

BOLETIM

FORMAÇÃO INVESTIGAÇÃO DOCTRINA

95 93301 1248 5684

00110 23

1248 568423

001 124

0 23495 93301 1248 568423 100001

00110 23495 933

1248 568423 1789211

00110 23495 9330

///

Segurança e Defesa

A Sinfic desenvolve produtos e soluções que permitam dar respostas aos desafios de Segurança e Defesa do século XXI nas seguintes áreas:

- Segurança, Identificação e Autenticação dos Cidadãos;
- Registo, Autenticação e Monitorização de Eventos;
- Segurança das Infra-Estruturas Estratégicas;
- Vigilância Inteligente nas Fronteiras e Perímetros de Segurança;
- Restabelecimento da Ordem e Segurança e Gestão de Crise ou Catástrofe;
- Integração, Conectividade e Interoperabilidade de Sistemas de protecção e socorro (safety) e segurança (security).



www.sinfic.com | info@sinfic.com



Relações de compromisso.

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

BOLETIM

FORMAÇÃO INVESTIGAÇÃO DOCTRINA



Autores

Álvaro Sabino Guerreiro
José Sócrates
Álvaro Sabino Guerreiro
Abílio Pires Lousada
João César das Neves
Pedro Miguel de Palhares Veloso da Silva
Raul Fernando R. C. Gomes
Luís Carlos Falcão Escorrega
Francisco Carapeto
Luís Fernando Machado Barroso

Copyright © IESM, 2009

ISBN: 978-989-652-045-8

Pré-Impressão, Impressão e acabamento: TIPOGRAFIA LOUSANENSE, LDA

Depósito legal n.º 300896/09

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

Publicação Semestral

ANO IV

NÚMERO 6 – MAIO DE 2009

Director

Álvaro Sabino Guerreiro

(Director do Instituto de Estudos Superiores Militares)

Propriedade/Edição

Instituto de Estudos Superiores Militares

Rua de Pedrouços – 1449-027 LISBOA

Telefone: 213 025 250 – Fax 213 025 062

Correio electrónico: iesm.biblioteca@mail.exercito.pt

Internet: www.iesm.mdn.gov.pt

COMISSÃO EDITORIAL

Presidente – Director do IESM

- Vice-almirante Álvaro Sabino Guerreiro

Editores:

Director do Departamento de Investigação e Doutrina - Contra-Almirante Augusto Mourão Ezequiel

Director do Departamento de Ensino - Major-General Francisco José Rovisco Duarte

Director do Departamento de Cursos - Major-General António Afonso os Santos Allen Revez

Chefe da Área de Investigação e Doutrina - Capitão-de-mar-e-guerra Luís Filipe Correia Andrade

Director do Centro de Recursos do Conhecimento - Capitão-de-mar-e-guerra João Alberto Pires Carmona

Editor convidado - Coronel de Artilharia REF Fernando José Pinto Simões

CONSELHO CIENTÍFICO

- Professor Doutor Adriano Alves Moreira
- Professor Jorge Manuel Moura Loureiro de Miranda
- Professor Doutor João Luís César das Neves
- General José Alberto Loureiro dos Santos
- Almirante Nuno Gonçalo Vieira Matias
- General Gabriel Augusto do Espírito Santo
- General António José Vaz Afonso
- Almirante Francisco António Torres Vidal Abreu
- Tenente-General Alípio Tomé Pinto
- Tenente-General Abel Cabral Couto
- Tenente-General António de Jesus Bispo
- Vice-Almirante Alexandre Daniel Cunha Reis Rodrigues
- Tenente-General José Eduardo Martinho Garcia Leandro
- Vice-Almirante Henrique Alexandre Machado da Silva da Fonseca
- Tenente-General Carlos Manuel Mourato Nunes
- Major-General Pedro Júlio de Pezarat Correia
- Major-General António Martins Rodrigues
- Major-General Manuel António Lourenço Campos de Almeida
- Major-General Rui Mora de Oliveira
- Contra-Almirante António Manuel Fernandes Silva Ribeiro
- Coronel Gil Herberto Edmar de Freitas Armada de Menezes
- Tenente-Coronel Abílio Augusto Pires Lousada

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
BOLETIM N.º 6 (MAI 2009)

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| - Ficha técnica | 4 |
| - Nota de Abertura | 7 |
| 1. NOVO DIRECTOR DO INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES <i>Vice-Almirante Álvaro Sabino Guerreiro</i> | 9 |
| - Fotografia | 9 |
| - Curriculum Vitae | 9 |
| 2. ABERTURA SOLENE DO ANO LECTIVO 2008/2009 - 17 de Novembro de 20008 | 11 |
| a. Intervenção de S. Ex ^ª , o Primeiro-Ministro, Eng ^º <i>José Sócrates</i> | 11 |
| b. Intervenção do Director do IESM - VALM Director, <i>Álvaro Sabino Guerreiro</i> | 17 |
| c. Lição Inaugural: AS FRONTEIRAS DO IMPÉRIO: Portugal e a opção Africana pelo Tenente-Coronel Infantaria <i>Abílio Pires Lousada</i> | 23 |
| 3. ECONOMIA E DEFESA: ALGUMAS REFLEXÕES | 37 |
| pelo Prof. Dr. <i>João César das Neves</i> | |
| 4. A SEGURANÇA NA REGIÃO DO MEDITERRÂNEO. UMA PERSPECTIVA PORTUGUESA | 55 |
| pelo COR ENGAER <i>Pedro Miguel de Palhares Veloso da Silva</i> | |
| 5. A LINGUA PORTUGUESA NO CONTEXTO DA LUSOFONIA | 85 |
| pelo Tenente-Coronel de Engenharia <i>Raul Fernando R. C. Gomes</i> | |
| 6. A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DOS COMANDANTES, DIRECTORES OU CHEFES: – Sua aplicação nos três Ramos das Forças Armadas | 119 |
| - Apêndice 1 – Exemplos de infracções financeiras | 165 |
| - Apêndice 2 – Tendências para a prestação de contas | 167 |
| - Apêndice 3 – Conteúdos formativos no âmbito do Tribunal de Contas | 169 |
| pelo Major <i>Luis Carlos Falcão Escorrega</i> | |
| 7. INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS E DIREITO INTERNACIONAL | 171 |
| pelo Capitão-de-Fragata <i>Francisco Carapeto</i> | |
| 8. O ESPAÇO COMO FONTE ESTRUTURAL DO PODER | 187 |
| pelo Tenente-Coronel de Infantaria <i>Luís Fernando Machado Barroso</i> | |

NOTA DE ABERTURA

O Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), foi criado em 2005 e herdou o legado académico e científico dos antigos Institutos Superiores dos ramos das Forças Armadas.

