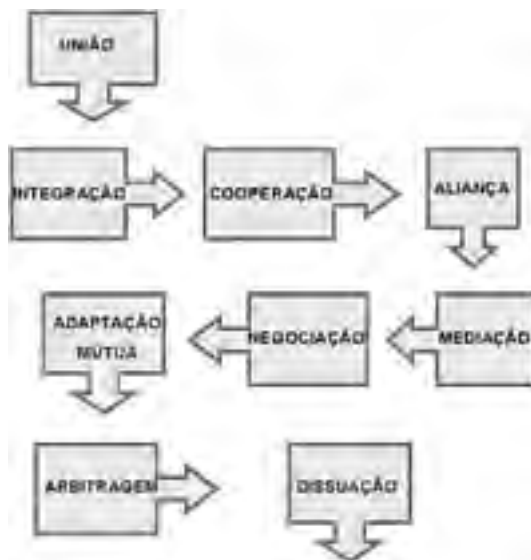
Como é natural, a sociedade busca diferentes procedimentos para ir resolvendo ou minorando os efeitos dos conflitos que surgem. E são sempre múltiplas as possíveis respostas ao conflito, que poderá passar pela negociação com a parte adversária até à sua destruição.

Para alguns, a gestão de um conflito é tida como óptima quando limita as respostas, na faixa do *continuum* do conflito, com vista à não inclusão da violência física e da guerra, pelo que a forma mais extremada, e última, que pode assumir o conflito, enquanto contraposição de interesses e/ou percepções e que está sempre presente em todas as sociedades e actividades humanas, é a guerra.

Mas poderemos entender a guerra como um fenómeno conflitual e isolado ou, ao invés, devemos abordá-lo enquanto manifestação organizada de um fenómeno mais vasto e enquadrado num nível específico da estrutura social?

Estamos mais uma vez perante a falta de unanimidade neste campo teórico, dado que “os cientistas sociais encontram-se longe de um acordo sobre se o conflito humano pode ser satisfatoriamente explicado em termos de um contínuo em que os surtos violentos diferem entre si apenas devido a fenómenos acidentais tais como a natureza das partes em conflito, a amplitude, a duração, a intensidade, a natureza das questões e dos objectivos a alcançar, os processos e os modos do conflito e as armas empregues. Outras abordagens acentuariam as causas mais profundas ou distinguiriam o

Figura 2 - A multiplicidade de respostas possíveis ao conflito social



Fonte: Adaptado de Fisas, 2004: 30

conflito humano como uma série indefinida de fenómenos diferentes em que cada um deles, e apesar de uma semelhança superficial e externa com os outros, requer a sua privativa explicação teórica” (Dougherty e Plalzgraff, 2003: 251).

E é nessa busca de uma certa autonomia teórica sobre a guerra, e de igual modo sob a forma de estudo científico da guerra, que se encontram outros projectos intelectuais, nos quais se encontram sociólogos como protagonistas.

2.1 Com Enfoque sobre a Guerra: War Studies e/ou Conflict Studies

No momento actual, grande parte das mais antigas teorias da guerra³ e das suas causas seriam consideradas «pré-científicas», não obstante muitas delas terem sido desenvolvidas com base em dados empíricos oriundos da história e da experiência

3 De tais pensadores poder-se-ão destacar Mo-ti, Confúcio, Mêncio, Heraclito, Platão, Aristóteles, Péricles, Tucides, Maomé, Santo Ambrósio, Santo Agostinho, entre outros.

humana. O pioneirismo destas, para além dos conhecimentos e percepções que contêm, justifica desde logo a atenção que ainda lhes é dada e como são consideradas parte da nossa herança cultural; permitem ainda, revelar como foi encarado o problema da guerra noutras épocas históricas e por que não foi sempre concebido como o maior dos males. Paralelamente, as teorias em causa reflectem também as motivações conscientes para fazer a guerra e as suas racionalidades, as quais podem ser causais ao nível da tomada de decisões; fornecem também argumentos psicológicos, políticos, sociológicos, religiosos e filosóficos a favor e/ou contra a guerra, quer em circunstâncias gerais quer em circunstâncias específicas. (Dougherty e Plalzgraff, 2003).

Tendo sido uma preocupação de longa data, privilegiadamente entre analistas, políticos, historiadores e militares, também inspirou a literatura, a música e a arte, o que revela que a guerra foi e permanece como uma das maiores preocupações da humanidade.

“As provas arqueológicas, antropológicas e documentais de que dispomos indicam que a guerra, o conflito armado entre grupos politicamente organizados, tem sido a norma universal ao longo da história humana. Torna-se irrelevante saber se isto resulta de uma agressividade inata, ou se essa agressividade nasceu da necessidade de lutar pela posse de bens escassos como a água e a terra” (Howard, 2004: 13).

A guerra é um fenómeno global e com expressão em todas as regiões do mundo, que desafia todos os aspectos das sociedades onde eclode, pelo que os estudos da guerra são imprescindíveis para contribuir para uma maior compreensão da guerra como fenómeno social e, como tal, evitável.

A polemologia - ciência da guerra - considera-a como uma enfermidade e não como um mal logo, como qualquer enfermidade, pode ter um remédio ou um tratamento preventivo.

A história da polemologia, neologismo proposto por Gaston Bouthoul⁴ (1942) fornece a ideia de um projecto intelectual com inegáveis capacidades de mobilização de outros teóricos. São estudos pluridisciplinares desafiantes que determinam o re-

4 Gaston Bouthoul (1896-1980) foi um sociólogo francês especialista do fenómeno da guerra. Considerava que a guerra tem como base a heterofobia, a tendência que cada um tem para temer o outro, por este ser diferente, uma heterofobia, considerada como um factor de agressividade negativa. Em 1945 fundou, com Louise Weiss, o Instituto Francês de Polemologia, cujas revistas «Guerres et paix» desde o final da década de 60 e depois «Études polémologiques» divulgaram informações sobre a temática, com especial destaque para as tabelas de frequência do fenómeno guerra e verdadeiros barómetros das violências colectivas.

curso a múltiplas áreas das ciências sociais. Com esta ciência pretendeu-se construir uma sociologia da guerra, compreender o fenómeno social – guerra, seus ciclos, suas funções e formas de resolução. Dito de forma mais simples: “estudar a guerra para preparar a paz”!

G. Bouthoul assume uma definição instrumental de guerra, entendendo-a como luta armada e sangrenta entre agrupamentos organizados defendendo, de igual modo, que o seu conhecimento constitui os fundamentos de um “novo pacifismo intelectual”.

Um outro contributo para a consolidação desta área científica foi dado por Julien Freund (1921-1993)⁵, filósofo e sociólogo francês, detentor da vontade de abordar e descrever a verdadeira natureza da política para além das contingências históricas e ideológicas. Durante a II Guerra Mundial participou activamente na resistência, período que marca o seu abandono de uma concepção idealista da política. A sua teoria radica numa visão conflitual da sociedade e, como Vilfredo Pareto (1848-1923), defende que a ordem social está fundada sobre o equilíbrio mais ou menos sensível entre as forças antagónicas. Assim, o equilíbrio desta ordem nunca pode encontrar uma solução definitiva, mas somente um compromisso, razão porque a ordem política é determinada, na sua maioria, pelo jogo dialéctico entre quem comanda e quem obedece.

Por seu turno, Klaus Gantzel (1981), com base na análise dos estudos realizados sobre as causas das guerras, conclui que parece não existir uma relação directa entre conflitos (tidos como divergências de interesses) e guerra, e a frequência dos primeiros não corresponde à da segunda. Deste modo, pressupõe que a guerra é uma determinada forma de regular os conflitos e que se caracteriza pelo uso da violência a grande escala. A guerra é portanto uma opção, pois não é um recurso inevitável, e o conflito pode ser tratado mediante outros meios. Averiguar os motivos por que se toma uma opção e não outra, é provavelmente o principal desafio da polemologia e um dos aspectos essenciais a considerar na reflexão sobre a paz. Esta questão pode ser analisada a partir de quatro perspectivas:

- “Os interesses em jogo e a análise dos grupos ou classes que representam esses interesses;

5 J. Freund fundou algumas instituições de vocação regional, como o Instituto de Polemologia de Strasbourg. Foi uma destacada figura do denominado “realismo político”, corrente académica na qual figuram intelectuais como Aron, Mosca, Miglio, Pareto, Schmitt, Weber, entre outros.

- A estrutura sócio-económica em que estão enraizados esses interesses;
- A estrutura política mediante a qual esses interesses se desenrolam;
- O aparelho militar utilizado como instrumento de acção” (Gantzel, 1981 *apud* Fisas, 2004: 34 e 35).

Se as diversas concepções sobre as origens da guerra se podem sistematizar, segundo A. Cabral Couto (2000) em três grandes categorias, tais como: as de natureza filo-providencialista ou teleológica, as bio-sociológicas e as evolucionistas, prescindir da guerra pressupõe ir muito mais além do que o desarmamento e desmilitarização porque não é suficiente actuar sobre as estruturas omitindo a acção sobre os núcleos da subjectividade (valores, crenças e receios).

Paralelamente não se pode negligenciar a ideia de que a guerra não é um fim em si mesmo. “A expressão famosa de Clausewitz de que a guerra não é senão a continuação da Política por outros meios, mostra a subordinação da guerra à política como de um instrumento a um fim” (Couto, 2000: 23).

É evidente que a análise deste fenómeno resulta bastante complexa e as suas causas, manifestações e efeitos variam de acordo com o tempo e o lugar. Este pressuposto poderá ser tido como um dos prováveis factores explicativos para que a polemologia, desde a morte de G. Bouthoul, tenha sofrido um verdadeiro revés no desenvolvimento dos seus métodos de estudo. Sessenta anos depois da sua criação, o Instituto Francês de Polemologia⁶ e as suas revistas desapareceram (existindo agora “Culturas e conflitos”, revista do Centro de Estudos dos Conflitos); o espaço ocupado pelas publicações desta área, nalgumas livrarias parisienses, onde tradicionalmente assim era designado, passou a ser rebaptizado por “Estratégia”.

A óptica da mudança parece inserir-se na necessidade de privilegiar uma Sociologia Política do Internacional, centrada no conflito, sem fazer referência ao projecto inicial da polemologia: “compreender é o mesmo que predizer e prevenir a guerra”.

Não obstante a aparente inversão do “período de glória” da disciplina (vivido com especial ênfase nos anos 70), admite-se que este campo científico continua a servir os interesses dos estudos transdisciplinares, mais com a orientação de estudo histórico ou estratégico dos conflitos e não tanto como estudo da guerra em si, das suas causas e consequências.

6 De referir a ainda sobrevivência do Instituto de Polemologia fundado por Julien Freund, na Université Marc Bloch - Strasbourg.

Tal leva a afirmar que, actualmente, a polemologia engloba não somente aqueles estudos que têm relação directa com a teoria geral dos conflitos internacionais, mas também outras investigações como o carácter dos conflitos culturais em períodos de transição, as relações entre o crescimento demográfico e a guerra, as relações entre o espírito bélico e outros aspectos dessa mesma cultura, e a estratégia militar geral.

Num período onde os conflitos armados ocupam o primeiro plano da actualidade, parece pertinente questionar as motivações que se encontram na origem de tais alterações. Terá sido o objecto da polemologia inadequado ao projecto intelectual que lhe deu origem? O objecto de estudo tem apresentado dificuldades para se adaptar às características do mundo dos dias de hoje?

Paralelamente, admite-se que a abertura da polemologia às questões anteriormente enunciadas a impeliu, de modo progressivo, a sofrer os efeitos da “concorrência internacional”, isto é, a descrição da guerra como constante da história susceptível de regularidades observáveis passa a confrontar-se com os *peace research* – a irenologia⁷. A diferença entre si não é apenas semântica, dado que desde os anos 70 do século XX começaram a emergir novas áreas do conhecimento, que propõem uma visão mais “politicamente correcta” da guerra – violência estrutural, ideia que floresceu nos países nórdicos e que foi a fonte de inspiração de numerosos centros de investigação.

2.2 *Com Enfoque sobre a Paz: Peace Studies*

A preocupação com os estudos sobre a paz surge porque, se bem que a comunidade académica tenha investido enormes recursos e envolvido pessoas de reconhecido talento a abordar as causas e as formas de guerra, os esforços para aprender acerca da paz e modos de lutar por ela tinham até aí sido dispersos, desorganizados e autónomos (com precário ou inexistente enquadramento institucional) e, como tal, incapazes de constituir um campo de estudo distinto, organizado e coerente. É frequente admitir-se que a relação de grande parte da comunidade académica com o “sistema de guerra” se havia caracterizado por uma grande cumplicidade e por uma participação quase plena. Neste entendimento, os estudos sobre a paz são tidos como uma maneira de reorientar um corpo expressivo de professores e investigadores

⁷ O termo irenologia é construído a partir da palavra grega *Eirene* que designa a paz.

para a análise e desmistificação desse sistema. Isto pressupõe que as disciplinas tradicionais tratavam a guerra como um fenómeno inevitável ou como um instrumento de análise útil, e os estudos para a paz procuram tratá-la como um problema humano.

O principal desafio com que se confrontava a nova corrente de investigação era precisamente converter a paz no seu objecto de análise (M. Guzmán, 2004).

A irenologia - ciência da paz - é umas das áreas que constituem os estudos de segurança, tal como a polemologia, e tem como objecto o estudo dos conflitos armados com a finalidade de os moderar, prevenir ou reduzir, isto é, tem como postulado base: as guerras constituem uma patologia social que deve ser irradiada.

Partindo da ideia de Henry Maine (1822-1888), que a guerra parece ser tão velha como o homem, enquanto a paz é uma invenção moderna, é possível acrescentar que os pensadores do Iluminismo inventaram a paz e que ao longo da história esta constitui uma permanente aspiração e que, só nos últimos dois séculos, foi considerada como objectivo possível e ou desejável pelos líderes políticos.