Trata-se, pois, de um Estabelecimento de Ensino Superior Público Universitário e Militar que procura manter e mesmo aumentar a excelência da formação complementar de carreira dos oficiais, garantindo o referencial fundamental das exigências do produto operacional, susceptível de facilitar, em cooperação com universidades públicas civis, a certificação de níveis académicos nos ramos do conhecimento e especialidades que sejam superiormente definidos, assim como desenvolver a actividade de investigação científica de forma certificada, tendo sempre por base o paradigma de Bolonha.

Dentro desta perspectiva de consolidar o IESM como Estabelecimento de Ensino Superior Público Universitário e Militar, têm vindo a ser tomadas as acções necessárias conducentes ao reconhecimento do Boletim do IESM como publicação de valor acrescentado e aceite pela comunidade científica, bem como assegurar o seu registo para efeitos de protecção dos direitos de autor, acrescentando ainda a necessidade de efectuar a divulgação externa da investigação realizada no Instituto.

Assim, com o presente número do Boletim inicia-se um novo ciclo da sua produção. No tocante à protecção dos direitos de autor, bem como à sua produção e divulgação externa, o Boletim passa a entrar no circuito comercial através de um acordo de distribuição celebrado com a Editora Prefácio. Como os recursos financeiros são sempre escassos, e tendo em vista custear parcialmente o seu custo de produção, o Boletim passa a contar com o patrocínio de empresas relacionadas com o sector de defesa. Por fim, mas não menos importante, no campo da sua credibilização científica, passa a dispor de uma comissão editorial e de um conselho científico. Foi a operacionalização destas medidas que fez atrasar a publicação do corrente número, referente a Maio de 2009.

Esperemos que o Boletim do Instituto de Estudos Superiores corresponda às expectativas dos estimados leitores.

A Comissão Editorial

1. NOVO DIRECTOR DO INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

VICE-ALMIRANTE ÁLVARO SABINO GUERREIRO

O Vice-Almirante Álvaro Sabino Guerreiro é natural de Garvão no Concelho de Ourique, tem 61 anos de idade e 43 anos de serviço efectivo. Foi promovido ao actual posto em 21 de Fevereiro de 2007.

Ingressou na Escola Naval em 01 de Setembro de 1966 tendo concluído a Licenciatura em Ciências Militares, curso de Marinha em 1970.

Frequentou diversos Cursos, sendo de destacar o Curso de Aperfeiçoamento em Oficiais de Draga-Minas; o Curso de Especialização de Oficiais de Comunicações; o Curso Geral Naval de Guerra; o Curso de Aperfeiçoamento em Tácticas e Operações Navais; o Curso de Aperfeiçoamento em Organização, Sistemas e Métodos; o Curso de Aperfeiçoamento de Gestores de Sistemas de Formação e o Curso Superior Naval de Guerra em 2002.

Ao longo da sua carreira foi Chefe dos Serviços de Navegação, Comunicações e Artilharia dos draga-minas: NRP “Lagoa”, NRP “Rosário” e NRP “Vila do Porto”. Desempenhou funções de Imediato nos: NRP “Velas”, NRP “Maio”, NRP “S. Gabriel”, NRP “Jacinto Cândido” e NRP “Cte Sacadura Cabral” e de Comandante nos NRP “Alfange” e NRP “Bombarda”, tendo também exercido funções de Comandante do NRP “Cte Sacadura Cabral” (entre SET86 e JAN87). Foi ainda Subchefe do Estado-Maior da Flotilha de Navios Patrulha, Director da Estação Radionaval Horta, Chefe da Secção de Legislação e Organização da Divisão do Pessoal e Organização do Estado-Maior da Armada, “Staff Officer” na



Secção de “Communications and Information Systems” da Célula de Planeamento da União Europeia Ocidental (Bruxelas), Chefe da Secção de Efectivos e Carreira Naval da Repartição de Oficiais, Chefe da Repartição de Oficiais da Direcção do Serviço de Pessoal da Marinha, Subdirector do Serviço de Pessoal da Marinha, Chefe da Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Armada, Subdirector do Instituto Superior Naval de Guerra, Subdirector, Director do Departamento de Cursos, Director do Curso de Promoção a Oficial General no Instituto de Estudos Superiores Militares, Comandante Operacional dos Açores e desde 06NOV08 Director do Instituto de Estudos Superiores Militares.

Da sua folha de serviços constam vários louvores concedidos por Oficial General. Possui várias condecorações, de que se destacam, Medalha de Serviços Distintos, Medalha de Mérito Militar de 1ª e 2ª Classe, Medalha de Comportamento Exemplar Grau Prata, Ouro e Medalha da Cruz Naval de 3ª Classe e Medalha da Cruz de São Jorge de 1ª classe.

É casado com Dª Isabel Maria Bívar Abrantes Guerreiro e tem dois filhos, Sara e André.

2. ABERTURA SOLENE DO ANO LECTIVO 2008/2009 (17 NOV. 2008)

A. INTERVENÇÃO DE S. EXA. O PRIMEIRO-MINISTRO, ENGº JOSÉ SóCRATES

Senhor General Ramalho Eanes,
Senhor Ministro da Defesa Nacional,
Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior,
Senhor Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas,
Senhor Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar,
Senhor Presidente da Comissão Parlamentar de Defesa,
Senhores Chefes de Estado Maior dos 3 Ramos,
Senhor Director do Instituto de Estudos Superiores Militares,
Senhores Almirantes,
Senhores Generais,
Membros das Forças Armadas,
Minhas Senhoras e meus Senhores,

Numa instituição de ensino a abertura do ano académico é sempre um momento de confraternização e de reforço dos laços de pertença à comunidade académica, mas é também uma oportunidade para fazer balanços e para perspectivar o futuro.