“A paz não é para a humanidade uma ordem natural: é artificial, delicada e extremamente instável” (Howard, 2004: 114). Se a guerra está profundamente ligada à actividade humana e ao que é exclusivo do homem, a paz não pode ser tida como um objectivo simples. No entanto, e na concepção de Francisco A. Munõz (2003), uma das maiores vantagens é que a paz pode ser sentida, percebida e pensada a partir de muitos pontos, espaços e âmbitos: desde pessoas religiosas a activistas da política, passando por todo o tipo de altruístas e filantropos, voluntários de ONG, investigadores da paz, governantes, grupos e pessoas, culturas, etc, quase todos são detentores de uma «ideia de paz» baseada em diversas experiências e adquirida por diferentes vias, o que leva a afirmar que *temos um enorme potencial para a construção da paz!*

Importa, desde já, clarificar que embora a paz não seja apenas a não-guerra - a paz é algo mais que a ausência da guerra - é também evidente que a guerra é a negação da paz.

Johan Galtung⁸ é pioneiro nos estudos da paz e, seguramente, uma das pessoas que mais tempo lhe tem dedicado. É também reconhecido mundialmente como fundador

8 Johan Galtung é doutor em sociologia e em matemática. De nacionalidade norueguesa, fundou em 1958 o Instituto de Pesquisas da Paz em Oslo, e o *Journal of Peace Research*, em 1964. É também co-fundador, em 2000, do Nordic Institute for Peace Reserach.

da disciplina académica “Pesquisa de Paz “ e mentor no campo da mediação e da transformação de conflitos, quer no âmbito teórico quer prático⁹.

Nas suas inúmeras publicações demonstra que a contraposição à paz não se encontra na guerra, mas sim na violência. Deste modo, qualquer definição do que se entende por paz significa/implica uma ausência ou uma diminuição de todo o tipo de violência, seja ela directa - física ou verbal -, estrutural ou cultural, seja dirigida contra o corpo, a mente ou o espírito de qualquer ser humano ou contra a natureza. A paz, no seu sentido mais amplo, corresponde à soma da paz directa, paz estrutural e ainda a paz cultural. Galtung identifica, assim, o designado triângulo da violência, ao qual faz corresponder o triângulo da paz, em que a distinção dos vértices é efectuada com base nas temporalidades distintas que os animam:

- “A violência directa será o acto intencional de agressão;
- A violência estrutural (indirecta) decorrerá da estrutura social em si entre humanos ou sociedades - a repressão, na sua forma política, ou a exploração, na sua forma económica;
- E por fim, a violência cultural estará subjacente à estrutural e à directa, constituindo o sistema de normas e comportamentos que legitima socialmente” (Galtung, 1996: 2).

Tal pressupõe que a paz seja, também, a condição para que os conflitos possam ser transformados criativamente e de forma não violenta, isto é, cria-se a paz na medida em que é possível transformar os conflitos em cooperação, de forma positiva e criadora, reconhecendo os opositores e aplicando uma metodologia de diálogo.

A violência directa - óbvia e repentina - tem ocupado, tradicionalmente, o centro das atenções dos estudos para a paz, e que quando erradicada corresponde a uma paz negativa, enquanto que a eliminação da violência estrutural ou cultural - estática e oculta - dá origem a uma paz positiva. Este propósito corresponde à ambição de Galtung, uma vez que defende que a ausência de guerra por si só pode encobrir injustiças profundas que, caso não se tente a sua resolução, podem dar origem a potenciais conflitos violentos.

9 Desempenhou um papel decisivo na mediação e prevenção da violência em 45 conflitos armados no mundo, durante os últimos 40 anos.

“Galtung constrói, assim, uma distinção na conceptualização da paz que será basilar para o desenvolvimento desta disciplina – a «paz negativa» enquanto ausência de guerra e a «paz positiva» enquanto comunidade humana integrada, justiça social e liberdade” (Pureza e Cravo: 2005: 8).

Para que seja mais fácil apreender a amplitude do conceito aqui defendido, passa-se de seguida à sistematização das principais premissas que se lhe encontram subjacentes.

Figura 3 - O conceito de Paz na perspectiva de J. Galtung



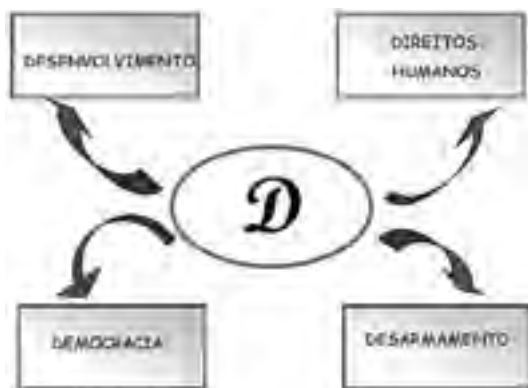
Fonte: Adaptado de Fisas, 2004: 19 e 20

Só a redução de todas as manifestações de violência conduz à paz, o que indicia desde logo uma perspectiva muito abrangente e de igual modo com alcance seguramente ambicioso, revelando tamanha magnitude a morosidade que se lhe encontra ine-

rente. Embora a paz plena seja tida como um objectivo inalcançável, toda a actuação humana deve ser orientada para esse fim.

Muitos estudos desenvolvidos no âmbito dos Centros de Investigação para a Paz, e numa perspectiva mais didáctica, reportam-se à paz como a conjugação e interacção de diversos “D”.

Figura 4 - A Quádrupla Dimensionalidade da Paz



A ausência de qualquer uma destas dimensões analíticas é factor de violência, quer a nível pessoal, social ou internacional; para tal a paz pode ser entendida como o processo de fortalecimento de cada uma delas e que, por seu turno, se reporta aos conceitos de segurança, identidade ou dignidade.

A paz, no seu sentido mais amplo, defendida por Galtung “põe a nu as dinâmicas globais de exploração, dando resposta à acusação de que os Estudos para a paz tradicionais pactuavam com a concepção dominante de poder e alargando o espectro da sua investigação-acção, anteriormente centrada na relação estratégica das superpotências e na lógica da dissuasão. Também a unidade de análise sofre uma ampliação, passando a abarcar, além do Estado-nação, as dinâmicas de classe e poder ao nível intraestatal e transnacional - uma mudança significativa relativamente ao paradigma dominante pós-1945” (Terriff *et al.*, 1999: 193).

Mas as reorientações normativas dos Estudos para a Paz foram ocorrendo progressivamente com vista a acompanhar as transformações do Sistema Internacional, facto

que se pode ilustrar com o ponto de viragem deste tipo de estudos, o final da Guerra Fria, que desde os anos 90 do século XX têm contribuído de modo directo para a resolução do crescente número de conflitos civis, longos e violentos, que teimam em desafiar a estabilidade da nova ordem mundial.

Tal postura permitiu a esta disciplina alcançar grande protagonismo junto das instâncias de decisão do sistema internacional, com particular destaque para as Nações Unidas, tendo sido apropriada por esses actores do sistema internacional para conduzir políticas públicas de promoção da paz.

Este facto tem potenciado a actual perda da sua inicial atracção retórica dada a descaracterização a que os estudos para a paz têm estado sujeitos pela padronização das políticas de *peacebuilding* da década de 90 que, simultaneamente, tendem a contribuir para a reemergência poliforme do realismo como discurso alegadamente mais adequado à circunstância do sistema de relações internacionais (Pureza e Cravo, 2005).

Tal como acontecera após a II Guerra Mundial, os ataques de 11 de Setembro, conduziram de novo ao domínio da corrente realista na análise das relações internacionais. Tenderão os estudos para a paz a se manterem reféns do pressuposto da inevitabilidade do conflito? Onde está a radicalidade que os caracterizou desde a sua génese? Arriscar-se-ão a uma marginalização, sendo remetidos apenas para determinados “nichos” da agenda mundial?