Na abertura do ano académico do Instituto de Estudos Superiores Militares, quero aproveitar esta ocasião para me associar naturalmente ao espírito de confraternização e de júbilo que é sempre o início do ano académico, mas também para vos falar, precisamente, do momento das Forças Armadas portuguesas e das responsabilidades que a todos cabem – Governo, militares, cidadãos – na resposta aos desafios e às exigências que enfrentamos. Esta é, julgo eu, a melhor forma de homenagear uma instituição como esta, que tantos serviços e tão distintos tem prestado às Forças Armadas e ao País.

Em Portugal, mas também na comunidade internacional e, particularmente, na União Europeia, o actual tempo das Forças Armadas nacionais é um tempo de mudança, um tempo de reavaliação do papel e funções das forças militares, um tempo de recomposição e um tempo de reforma.

Sem prejuízo do bom desempenho das missões clássicas das Forças Armadas no plano interno – missões de soberania, de defesa e de serviço público –, adquirem hoje especial relevo as missões internacionais que assumimos no quadro das organizações internacionais de que somos parte. Portugal não pode, nem quer, beneficiar do sentimento e das garantias de segurança colectiva que nos são proporcionadas pela pertença a essas organizações, sem assumir como devemos, a plenitude da partilha dos deveres e das responsabilidades que essa mesma integração impõe.

É portanto, com base nesse conceito moderno e cooperativo de segurança que Portugal, as Forças Armadas portuguesas, estão ou estiveram recentemente em cenários de intervenção tão distintos como a Bósnia-Herzegovina, o Kosovo, o Afeganistão, o Líbano, a República Democrática do Congo, o Chade e a Guiné-Bissau. E continuam a estar presentes em missões internacionais de elevado risco, designadamente no Afeganistão e no Líbano. Aí estivemos a defender a Paz, a combater o terrorismo e portanto, a investir na nossa própria segurança.

Quero portanto, neste momento e antes de mais, reconhecer publicamente e dar o devido realce ao papel das Forças Armadas portuguesas e dos seus militares que, com elevada dedicação e sentido profissional, têm dignificado o nome de Portugal nas missões no exterior e nos têm conferido o estatuto de parceiro responsável e cooperante nos esforços de paz e de segurança internacionais. Quero prestar também a minha mais sentida homenagem a todos aqueles que ao longo destes anos deram a sua vida no cumprimento desta missão.

Nas últimas duas décadas produziram-se, de forma evidente, alterações significativas no ambiente estratégico internacional, motivadas não apenas pelas profundas transformações que abalaram o mapa político saído da II Guerra mundial, mas também decorrentes da emergência de novos protagonistas e de novas ameaças e riscos para a segurança internacional. Já disse, estes são tempos de mudança e que mudança!

Este conjunto de factores exige portanto novas respostas das organizações internacionais em que nos integramos e, conseqüentemente, lança sobre os seus membros novas e simultâneas responsabilidades e necessidades de reavaliação dos conceitos estratégicos e dos anteriores modelos de estruturação das forças armadas nacionais.

É hoje muito nítida e partilhada a convicção de que qualquer alteração à segurança internacional, mesmo que aparentemente longínqua, projecta conseqüências de peso na segurança e na vivência de cada um dos Estados da comunidade internacional.

Forças Armadas modernas são hoje forças orientadas menos para uma vocação de ocupação territorial e mais para uma capacidade de promoção de segurança noutros territórios; são forças cada vez mais bem equipadas e qualificadas, do ponto de vista técnico e do ponto de vista humano, capazes de utilizar e desenvolver cabalmente todas as potencialidades das novas tecnologias; são forças tendencialmente mais pequenas, mas mais capazes de operar cooperativamente, seja entre os vários ramos, seja entre os vários países que são nossos parceiros e aliados.

Este ritmo elevado de profundas mudanças e de surgimento de novos desafios é incompatível com uma atitude passiva de manutenção de velhos hábitos, concepções, modelos e formas de organização. Como muitos outros dos nossos parceiros, necessitamos de adaptar as nossas Forças Armadas à nova realidade e aos novos padrões de exigência, seja no plano da doutrina, seja no plano da formação, dos equipamentos e das infra-estruturas.

Atravessamos, por isso mesmo, uma época em que temos muito que realizar, temos uma tarefa para desenvolver, mas onde temos de o saber fazer com recursos limitados e num contexto internacional de dificuldades económicas e financeiras como há muito não enfrentávamos.

É, por isso, um tempo de exigência, um tempo em que não temos margem de erro, em que não podemos repetir vícios do passado recente, em que não há lugar para a complacência e muito menos cedência face aos imobilismos e conservadorismos instalados.

Os portugueses sabem o que podem esperar deste Governo: a vontade de prosseguir o rumo e o programa apresentados, o de o fazer com o mesmo rigor, determinação e entusiasmo da primeira hora. Sabem também o que este Governo nunca fará: a tentação do facilitismo ou do abandono dos objectivos traçados em nome da popularidade fácil.

No domínio da Defesa Nacional, tal como em vários outros do nosso país, este é um tempo de modernização e reforma, um tempo que exige visão estratégica e planeamento, mas também um tempo que exige coragem e determinação para enfrentar as dificuldades e executar as mudanças necessárias.

Modernização, Qualificação, Reestruturação e Reforma – são esses os eixos centrais de um processo em que todo o Governo e especialmente o Ministério da Defesa Nacional estão empenhados e a que as Forças Armadas têm respondido com a eficácia, o espírito de missão e o sentido de responsabilidade e de serviço a que os Portugueses estão habituados e que delas esperam.

Modernização – nas concepções, no planeamento e na visão do futuro. Mas também modernização dos equipamentos e das infra-estruturas. Um Forças Armadas modernas necessitam de investimento selectivo e de melhores

equipamentos; de menos instalações, mas melhores instalações; de menos efectivos, mas maior capacidade operacional.

Temos cumprido a um ritmo adequado a concretização dos programas definidos na Lei de Programação Militar, com o objectivo de dotar as Forças Armadas portuguesas dos equipamentos necessários ao desempenho das suas missões, procurando colocar-nos, e de igual modo nos três ramos, no mesmo patamar tecnológico dos nossos parceiros e aliados. Prosseguiremos com os diferentes programas de reequipamento e, em breve, será iniciado o processo de revisão da Lei de Programação Militar, a concluir em 2009.