3. O Oscilante Lugar das Explicações Teoréticas num Universo em Conflito

A compreensão do mundo actual exige que tenhamos de ser capazes de raciocinar, em simultâneo, acerca de diferentes tipos de ideais - pressuposto que desde sempre foi tido como válido, mas que no novo contexto internacional assume uma proeminente importância. Pela análise diacrónica das principais explicações teóricas, anteriormente apresentada, ficou bem patente a dificuldade destas manterem actualizada a sua capacidade de definir padrões e conferir significados às observações que emergem da sociedade contemporânea.

É certo que, os esforços no sentido de encontrar explicações amplamente sustentadas e de desenvolver uma capacidade prospectiva não são completamente novos; contudo, é no início do século XXI que se tornam mais evidentes as dificuldades inerentes à realização destes objectivos.

Neste início do século XXI, assiste-se à substituição do paradigma básico que orienta o nosso pensamento acerca do futuro da política internacional em particular, e das prováveis tendências evolutivas da actual sociedade. A importância da mudança de paradigma está no facto de que é o próprio paradigma que fornece a base para a construção da teoria, ou seja, é o paradigma que proporciona o quadro global de referência na identificação das variáveis que servem para a construção e desenvolvimento da teoria porque, constituindo-se como a primeira etapa na construção de teorias, o paradigma descreve os fenómenos a investigar.

Na concepção de Dougherty e Pfaltzgraff (2003), a referência à substituição de paradigmas pretende sublinhar a transição de um paradigma de estados - *state centric paradigm* que coexistem num mundo composto por duas superpotências, os seus aliados e os «neutrais» -, para um outro composto por uma multiplicidade de diferentes tipos de actores - *world paradigm*.

Globalmente, houve uma revolução tecnológica no desenvolvimento do armamento nuclear, uma revolução da informação, que reduz o papel da geografia e do território, um enorme crescimento da interdependência económica e uma emergente sociedade global, na qual existe uma crescente consciencialização acerca de determinados valores e direitos humanos que atravessam as fronteiras nacionais. Curiosamente, mudanças semelhantes foram antecipadas por I. Kant, na sua concepção liberal oitocentista da política internacional. Kant previu que, com o passar do tempo, os seres humanos evoluiriam para lá da guerra, por três razões: a maior destrutividade da guerra, o crescimento da interdependência económica e o desenvolvimento daquilo a que chamou de governos republicanos, e a que hoje chamamos democracias liberais.

Complementarmente poder-se-á afirmar que, enquanto a linha do poder político ocidental, defrontada com a globalização, viu acentuar a *crise dos Estados soberanos* (Nye, 2002), com muitos deles a decair para a categoria de *exíguos*, e com a *solidão* a rodear a *superpotência* sobranceira, a *sociedade civil* desenvolveu tendências e estruturas transnacionais e transfronteiriças; a *opinião pública mundial*, sonhada por Willson na paz de 1918, despontou com resultado evidente na libertação de Timor; *autoridades novas*, para além do Estado, muitas vezes usando apenas aquilo que Vaclav Havel chamou *o poder dos sem poder*, afirmam-se nos domínios da ciência e da tecnologia, da espiritualidade, ou sobem aos extremos da *guerra assimétrica* como acontece com os agentes do terrorismo global. O desafio que actualmente se coloca pela mudança

de paradigmas a que se assiste, implica um diálogo que inclua uma pluralidade heterogénea de agentes: entre estes agentes, os que falam pelo pluralismo das áreas culturais, os que falam pelo regresso das sociedades multiculturais que desactualizam as sociedades nacionais, fazendo regressar os *mitos raciais* que a UNESCO combateu, vendo aparecer os *mitos culturais*, provocando o aparecimento de *colónias interiores* de imigrantes, conflitos internos de alta intensidade como em França, e tensões que apontam para a subida aos extremos da guerra assimétrica (Moreira, 2006).

Tem-se, pois, a percepção que a cultura da violência está muito presente na nossa vida quotidiana e afecta, de maneira especial, milhões de pessoas em todo o mundo que têm de suportar conflitos armados de grande crueldade ou situações de injustiça, dominação, pobreza e sofrimento.

De acordo com dados publicados pelas Nações Unidas, com particular destaque para os que constam do *Relatório do Milénio*, o balanço estatístico revela-se sinistro. Durante o último século, as guerras entre países ceifaram a vida a cerca de 100 milhões de pessoas, e a violência política levou à perda de mais 170 milhões de vidas. Hoje em dia, o número de conflitos inter-Estados parece estar a diminuir. No nosso tempo, as pessoas morrem sobretudo em virtude de guerras dentro das nações – provocadas por insurreições, limpeza étnica e cobiça. Nos últimos dez anos, cinco milhões de pessoas morreram em conflitos armados dentro de fronteiras nacionais. Muitas dessas vítimas, em alguns casos até 90%, foram civis. As guerras actuais produziram cerca de 20 milhões de refugiados e mais de 24 milhões de pessoas deslocadas. Quase um terço de todos os países do mundo esteve envolvido em conflitos violentos, nos últimos dez anos. Na década de 1990, os conflitos mortais tiveram um custo, para a comunidade internacional, estimado em 200 mil milhões de dólares; este montante não inclui o custo incalculável para os países envolvidos, onde o desenvolvimento económico irá sofrer um atraso de décadas.

Como anteriormente foi abordado à luz das teorias desenvolvidas à época, é certo que os conflitos surgem de uma forma normal e contínua na sociedade humana, mas o mundo actual encontra-se, manifestamente, perigoso como nunca, embora queiramos teimar em defender uma “cultura pacifista”, e em que a ideia de paz se tem convertido numa ideia considerada mesmo obsessiva.

A actual situação internacional, tem sido contextualizada com realce para os índices de conflitualidade dos nossos dias, que necessariamente apresenta reper-

cussões no desenvolvimento de estudos sobre a paz e conflitos. Com o objectivo de ilustrar tal impacte, poder-se-á afirmar que os atentados de 11 de Setembro de 2001, têm provocado a abordagem de novos temas no âmbito das investigações para a paz, tais como:

- Estudos sobre novas guerras e terrorismo;
- Reforço dos estudos dos conflitos;
- Ampliação crítica dos estudos de desenvolvimento;
- Inclusão de novos debates entre modernidade e posmodernidade, temas de género, pós-colonialismo, etc. (M. Guzmán, 2005).

Tal ilustração reencaminha-nos para algumas orientações de estudo que haviam perdido a sua importância, alcançada noutros tempos e noutros contextos.

A polemologia, cujos estudos se enquadravam no paradigma da paz negativa, tinha como elemento fulcral a afirmação de que o *uso da violência armada* era um direito exclusivo dos Estados soberanos, e seriava as causas dos conflitos com base nos conceitos estratégicos de cada uma dessas unidades políticas, que no Ocidente, e depois da Batalha de Valmi (1792), segundo a notável observação de Goethe, travavam os combates não em nome dos príncipes mas das Nações.

Nos dias de hoje, a perversão deste pressuposto é que o terrorismo global aponta para um sistema que introduz valores religiosos no conceito estratégico que proclama, e oferece a salvação em troca da conquista do poder pela vitória armada.

Que consequências se poderão daqui apontar? Estamos a assistir a um redescobrir de perspectivas analíticas que já outrora tiveram o seu “momento de glória”? A complementaridade das explicações teóricas assume-se como um facto?

O debate paradigmático a que temos vindo a assistir, remete-nos para a ideia de que, face aos “novos atributos” da ordem internacional, “o resultado é que grande parte da conceptualidade que presidiu à racionalização e orientou a eficácia da ordem internacional das soberanias até ao esgotamento do império euromundista, está desactualizada, as novas propostas doutrinárias são frágeis, o tempo demorado que é exigido pela elaboração científica anda ultrapassado, em muitos sectores, pelo tempo acelerado das mudanças” (Moreira, 2006: 5).

Face ao exposto, parece ser possível afirmar que a guerra é também de palavras e ideias. O debate teórico em Relações Internacionais é um outro campo de batalha! A centralidade obsessiva que a guerra passou a ter na agenda das relações interna-

cionais em detrimento de políticas diversificadas e multilaterais de promoção do desenvolvimento económico e humano teve evidentes impactos no terreno teórico. Esses impactos situam-se em dois planos. Em primeiro lugar, uma renovada força das teses realistas, para as quais, num sistema internacional anárquico, é a acumulação de poder e a sua afirmação simbólica e material (*a power politics*) que constitui a referência fundamental. Por outro lado, todavia, descortina-se em algumas elaborações teóricas uma preocupação de sentido oposto: a de apontar caminhos para uma superação desta hiper-centragem da agenda internacional sobre a guerra. Entre muitos outros, é o caso de Mary Kaldor (2003), para quem a resposta adequada à ofensiva de “globalizadores regressivos” como a Al-Qaeda – que se organizam como as redes globais de empresas ou de ONG’s mas para afirmarem o seu ódio fanático à modernidade – não pode ser outra senão a de “globalizadores progressistas”, isto é, que pretendem desenvolver uma estratégia de governação global baseada na lei e na articulação entre as sociedades civis e as instituições internacionais.

O nosso desejo de paz, reclama a elaboração de teoria sobre a paz porém, a base epistemológica desta reside nas teorias dos conflitos, o que revela a validade da persistência do clássico dilema teórico sociológico do consenso/conflito.

Coloca-se a questão da intensidade da qualidade pacífica das relações sociais nas mais diferentes escalas e que, de acordo com as características mais proeminentes do contexto societal, se vão escalonando com base nos factores de maior poder explicativo do momento de produção teórica.

Assim sendo, pensar a paz na actualidade parece implicar a devolução à aspiração da paz negativa um lugar nobre que ela perdera porventura no percurso evolutivo dos *peace studies*. Parece também pretender-se romper com a ambição maximalista de uma plena paz (baseada na articulação galtunguiana da paz positiva directa, paz positiva estrutural e paz positiva cultural). A superação do pensamento dicotómico dos estudos para a paz – entre o pacífico e o violento, o bem e o mal – dando lugar à aceitação da existência de um sem fim de situações intermédias sujeitas a diversas dinâmicas, é outra aposta actual.

A ideia da paz imperfeita (Munõz, 2005), constante na (re)edificação do campo teórico das Ciências Sociais e da Sociologia em particular, parece evidenciar plena aplicabilidade no novo mundo, que não é e não será perfeito!

E é nessa continua ambição que a procura das metas normativas e analíticas que fazem parte do legado da teoria sociológica vai seguramente continuar!

Conclusão

Vivemos actualmente num mundo perigoso e com tendência para ficar ainda mais perigoso. “Os perigos gémeos do terrorismo e das armas de destruição maciça apresentam-se-nos com um ambiente de segurança radicalmente alterado. Qualquer conflito irá provocar maiores perdas do que antes acontecia. É essencial que comecemos desde já à procura de soluções políticas para os nossos problemas e para os dos outros (...) As velhas soluções para os problemas da ordem internacional - equilíbrio ou hegemonia - não parecem ser interessantes” (Cooper, 2006: 93).

Parante tal evidência, o postulado de que para compreender o presente é preciso entender o passado assume, agora, uma verdadeira força motriz, o que significa que no campo teórico, é de reconhecido interesse fomentar a reflexão sobre aquilo que é transmitido do passado para que sirva de base ao desenvolvimento de novos modelos analíticos do mundo em que vivemos.

Este tem sido sempre o entendimento geral, e em particular dos cientistas sociais, pelo que a Sociologia - desde a sua génese - tem como preocupação a compreensão das actividades humanas e das instituições sociais, e em que o dilema teórico, que respeita ao consenso e ao conflito social, se continua a colocar.

A paz e a guerra são conceitos que se conjugam entre si, e tal como para o conflito e consenso podem ser entendidos como pré-requisitos um do outro, e os sociólogos têm-se vindo a destacar no contributo, que ao longo dos tempos, prestam para um crescente entendimento destas dimensões sociais uma vez que os conflitos podem ser percebidos de maneira positiva ou negativa em função dos mecanismos de regulação utilizados.

A proliferação de explicações teóricas costuma encontrar-se associada a períodos históricos de grande perturbação social, económica e política. E foi depois da II Guerra Mundial, que a paz começou a ser considerada como um objecto de estudo científico. Durante os anos 50, a polemologia consolidou-se de forma significativa com a intensa corrida ao armamento convencional e nuclear; o conceito de paz negativa desenvolveu-se. Desde os finais da década de 60, paulatinamente, a Investigação para a Paz alcançou a sua própria identidade como campo de estudo, e os conceitos-chave passaram a ser a paz positiva e a violência estrutural. O balanço destas décadas de intenso desenvolvimento teórico por parte de académicos e/ou investigadores, revela um substancial avanço nas ciências sociais pela renovação dos estudos produzidos e pela cooperação interdisciplinar entre investigadores. Novas áreas de estudo, sob a

forma de disciplinas curriculares emergem nas Universidades, orientadas segundo o destacado modelo analítico: o predomínio da polemologia foi substituído pelo da irenologia.

Os *peace studies* adquirem um protagonismo tal, junto das instâncias de decisão do sistema internacional, que passam inclusivamente a conduzir políticas públicas de promoção da paz. Neste contexto, os estudos para a paz carecem de uma *profunda descolonização*, que na óptica de J. M. Pureza (2005) assenta numa sólida elaboração conceptual a partir do Norte e cada vez mais se justifica aprender com o Sul, e com as suas singularidades.

Uma outra necessidade para a recentragem crítica destes estudos relaciona-se com o clima adverso com que se debate: após o 11 de Setembro tende a ressurgir o paradigma realista – paz negativa. À semelhança do que acontecera após a II Guerra Mundial, os estudos para a paz parecem ter ficado de novo reféns da ideia da inevitabilidade do conflito. E a radicalização da sua abordagem crítica só poderá ser realçada se assumirem a imperfeição e a parcialidade dos conceitos subjacente à modernidade ocidental.

Francisco Munõz (2003), afirmou que considera o momento em que vivemos o mais violento da humanidade. Porém, estamos perante uma desactualização de grande parte da conceptualologia face à especificidade da “nova ordem” mundial: o tempo demorado para elaboração das novas doutrinas confronta-se com o tempo acelerado das mudanças actuais, o que nos leva ainda a encontrar desenvolvimentos dos estudos para a paz, enquadrados num paradigma que manifesta já evidentes fracturas. Este facto, por seu turno, e no âmbito de universidades e centros de investigação traduz-se, por vezes, ainda na aceitação da pretendida paz «total» ou «perfeita».