Por outro lado, concretizando um anseio legítimo das Forças Armadas, há muito prometido por diversos Governos, mas só agora concretizado, aprovámos recentemente a Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares. Trata-se de um programa que se inscreve numa visão estratégica de longo prazo e que é o maior e o mais ambicioso programa de investimento em infra-estruturas militares desde a fundação da democracia portuguesa. É ainda, o que importa realçar sobretudo nesta época de dificuldades financeiras conhecidas, um programa que se sustenta a si próprio.

Qualificação – Forças Armadas modernas necessitam também de menos efectivos, mas mais qualificados.

Numa instituição que assenta a sua identidade e a sua capacidade funcional em princípios e valores como a honra, o sentido do dever, a hierarquia, o profissionalismo, a disciplina, os recursos humanos são o capital fundamental.

Concluído com sucesso o processo de profissionalização, o desafio é agora o da qualificação de todos os que aceitam servir Portugal nas Forças Armadas.

No que respeita ao Ensino – e nesse domínio o Instituto que agora abre o seu ano académico, onde nos encontramos é um exemplo bem sucedido da racionalização, optimização e gestão de recursos adequadas ao novo modelo de Forças Armadas em que estamos empenhados –, no que respeita ao ensino, dizia, concretizámos a reforma do ensino superior militar, adaptámos-nos ao Processo de Bolonha, como aliás já foi dito pelo Senhor Director e adaptamos esse processo com a mesma estrutura, a mesma exigência e o mesmo valor que o ensino superior público, e harmonizámos também o modelo de formação dos oficiais dos três ramos.

No que respeita à formação e valorização profissionais, não posso deixar de realçar, como aliás já foi feito nesta sessão, o importante contributo das Forças Armadas no plano da valorização individual, mas também no da melhoria das qualificações profissionais daqueles que, cumprido o serviço militar, se inserem no mercado de trabalho com maiores competências. Com este Governo, as qualificações adquiridas na sua passagem pelas fileiras passaram a ser reconhecidas e valorizadas no mercado de trabalho, nomeadamente através do Programa de Novas Oportunidades aplicado às Forças Armadas.

Reestruturação e Reforma – Tendo em vista a implantação do novo modelo de organização da Defesa Nacional e das Forças Armadas, assumimos como prioridade a conclusão do correspondente processo de reestruturação e reforma. O seu rumo e o seu sentido estão definidos e prosseguiremos com determinação a sua realização. É um processo que concluiremos muito em breve e através do qual visamos três grandes objectivos: o reforço da capacidade de direcção político-estratégica do Ministério da Defesa Nacional; o reforço da capacidade de resposta operacional das Forças Armadas; a racionalização das estruturas para obter ganhos de eficiência e de eficácia.

Trata-se de uma reforma abrangente e complexa, já que implica a alteração de todo o edifício legislativo da Defesa Nacional e das Forças Armadas, incluindo a Lei de Defesa Nacional, a Lei Orgânica de Bases da Organização e Funcionamento das Forças Armadas e as diversas Leis Orgânicas. Com esse alcance e no seu conjunto, trata-se de uma verdadeira reforma de Estado, que, como reforma do Estado, deve assentar num consenso político alargado, mas que o Governo assume integralmente no plano do respectivo impulso, iniciativa e definição estratégica.

Minhas Senhoras e meus Senhores

A prioridade que o Governo atribui à realização destes objectivos de modernização, qualificação, reestruturação e reforma está bem patente no reforço do investimento que o Estado português tem feito na Defesa Nacional e nas Forças Armadas.

Num momento em que as dificuldades resultantes da necessidade permanente de consolidação das contas públicas acresce a estas dificuldades, a conjuntura internacional difícil que atravessamos, esse esforço financeiro é bem o sinal do reconhecimento do elevado estatuto que o Governo e a comunidade atribuem às Forças Armadas.

Fruto de um planeamento orçamental e de uma execução financeira responsáveis e rigorosos, o Orçamento do Estado para 2009 consagrou um aumento de 1,2 para 1,3 do Produto Interno Bruto afecto à Defesa Nacional, um acréscimo que não se verificava há vários anos e que representa um esforço muito considerável da comunidade nacional para reforçar a segurança e a defesa de Portugal. Este é, de resto, um primeiro passo no sentido da convergência gradual dos investimentos na defesa, tomando como referência a média do esforço dos países aliados e dos nossos parceiros europeus.

Esta convergência verifica-se e desenvolver-se-á, gradualmente, nas mais diversas áreas. Temos hoje militares mais qualificados e com melhores condições para aquisição de novas competências; temos umas Forças Armadas mais bem equipadas e tecnologicamente mais avançadas; caminhamos para dispor de um conjunto de melhores infra-estruturas, correspondentes às legítimas expectativas e adaptadas às novas necessidades.

O Governo está convencido de que estes esforços excepcionais permitirão assegurar a modernização das Forças Armadas e garantir que o Estado português disporá de todos os meios militares indispensáveis à defesa da sua soberania e à assunção responsável dos seus compromissos na comunidade internacional.

Concluído o processo legislativo, passaremos à fase decisiva do processo prático de concretização e desenvolvimento da reforma e reestruturação. Essas tarefas cabem, em grande medida, às próprias Forças Armadas. O Governo está, como sempre, atento a anseios e expectativas legítimas das Forças Armadas, reconhece a especificidade da sua função, e está consciente do muito que, mais uma vez, se pede aos militares, tal como aos restantes portugueses.

Mas estou plenamente confiante no cumprimento dessa missão, porque sei que ela se sustenta na vossa vontade, no espírito de servir e na consciência de que estamos irmanados nesse objectivo de interesse nacional que é a implantação de um modelo actualizado e racional de Defesa nacional e de organização das Forças Armadas portuguesas.

Ao longo destes últimos anos tive a oportunidade e a honra de conhecer de muito perto as Forças Armadas portuguesas, de tratar estreitamente com as Chefias, de contactar directamente as missões, e assim pude perceber, não apenas as suas preocupações e anseios, mas, também, ser impressivamente tocado pelo seu sentido de dever e vontade de servir, por um profissionalismo e abnegação acima de quaisquer dúvidas e que tanto prestígio e reconhecimento internacionais têm gerado para Portugal como tenho pessoalmente testemunhado.