Tal situação evidencia uma dada particularidade no território europeu, uma vez que não podemos omitir o facto de que entre 1945 e 1990, os europeus conheceram o período mais longo de paz continuada de toda a sua história, sem que tenham assumido os custos inerentes à sua defesa durante a guerra fria dada a protecção norte-americana face ao iminente risco nuclear. Os conflitos na ex-Jugoslávia, os ataques terroristas de Madrid e Londres, mostraram que a guerra está mais próxima do que se poderia imaginar, porém parece quereremos continuar a não ter plena consciência de tais factos e a acreditar que podemos confiar no destino.

A mudança assume-se, pois, como uma condição essencial nos múltiplos domínios da nossa vivência em sociedade.

Os tempos de mudança, como o passado nos demonstra, são profícuos para o desenvolvimento de modelos teóricos para a compreensão do mundo que nos rodeia. A Sociologia poderá continuar a contribuir para um maior entendimento sobre quem somos e para onde tendemos a caminhar.

Na perspectiva de Samuel Huntington, as guerras do futuro podem ter mais que ver com quem somos do que com o que fazemos ou de que lado estamos, pelo que se afigura desafiante o futuro trabalho dos sociólogos. Assim o esperamos....

Bibliografia

- ARON, Raymond (1988), *Paix et Guerre entre les Nations*, Paris: Calmann-Lévy.
- BLACK, Jeremy (2001), *War in the New Century*, Londres: Continuum.
- BONIFACE, Pascal (2002), *As Lições do 11 de Setembro*, Lisboa: Livros Horizonte.
- BOUDON, R. e BOURRICAUD, F. (1992), *Dictionnaire Critique de la Sociologie*, Paris: PUF.
- BOUTHOU, Gaston (1991), *Traité de Polémologie – Sociologies des Guerres*, Paris: Payot.
- BOUTROS, Boutros-Ghali (2005), *Agenda para a Paz (nova edição com suplemento)*, Nova Iorque: Departamento de Informação, Centro de Informação das Nações Unidas.
- CASTELLS Manuel e SERRA, Narcís (eds) (2003), *Guerra y Paz en Siglo XXI*, Barcelona: Tusquets Editores.
- CHARNAY, Jean-Paul (1990), *Métastratégie – Systèmes, Formes et Principes de la Guerre Féodale à la Dissuasion Nucléaire*, Paris: Economica.
- COOPER, Robert (2006), *Ordem e Caos no Século XXI*, Lisboa: Editorial Presença.
- COUTO, Abel Cabral (2000), “Segurança e Estudos sobre a Paz” in *Nação e Defesa* nº 95/ /96:21-31.
- DAHRENDORF, Ralf (1959), *Class and Class Conflict in Industrial Society*, London: Routledge.
- DAVID, Charles-Philippe (2001), *A Guerra e a Paz*, Lisboa: Instituto Piaget.
- DOUGHERTY, James e PFALTZGRAFF, Jr. Robert (2003), *Relações Internacionais – As Teorias em Confronto*, Lisboa: Gradiva.

FERNANDES, A. José (1991), *Relações Internacionais – Factos, Teorias e Organizações*, Lisboa: Editorial Presença.

FISAS, Vicenç (2004), *Cultura de Paz y Gestão de Conflitos*, Paris: Ediciones UNESCO.

FREUND, Julien (1983), *Sociologie du Conflit*, Paris: PUF.

GALTUNG, Johan (1996), *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, London: Sage.

GIDDENS, Anthony (2004), *Sociologia*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

HOWARD, Michael (2004), *A Invenção da Paz – Reflexões sobre a Guerra e a Ordem Internacional*, Lisboa: Guimarães Editores.

KAGAN, Robert (2003), *O Paraíso e o Poder – A América e a Europa na Nova Ordem Mundial*, Lisboa: Gradiva.

MARTÍNEZ GUZMÁN, Vicent (2004), “Teorias de la Guerra en el Contexto Político de Comienzos del Siglo XXI” in MURILLO, I. (ed) (2004), *Filosofía Práctica y Persona Humana*, Salamanca: Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca /Ediciones Diálogo Filosófico: 479-491.

MARTÍNEZ GUZMÁN, Vincent (2005), *Podemos Hacer las Paces. Reflexiones Éticas tras el 11-S y el 11-M*, Bilbao: Desclée De Brouwer, S.A.

MOREIRA, Adriano (2006), “O Estado do Mundo”. Encontro das Áreas Culturais: o Desafio; Palestra proferida no MDN, Lisboa: MDN

MOREIRA, C. Diogo (1994), *Planeamento e Estratégias da Investigação Social*, Lisboa: ISCSP.

NYE, Jr. Joseph (2002), *Compreender os Conflitos Internacionais – Uma Introdução à Teoria e à História*, Lisboa: Gradiva.

POIRIER, Lucien (1994), *La Crise des Fondements*, Paris: Economica.

PUREZA, J. M. e CRAVO, Teresa (2005), “Margem Crítica e Legitimação nos Estudos para a Paz” in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 71: 5-19.

RITZER, George (1993), *Teoria Sociológica Contemporânea*, Madrid: McGraw-Hill.

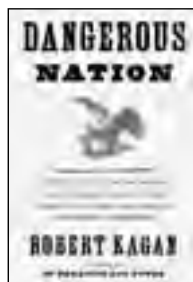
TERRAY, EMMANUEL (1999), *Clausewitz*, Paris: Librairie Arthème Fayard.

TERRIFF, Terry et al. (1999), *Security Studies Today*, Cambridge: Polity Press.

WALZER, Michael (2004), *A Guerra em Debate*, Lisboa: Livros Cotovia.



Através das Leituras



Dangerous Nation. America's Place in the World from its Earliest Days to the Down of the Twentieth Century

Robert Kagan

New York: Alfred A. Knopf, 2006, 527 pp.

ISBN: 0375411054/978-0375411052

Nem Poder, nem Perigo: uma história realista da América, segundo um neoconservador

É impossível fazer uma resenha sobre o novo livro de Robert Kagan, *Dangerous Nation*, sem o comparar com o anterior, *Of Paradise and Power*, porque por muitos livros que escreva, o autor será sempre identificado com a célebre frase, “os Europeus são de Vénus e os Americanos são de Marte”, debatida e citada até à exaustão, algumas vezes já sem referência à autoria, uma vez que é um daqueles raros casos em que uma expressão ganha vida e autonomia, relegando quem a escreve para segundo plano.

Então, o que é que este novo livro, de título sugestivo, tem a ver com o anterior, de título mais apagado? Nada, ou quase nada. *Of Paradise and Power* (ou na versão portuguesa *O Paraíso e o Poder*) quando comparado com este novo volume, parece um artigo de jornal, escrito à pressa para aproveitar o impacto do momento mediático criado pela crise transatlântica de 2002-2003. A intenção não é desvalorizá-lo. Apesar de ter uma argumentação por vezes simplista, *Of Paradise and Power* desempenhou, muito bem, o seu papel. O seu contributo intelectual estimulou o debate, deu origem a muitos outros artigos e livros, suscitou em Americanos e Europeus a dúvida sobre a sua posição num mundo complexo e de difícil entendimento. Kagan simplificou o que é difícil e polemizou uma questão “dolorosa”, mas essencial, usando um *timing* perfeito.