É por isso que estou tão seguro de que o balanço e o programa de modernização de que aqui vos falei não são expressão de algo unilateralmente pensado e, muito menos, imposto pelo Governo, e quero deixar isso claro, ele resulta antes, de um projecto partilhado e integralmente assumido pelas Forças Armadas, porque ele é próprio do seu compromisso de bem servir, do seu anseio profundo de modernização e de progresso, da sua vontade de estar entre os melhores, da sua vontade de estar à altura dos novos tempos e da sua vontade de estar à altura das novas necessidades.

E, deixem-me dizer-vos, por uma outra razão, por amor à Pátria, por essa outra razão que os militares tão bem conhecem. Aquela razão que levou Camões a escrever “Esta é a ditosa Pátria, minha amada”. Viva as Forças Armadas.

IESM, Pedrouços, 17 de Novembro de 2008

Engº José Sócrates (Primeiro-Ministro)

B. INTERVENÇÃO DO DIRECTOR DO IESM, VICE-ALMIRANTE ÁLVARO SABINO GUERREIRO

Senhor Primeiro-ministro

Senhor General Ramalho Eanes

Senhor Ministro da Defesa Nacional

Senhor Ministro da Ciência e Tecnologia e do Ensino Superior

Senhor General Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas

Senhor Presidente da Comissão de Defesa Nacional da Assembleia da República

Senhor Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar

Senhor Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada

Senhor General Chefe do Estado-Maior do Exército

Senhor General Chefe do Estado-Maior da Força Aérea

Senhor General Chefe da Casa Militar do Presidente da República

Senhor General Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana

Senhor Superintendente-chefe Director Nacional da Polícia de Segurança

Pública

Senhor Presidente da Academia das Ciências de Lisboa

Magnífico Reitor da Universidade Nova de Lisboa

Senhor Vogal das Antigas Ordens Militares

Senhora Governadora Civil de Lisboa

Senhor Chefe do Gabinete do Primeiro-Ministro

Senhores Oficiais Gerais Antigos Chefes dos Estados-Maiores

Senhores Oficiais Gerais

Excelências

Assumi há poucos dias o cargo de Director deste Instituto. Depois de aqui ter prestado serviço como subdirector, reencontro um IESM mais maduro, em plena actividade, com mais auditores e alunos, oficiais das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana, alguns deles de países aliados e amigos.

Encontro uma formação com maior carga escolar nas componentes formativas comum e conjunta e mais protocolos celebrados, não só com universidades civis, mas também com outros institutos mais o Tribunal de Contas ou a Inspecção-Geral de Finanças, mantendo-se o bom e especial relacionamento com o Instituto de Defesa Nacional.

Preservou-se a excelente qualidade dos coordenadores de áreas de ensino, dos directores de curso, dos professores civis e militares e de um corpo de conferencistas civis e militares aumentado e renovado, que generosamente continua a dar o seu contributo à acção formativa deste Instituto.

Procura-se dinamizar a Investigação e a Doutrina. Multiplicam-se as conferências e os seminários sobre temas de interesse para as Forças Armadas e para a Defesa Nacional, alguns deles patrocinados por entidades exteriores ao Instituto, que nos honram com a sua escolha.

É patente o interesse de organismos estrangeiros congéneres no contacto e melhor conhecimento do IESM, designadamente dos países da União Europeia e da NATO.

Prossegue a acção no âmbito da Cooperação Técnico-Militar apoiando o Instituto Superior de Estudos Militares em Angola, enquanto se prepara igual apoio a instituto congénere em Moçambique.

Parece-me que hoje é indiscutível que a criação do IESM é uma aposta ganha. Na versão actual, os cursos do IESM, o Curso de Promoção a Oficial General, o Curso de Estado-Maior Conjunto e os diversos Cursos de Promoção a Oficial Superior, para além de outras acções de formação, afiguram-se agora ainda mais adequados ao futuro desempenho profissional dos oficiais.

Senhor Primeiro-Ministro

Ganho o desafio inicial, a presença de V. Exa. nesta cerimónia constitui um fortíssimo estímulo para trilhar os caminhos do futuro.

Encaramo-la também como um reconhecimento pelo trabalho já efectuado, estando de parabéns todos os que edificaram este IESM e os auditores e alunos que o dignificam pela forma como cumprem as missões que lhes estão atribuídas.

Uma palavra de reconhecimento parece-me devida aos ex-directores, todos aqui presentes. Sinto bem a responsabilidade de tentar dar continuidade à obra dos generais Pinto Ramalho, Nelson Santos e Duarte Reis.

Senhor Ministro da Defesa Nacional

Com a superior orientação de V. Exa. levaremos a bom porto a nossa Missão e continuaremos a garantir a qualidade da formação dos oficiais que frequentam os nossos cursos. Estamos motivados para as tarefas que nos esperam. Contamos com a continuidade do apoio de V. Exa.

Senhor Ministro da Ciência e Tecnologia e Ensino Superior

Queremos e vamos edificar um IESM plenamente reconhecido como Estabelecimento de Ensino Superior Público Universitário e Militar.

Estamos tranquilos quanto à excelência da formação que aqui é ministrada, na senda do trabalho efectuado pelos anteriores institutos dos ramos. Falta-nos

essencialmente concretizar, dentro do prazo estabelecido na Lei, uma série de passos conducentes à acreditação dos nossos cursos.

Queremos ser um Instituto Universitário de parte inteira, em plena articulação com as universidades civis e sujeitos às regras da avaliação do ensino superior, conforme a Lei também estabelece.

A presença de V. Exa. nesta cerimónia não podia ser mais oportuna, porque é prova de interesse no trabalho que aqui se vai realizando e acontece num momento decisivo de viragem na vida deste Instituto.

Senhor General Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, senhor Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, Senhor General Chefe do Estado-Maior do Exército, Senhor General Chefe do Estado-Maior da Força Aérea e Senhor General Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana.