Dangerous Nation não vai fazer nada disso. Não é um livro mediático, apesar do argumento não ortodoxo; pode não ser de leitura difícil, mas certamente reconhece-se nas suas mais de 400 páginas (a que se somam 100 de bibliografia) a reflexão profunda de um historiador preocupado em reescrever a história dos Estados Unidos da América. Se *Of Paradise and Power* parecia um livro rápido, escrito em poucos dias, para ser lido em poucas horas, conciso, concentrado em conceitos-chave e exemplos de simples apreensão, *Dangerous Nation* é um livro longo, estruturado, pensado, parece um daqueles trabalhos que levou muito tempo a elaborar, onde nenhum pormenor foi descuidado.

Vamos então ao argumento: Robert Kagan pretende inverter o sentido em que a história dos Estados Unidos é, tradicionalmente, narrada; substitui a temática do *isolacionismo* do primeiro século e meio de existência do seu país pelo *expansionismo*, predicado principal que acredita ser a pedra-de-toque das decisões de política externa dos Estados Unidos. É certo que Kagan não “entra” no século XX, período em que este argumento seria muito mais fácil de justificar, mas encontra em toda a história anterior vestígios e origens quer do comportamento da América nos últimos cem anos, quer das próprias teorias que Kagan tem defendido em artigos e livros anteriores. Para o historiador, os Estados Unidos sempre procuraram a expansão, sempre o fizeram por motivos morais, não sendo, portanto, surpreendente que o mesmo fio condutor se mantenha desses dias dos Pais Fundadores aos do controverso George W. Bush.

Para pôr à prova o argumento, seguimos um exemplo paradigmático, o famoso *Farewell Address* de George Washington. Este discurso é apontado como um dos momentos mais simbólicos do *isolacionismo* norte-americano. Kagan desmistifica-o. Como? Reduzindo-o àquilo que na realidade foi: um discurso que se destinava a um determinado momento histórico, a determinadas condições políticas e não um paradigma para os dois séculos seguintes da política externa norte-americana (p.112/113). Na época, o grande debate centrava-se na definição de alianças políticas. Os Federalistas (o partido de Washington e Hamilton) acreditavam numa aliança táctica com a Grã-Bretanha para garantir a vantagem da geografia – a protecção do antigo colonizador que evitasse a intromissão de países europeus na esfera do continente americano constituía, para os Federalistas, a opção que melhor garantia os interesses da nova república. Nas eleições presidenciais a realizar dois meses depois, os Federalistas competiam com Thomas Jefferson, o candidato Republicano, que defendia uma grande aliança com a França, que considerava, desde a Revolução de 1789, uma República irmã. Os franceses, apercebendo-se da oportunidade, declaram que os Estados Unidos tinham que optar pela aliança ou pela rivalidade declarada; se Jefferson ganhasse, o caminho era a aliança, que os Federalistas consideravam perigosa, temendo que os planos franceses fossem no sentido da subjugação americana por consentimento,

o que punha em causa os valores revolucionários da jovem república. A possível aliança com a França era, pois, o cenário de fundo da máxima “no entangling alliances” de Washington. A intenção do primeiro presidente dos Estados Unidos não era evitar o comprometimento internacional nas décadas subsequentes; era, isso sim, evitar uma aliança franco-americana em 1796. Segundo Kagan, este discurso tinha *apenas* essa intenção, perfeitamente identificável pelo público a quem foi dirigido.

Esta posição é discutível, principalmente se tivermos em conta o argumento do livro. Kagan quer provar que a América é, porque sempre foi, expansionista. Não consegue; como revela o exemplo – que é, repetimos, paradigmático de muitos outros que figuram neste livro – a América sempre foi, e é, realista. Não um realismo vulgar como o próprio Kagan demonstra, mas um realismo coberto pelo excepcionalismo americano, com regras próprias, mais tendentes à moralidade democrática do que à amoralidade política. A época a que Kagan se reporta é diferente dos dias de hoje. O expansionismo territorial era aceite em nome da estabilidade, era *prática corrente* nos séculos XVIII e XIX, e o suposto expansionismo comercial, a marca distintiva americana na história do mundo, era o aperfeiçoamento da política externa britânica de comércio livre, o reflexo do modelo enunciado por Adam Smith, seguido pelas elites americanas para enriquecer e promover o desenvolvimento da República. Se há alguma coisa de verdade na abordagem convencional ao *Farewell Address* de Washington, é o respeito que, desde muito cedo, a República Americana votou à autodeterminação dos povos e a sua consciência de que estava a construir um projecto político inovador que tinha por base um conceito, esse sim, que se mantém intacto até aos dias de hoje: o de liberdade. E a auto-determinação, como nos conta Kagan, era para os americanos um passo para a liberdade de escolher o modelo democrático por si inventado, o que está muito distante da ideia de domínio.

Mas apesar de o argumento – que claramente vem tentar justificar as políticas neoconservadoras para o século XXI – não convencer na totalidade, Robert Kagan elaborou um excelente livro de história dos Estados Unidos da América, sobre os debates e as tensões, entre duas facções dominantes (sejam elas Norte/Sul, Federalistas/Republicanos; Republicanos/Democratas), tensões das quais nasceu e cresceu a América que hoje pensamos conhecer, mas cuja história continua a ser rescrita, com resultados tão impressionantes como o de *Dangerous Nation*. Este é um livro à Walter McDougall, à Walter Russell Mead: rigoroso, mas criativo. *Dangerous Nation* faz-nos pensar que, da próxima vez que Kagan escrever um livro, preferimos que seja mais parecido com este do que o outro, *Of Paradise and Power*, apesar de sabermos que para isso, temos que abdicar da polémica e da citação fácil que todos reconhecem.

Diana Soller



Überpower: the Imperial Temptation of America

Josef Joffe

New York: W. W. Norton, 2006, 271 pp.

ISBN: 0393061353/978-0393061352

Reinventar 1945

Josef Joffe é um desafio para as grelhas epistemológicas europeístas. Este autor alemão (presença constante nas revistas americanas) apresenta uma predisposição realista clássica; trabalha com conceitos como *Poder*, *Estado*, *Sistema de Estados*, *Estratégia*, *Alianças*. Ora, estes conceitos operativos, clássicos e realistas, entram em rota de colisão com o actual *mainstream* europeu/alemão marcado por uma epistemologia, digamos, habermasiana (diálogo pós-político) e por conceitos ligados a uma lógica pós-conflito ou pós-poder (pós-Estado, pós-Vestfália, potência civil, multilateralismo, política doméstica internacional, *soft power*).

Überpower é uma defesa realista da hegemonia americana e da actual ordem internacional liberal construída durante o período que Joffe apelida de “era dourada da diplomacia americana” (1945-1991). Este livro acaba por ser uma recomendação: depois da pausa estratégica provocada pelo fim da URSS, depois dos erros estratégicos cometidos no pós-11 de Setembro (isto é, depois das recentes tentações imperais), Washington deve reinventar essa era dourada.