A formação é instrumental. O propósito deste Instituto, nunca o esqueceremos é servir, servir as Forças Armadas e a Guarda Nacional Republicana que V. Exa. superiormente comandam. Muito do que aqui possamos fazer depende do apoio e da compreensão de V. Exas. Há harmonizações a fazer, para que todos os que frequentam o mesmo tipo de cursos deste Instituto, agora mais integrados, atinjam patamares mais equilibrados no que se refere aos ECTS* que cada curso passará a proporcionar. Uma formação mais integrada, também pressupõe, a meu ver, maior igualdade de oportunidades quanto ao futuro.

Também há necessidade de adequações nas estruturas curriculares dos cursos actuais devido à adopção do paradigma de Bolonha, que podem ter implicações de alguma profundidade nos planos dos cursos.

Assegurarei a todas as partes com interesse no processo formativo do IESM uma informação atempada e transparente do que aqui for sendo desenvolvido, de forma a facilitar-se o processo de apoio à decisão no nível competente, no que a esta matéria respeita.

É geralmente reconhecido que, na essência, um oficial é um guerreiro, um diplomata e um gestor:

- A sua acção é determinante no âmbito da Defesa Militar, onde enfrenta as velhas e as novas ameaças, no âmbito da Defesa Autónoma, no Portugal Continental e regiões autónomas ou nas Forças Nacionais Destacadas, em qualquer parte do Mundo em que o interesse nacional o reclame.

* Acrónimo do inglês que significa créditos no sistema europeu de transferência de créditos, os quais são os valores que indicam o volume de trabalho anual do aluno que cada módulo exige no estabelecimento ou no departamento responsável pela atribuição dos créditos ECTS, representando 60 créditos o volume de trabalho de um ano escolar. (Fonte: GPEARI/MCTES).

- Agindo na qualidade de membro das Forças Armadas actua no âmbito do exercício da autoridade do Estado, desde terra aos confins da Zona Económica Exclusiva, amanhã nos novos limites da Plataforma Continental em cujo projecto de alargamento também tem acção decisiva.
- Assume especiais responsabilidades nos estados de excepção, se necessário.
- Garante os Serviços de Busca e Salvamento, por vezes em situações difíceis, com os meios disponíveis, os quais também utiliza nas missões de carácter militar.
- Apoia a acção do Governo Central ou dos governos regionais no âmbito da protecção Civil, no Continente e nas Regiões Autónomas, onde esta questão é especialmente sensível.
- Desempenha tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, quando necessário.
- No que se refere à GNR mantém o incessante combate contra o crime, tal como intervém no apoio directo às populações em áreas muito diversificadas, assumindo neste caso um papel fundamental no âmbito da nossa segurança interna, quando não é destacado para teatros de operações longínquos.
- Participa na Cooperação Técnico-Militar.
- O oficial superior ou general trabalha em organismos internacionais e integra estados-maiores conjuntos e ou combinados na ONU, OSCE, União Europeia, NATO e CPLP e, quando tal é exigido, no âmbito bilateral.
- Ocupa cargos em casas militares, nos gabinetes ministeriais ou embaixadas.
- É professor no âmbito técnico-profissional, nas universidades militares ou neste instituto universitário e integra também algumas das academias nacionais.
- Estuda e planeia com rigor e método.
- Gere as capacidades das Forças Armadas e da GNR, em contexto de escassez de recursos.
- Faz investigação científica. Não descarta o vector cultural.
- É disciplinado e tem sentido ético.
- Ensinou a ler e a contar. Hoje continua a educar a juventude que adere ao serviço militar e aumenta-lhe o portfólio de competências, o que a ajuda na integração da vida activa civil.
- Foi determinante na instauração da democracia de onde emergiram os processos autonómicos, que respeita escrupulosamente.
- Em plena legalidade democrática, na reserva, ganhou e perdeu eleições. Assumi desde o mais alto cargo da magistratura do Estado, até à mais modesta das autarquias.

- Assume a condição militar em plenitude, sinónimo de devoção ao serviço público.
- Não falhou nenhuma chamada.

É por tudo isto que é necessária uma sólida formação dos oficiais das Forças Armadas e da GNR. Queremos contribuir para um cidadão o mais completo possível.

O processo de gestação deste instituto, com base nos institutos dos ramos, não terá sido fácil. Os desafios que temos pela frente são por essa razão ainda mais aliciantes.

Bolonha é uma oportunidade que não perderemos. Os institutos dos ramos nunca foram plenamente reconhecidos, no plano legal, na área universitária. Nunca esteve em causa a excelência da formação nesses institutos, como são prova a existência de auditores e alunos ilustres, alguns aqui presentes, ontem como hoje figuras de referência na sociedade portuguesa.

Senhor Ministro da Defesa Nacional

Embora a legislação inicial respeitante ao IESM não tivesse resolvido cabalmente a ambiguidade em relação à verdadeira natureza do Instituto, veio agora o DL 37/08 de 5MAR dar maior relevância jurídica à qualidade de Instituto Universitário.

Finalmente, clarificou-se no plano legal a natureza deste instituto como sendo um Estabelecimento de Ensino Superior Público Universitário e Militar e acertou-se melhor a articulação com a Escola Naval e Academia Militar e da Força Aérea, em que já estava reconhecido o grau de licenciatura, agora adequado para o mestrado integrado no âmbito do paradigma da Declaração de Bolonha.

Reservou-se para o IESM a função de apoiar, em associação com as universidades civis, projectos académicos conducentes ao doutoramento em ramos do conhecimento e especialidades a decidir, pelo que se tornou indispensável incluir este Instituto no sistema geral de acreditação e avaliação do ensino superior.

Falta agora concluir, no que se refere a este Instituto, a passagem do plano meramente legal ao substantivo, sempre centrados nos auditores e alunos e no produto operacional que se pretende obter. É este o nosso projecto principal para os próximos meses.

Neste contexto parece emergir uma oportunidade para o aproveitamento de sinergias, se for possível congregar os interesses dos ramos e futuramente com a GNR, no sentido de alguns dos mestrandos ou doutorandos poderem vir a desenvolver os seus projectos académicos enquanto prestam serviço neste instituto, onde encontrarão, certamente, um ambiente favorável à prossecução desses projectos, ao mesmo tempo que poderão dar um contributo na área da docência e da investigação e doutrina.