Segundo Joffe, o maior perigo para o actual *status quo* é a possível emergência de uma coligação de Estados que procure contrabalançar a hegemonia dos EUA. Para evitar tal coisa, os EUA devem reatualizar a tal Grande Estratégia desenvolvida

durante a Guerra Fria, ou seja, uma estratégia composta por três *B* (*Balance like Britain*, *Bond like Bismark* e *Building*).

A estratégia da Grã-Bretanha (de Isabel a Churchill) foi sempre o *offshore balancing*: controlar, através de coligações flutuantes (*coalitions of the willing*), o equilíbrio de poder na Europa, evitando a emergência de um poder hegemónico (Espanha, França, Alemanha). Os EUA, segundo Joffe, fizeram e fazem o mesmo (numa escala planetária). Washington é essencial para os equilíbrios regionais. A presença americana nos diversos palcos geopolíticos diminui a tensão geopolítica entre rivais regionais (ex: a rivalidade China-Japão tornar-se-ia insustentável sem a aliança EUA-Japão). Mas os EUA não são o velho Império Britânico e 2007 não é 1907. Hoje é preciso ir além do mero *balancing*.

Os Estados são bolas de bilhar destinadas a embater umas com as outras dentro do sistema. Porém, a textura das bolas e a textura do sistema podem ser alteradas no sentido de minimizar o impacto dos inevitáveis choques e a textura da ordem internacional liberal pós-1945 é diferente das suas precedentes. Vivemos numa ordem marcada por algo inédito: a guerra entre grandes poderes, uma constante no passado, deixou de ocorrer. Porquê? Porque foi introduzida uma lógica de cooperação no sistema. É certo que o elemento de confrontação (*zero-sum*) não pode ser erradicado; mas pode ser minimizado com uma lógica de cooperação (*win-win*) e é isso que existe desde 1945. Esta cooperação é fruto do *bonding* e do *building*.

A política externa americana foi marcada por uma “Pactomania”: NATO, ANZUS e Alianças Bilaterais (Israel, Japão, Taiwan, etc.). Esta permanente ligação de Washington com o exterior faz lembrar a velha estratégia de Bismarck (*bonding*). Sem a margem de manobra oferecida pelo canal da Mancha, Bismarck, cercado por todos os lados, foi obrigado a criar laços permanentes que tornaram a Alemanha numa nação indispensável para os outros Estados europeus (com a excepção óbvia da França). Os EUA fizeram o mesmo. Através das alianças, Washington uniu-se a Estados com um duplo objectivo: transformar os EUA na nação indispensável e isolar a URSS. E este *bonding* americano não foi uma forma de *potenciar* o poder ofensivo americano. Pelo contrário, foi uma forma de *conter* o poder americano, no sentido de mostrar aos outros que a América era uma super-potência previsível e confiável: “like the Reich, the United States amassed allies not to aggregate power for offense but to stalemate it”. (p. 159).

Resta o terceiro *B*: *building*. Aqui entramos naquilo que é mesmo específico do pós-1945. Os EUA construíram instituições e regras que fornecem “international public

goods” (p. 234). O que são *bens públicos internacionais*? São, por exemplo, a liberdade comercial (OMC), a estabilidade monetária (FMI), a segurança das rotas marítimas (marinha americana). Washington, através dos seus porta-aviões e bases, produz segurança que é consumida por aliados e adversários. Aliás, neste ambiente, os potenciais rivais transformam-se em *stakeholders* da chamada globalização. Há incentivos positivos (e não apenas negativos) para a formação de um concerto de Estados interessados no *status-quo*.

Ao prestar estes serviços que são aproveitados pela maioria dos Estados, Washington atestou, em simultâneo, a segurança dos EUA e a legitimidade do poder americano. E, como recorda Joffe, é isto que distingue os EUA dos poderes do passado. Antes de 1945, os poderes hegemónicos detinham uma visão exclusiva (interesse nacional de X excluía o interesse nacional de Y). O génio da diplomacia americana foi, ou é, a criação de uma ordem internacional, a nossa, que serve os interesses americanos mas que, ao mesmo tempo, serve os interesses dos outros. O interesse nacional americano é inclusivo e por esta razão, a América é a primeira potência hegemónica da história a não sofrer o ataque ou resistência de uma coligação de Estados anti-hegemonia.

Em 2007, o grande desafio americano, salienta Joffe, é perpetuar esta *paz relativa* (ausência de guerra entre os grandes poderes), é adaptar o *bonding* e o *building* de 1945 à realidade de hoje, para que possamos continuar a viver numa “liberal order low on violence” (p. 238).

Henrique Raposo

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos editados

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 Maastrich 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

EUROpress

Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa

Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61

europress@mail.telepac.pt



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ - _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. n.º/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription (nrs. 117, 118, 119)

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 n.ºs /issues)

Instituições/Institutions 20,00 €

Individuais/Individuals 15,00 €

Estudantes/Students 12,50 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/Previous Issues – 7,50 € cada/each

Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque n.º _____ Banco _____ à ordem do IDN

Transferência Bancária NIB 0781 0112 0000 000 7777 20

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN - PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – TESPPTPT

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

www.idn.gov.pt

publicacoes@idn.mdn.gov.pt

tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação pode ser enviado via correio electrónico para publicacoes@idn.mdn.gov.pt ou ser remetido em disquete, por via postal, para o Instituto da Defesa Nacional.

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços excluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e de um *abstract* em inglês (até 1000 caracteres).

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/documentos/fichadeautor.doc>) 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 respectiva 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 (149,64 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá quatro exemplares da revista e dez separatas do seu artigo na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Editor Executivo da Nação e Defesa.

PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent as a Microsoft Word document by email to publicacoes@idn.mdn.gov.pt or by mail in floppy disk to the *Instituto da Defesa Nacional*. The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30,000 and 50,000 characters (spaces excluded), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).

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/documentos/fichadeautor.doc>), so its submission is compulsory.

The magazine'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 magazine 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 (149,64 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Four issues of the magazine and ten offprints will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned by in these Norms should be presented to the Executive Publisher of *Nação e Defesa*.

VOLUME ANTERIOR

The Europeanization of Portugal (1986-2006).

A Critical View

José Magone

A Integração na União Europeia
e o Papel do Ministério dos Negócios Estrangeiros
José de Matos Correia

O Processo de Integração Europeia
e a Constituição Portuguesa
Armando Marques Guedes
Francisco Pereira Coutinho

O Impacto Económico da Integração de Portugal
na Europa
João Ferreira do Amaral

Portugal, a Espanha e a Crise Europeia
Carlos Gaspar

Da Integração à Governação Europeia: Portugal,
Europeização e o Carácter Multi-Sistémico da UE
Luís Lobo-Fernandes

Testemunhos

Portugal e a União Europeia Vinte Anos Depois
Nuno Severiano Teixeira

Integração de Portugal na Comunidade Europeia
Vinte Anos Depois
Luís Amado

A Comissão Europeia: uma Relação de Vinte Anos
António Vitorino

A União Faz a Força
António Monteiro

The Empowerment of the EU's Second Pillar.

A Retrospective View

Isabel Ferreira Nunes

Portugal e o Início da Construção Europeia
(1947-1953)

Pedro Cantinho Pereira



ISSN 0870-757X



9 770870 757007 00116