Também não perderemos de vista que hoje as operações militares, para além de conjuntas, são combinadas, envolvendo portanto os diferentes ramos das forças armadas de países amigos e aliados.

Acompanharemos com redobrado cuidado o Ensino Superior Militar desses países, porque operar lado a lado, seja combatendo ou assegurando a paz e estabilidade, aconselha uma formação prévia equivalente e reconhecida internacionalmente na área técnico-militar.

Estaremos atentos ao andamento do projecto do “common curriculum” para cursos equivalentes ao Curso de Estado-Maior Conjunto ou ao Erasmus militar. Manteremos a nossa participação nos “Combined Joint Exercises”, exercícios de planeamento operacional em contexto multinacional em que estamos integrados num grupo com a Bélgica, Dinamarca, Holanda e Suécia. Seremos pró-ativos, na habitual cooperação com o Instituto de Defesa Nacional, no âmbito do C4, colóquio em que participam os designados Colégios de Defesa de Portugal, França, Itália e Espanha.

É por causa destas operações combinadas, que é tão importante a presença de auditores e alunos de países aliados e amigos nos nossos cursos, a quem quero dedicar uma saudação especial. É igualmente importante que este Instituto, em coordenação com os ramos e GNR, dinamize a formação de alunos nacionais em estabelecimentos de ensino e cursos equivalentes aos ministrados nesta casa, no estrangeiro.

Estaremos atentos ao que for decidido no âmbito da reestruturação das carreiras dos oficiais das Forças Armadas, porque poderá ser necessário adequar a respectiva formação complementar.

Estaremos ainda preparados para o impacto organizacional no âmbito deste Instituto que resultar da reestruturação da estrutura superior das Forças Armadas, em conformidade com o constante na Resolução do Conselho de Ministros 37/2008 de 7 de Fevereiro.

Para esta caminhada conta V. Exa., Senhor Ministro da Defesa Nacional, com o nosso incondicional apoio. Não se perderá um minuto, porque o prazo fixado na Lei, até ao início do ano escolar 2009-2010, já é curto. E também porque não devemos desperdiçar competências e oportunidades.

As questões para resolver são muitas e diversificadas. Percorrem-se muitas vezes sulcos ainda pouco trilhados. Mas o essencial está delineado, faltando agora ultimar a estrada por onde caminharemos.

Quero manifestar o meu profundo respeito e consideração pelo pessoal do apoio, que veste a camisola do IESM com o mesmo vigor dos que integram o conselho escolar. Trabalharemos e cumpriremos a Missão com os recursos que a Nação puder disponibilizar.

Senhores professores e restantes membros do corpo docente, conto convosco. Permitam que a todos saúde numa singela referência ao senhor Professor Adriano Moreira, que nos ajuda há tantos anos a tentar decifrar um Mundo sempre surpreendente. No que respeita aos professores militares há certamente muito para reflectir, de forma a preservar a respectiva qualidade e quantidade, essenciais na acção formativa.

Audidores e alunos, razão de ser desta casa, a última mensagem é para vós. No meio das pilhas de livros e dos ficheiros de computador, do stress dos trabalhos de grupo e das avaliações, no calor das discussões dirigidas ou na procura do fio condutor para o trabalho de longa duração, reflectam no quanto Portugal ou o vosso país precisa de vós. Misturem com realismo e ponderação, muito trabalho, disciplina, respeito pelos conceitos e doutrina e com a coragem das opiniões próprias. Juntem muita camaradagem.

No final do ano, terá valido a pena.

“Guerra ou paz tanto nos faz”, gritam 3 vezes os falcões da Força Aérea.

“Sempre prontos”, replicam os camaradas do Comando da Zona Militar dos Açores.

“Pela Lei e pela grei” espelha a Missão da GNR.

“Siga a Marinha”

IESM, 17 de Novembro de 2008

VALM A. Sabino Guerreiro (Director)

C. LIÇÃO INAUGURAL: “AS FRONTEIRAS DO IMPÉRIO: Portugal e a opção Africana”

Introdução

Portugal, País das “sete partidas”; de gente aventureira que se instalou em Ceuta, em 1415, e percorreu a costa africana ao longo desse século, que navegou para a Índia e edificou o Império do Oriente, no século XVI, que se abalçou no Pacífico e que sulcou o Atlântico Sul, ampliando e rentabilizando a terra brasílica a partir de meados de seiscentos, que ocupou África, na segunda metade do século XIX e que, finalmente, como anotou Agostinho da Silva, descobriu a Europa, em 1985. Uma longa globalização materializada por políticos, burocratas, militares, missionários, comerciantes, homiziados ou simples aventureiros; uma longa circunferência planetária que trouxe o gentio luso de regresso às origens a partir de 2002, com a emancipação de Timor-Leste.

Quando, hoje, olhamos para a inserção de Portugal no mundo, com as suas fronteiras de cooperação político-económica (União Europeia), de segurança e defesa (Aliança Atlântica) e cultural (CPLP), não ignoramos uma representatividade abrangente, mundializante, captada na História, que vinca bem o que é ser português: “*um misto de sonhador e de homem de acção, ou melhor, um sonhador activo, a que não falta certo fundo prático e realista*”¹.

O tema da Lição Inaugural respeita a África, especificamente centrado na epopeia da segunda metade do século XIX; uma epopeia caracterizada por um intenso debate político e social “intra muros”, com vista a orientar a Nação para o devir imperial, por uma frenética actividade diplomática destinada a garantir os direitos de posse territoriais e por uma continuada e, por vezes, violenta actuação militar para os sustentar. É uma história que merece ser contada, ainda que nos seus contornos mais genéricos.

1. Portugal Imperial

Podemos distinguir três períodos no Portugal Imperial. O primeiro, o das especiarias do Oriente, ocorreu no século XVI, foi pensado estrategicamente por Dom João II, executado por Dom Manuel I e edificado por Dom Francisco de Almeida e Dom Afonso de Albuquerque. O segundo centrou-se em terras de Vera Cruz desde meados de quinhentos, que “os bandeirantes” desbravaram com os proventos do açúcar e do ouro. O terceiro firmou-se em África, a partir do último quartel do século XIX, enquanto substituto patriótico” dos anteriores.

O Império a Oriente marcou miticamente a alma portuguesa, atravessou séculos e permaneceu nostálgica como época áurea que revelou ao mundo um Portugal de referência, consolidado e global; instalado de Mombaça a Goa, de Ormuz a Malaca, de Ceilão a Macau, que dominava a costa do Malabar, controlava o Golfo Pérsico, vigiava o mar Vermelho e detinha as chaves de entrada no Pacífico e que passou pela Austrália, comerciou com o Japão e se relacionou com a China.

Um País que “influenciava” o mar, servia à Europa de celeiro comercial das especiarias, evangelizava os gentios mas, paradoxalmente, não se desenvolvia, de tal forma que “*muitos viam nele um triunfo fictício, que expurgava o país de homens e dinheiro*”².

À conta das riquezas da pimenta, da canela ou da noz-moscada, o País atrofiou, demitindo-se de iniciativa e capacidade produtiva: enquanto fornecia

¹ Jorge Dinis, “*O Português: sonhador realista*”, in *Boletim Cultural - O Homem Português*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, VII Série, Fevereiro de 1990.

² Gervase Clarence-Smith, *O Terceiro Império Português (1825-1975)*, Lisboa, editorial Teorema, 1990.

a Europa, deixava definhar a agricultura; ao mesmo tempo que Lisboa fervilhava de movimento cosmopolita, a indústria parava; os ricos-homens ostentavam os escravos de servir e a sociedade decaía. Situação que se agravou com a concorrência externa a partir do último quartel do século XVI, quando as companhias comerciais inglesas e holandesas acabaram com o monopólio “indiano” e relegaram a presença portuguesa para um plano secundário.

Assim, “*por um preço terrível, Portugal abriu as portas a um mundo vasto, que não podia dominar nem controlar*”³.

Consequentemente, D. João III decide apostar no Brasil, a partir de 1542. Iniciava-se o preito imperial no Atlântico Sul, “*que teve menos glória mas mais proveito*”; menos glória, porque o País se tornou numa potência de segunda ordem na Europa e excessivamente dependente da Grã-Bretanha; mais proveito, porque a produção do açúcar, no século XVII, e a extracção mineira, nos seguintes, foram de longe mais vantajosas materialmente para Portugal que o Oriente⁴. Tinha ainda a vantagem de estar mais perto da metrópole, ser territorialmente homogéneo e menos agreste no clima e doenças tropicais.

O Brasil tornou-se numa possessão de fixação, a língua e a cultura enraizaram-se, o escravagismo africano imperou e a miscigenação frutificou.

Assim, Lisboa entrou em choque, quando o Príncipe Dom Pedro, em 1822, lançou o grito de “independência ou morte” nas margens do rio Ipiranga. A secessão do Brasil, usando terminologia de Dom João IV, privou Portugal da sua “vaca leiteira”.

Efectivamente, constituiu um rude golpe económico, pois cessavam os subsídios, maior apoio da economia nacional, numa altura em que o País ainda não se tinha recomposto da devastação causada pelas invasões francesas, e político, pois, no concerto das nações, Portugal ficava reduzido a pouco mais que as fronteiras geográficas firmadas em Alcanises.

Que fazer? Na Ásia havia poucas perspectivas de alargamento: na Índia, os estabelecimentos de Goa e Gujerati estavam na sua maioria cercados por território inglês; a Oriente das Molucas, “*as fronteiras entre território holandês e português de Timor e as ilhas vizinhas estavam mal definidas (...), no Sudeste da China o pequeno estabelecimento de Macau continuava ligado, por arrendamento, ao império chinês*”⁵.

³ C. R. Boxer, **O Império Marítimo Português 1415-1825**, Lisboa, Edições 70, 1992.

⁴ Gervase Clarence-Smith, **ob. cit.**

⁵ Gervase Clarence-Smith, **ob. cit.**

Acresce que o modelo estava esgotado.

Impunha-se edificar um outro “Brasil”. África surgiu, então, como espaço da desejável transferência imperial, passível de salvar a tradição política ultramarina⁶. Espaço onde estava tenuemente instalado, restringido a pequenos entrepostos no litoral e onde a animosidade dos locais era uma realidade. De facto, na Guiné a presença era circunstancial, em Angola subsistiam as áreas costeiras de Luanda e Benguela e algumas regiões interiores e, na costa oriental, Moçambique era uma herança tanto do império asiático como do sul-americano.

Mas estes constrangimentos não foram suficientes para impedir que, de expedição em expedição científica, de diferendo em diferendo diplomático e sob constantes necessidades de uso da força, Portugal cravasse lança em África, firmando aí os alicerces da civilização europeia, materializando o terceiro império. Império que, de 1885 a 1975, passou por fases distintas: desde a definição de fronteiras do território até à sua ocupação efectiva; da construção de um aparelho de Estado ultramarino ao incremento de uma economia biunívoca sustentável; do nacionalismo assente na glória de um império uno e multirracial garante da identidade do Estado, à guerra contra a assunção do direito de autodeterminação dos povos africanos.

2. A Opção Africana

Foi Bernardo Sá Nogueira quem, em 1836, previu que, a breve trecho, África desempenharia um papel político e económico importante na relação entre os estados da Europa. E assim, a construir-se um “novo Brasil” teria de ser na África Central, a partir do bastião angolano.

Porém, de 1821 a 1851, na Monarquia Constitucional a conjuntura política “resumiu-se” a uma série interminável de governos, revoltas populares, insurreições armadas, golpes e contra-golpes militares, a que não faltaram duas guerras civis, que opuseram absolutistas contra liberais, cartistas contra vintistas, reformadores contra estaticistas⁷. Consequentemente, o projecto de Sá Nogueira permaneceu em “reflexão”.

Foi o pronunciamento militar de 24 de Abril de 1851, organizado e comandado pelo Marechal Saldanha, que normalizou o constitucionalismo

⁶ J. da Silva Cunha, **História das Instituições (Aulas Teóricas)**, 2º vol., Porto, Universidade Portucalense – Infante D. Henrique, 1998.

⁷ Abílio Pires Lousada, **O Exército e a Ruptura da Ordem Política em Portugal (1820-1974)**, Lisboa, Editora Prefácio, 2007.

monárquico português. A Regeneração fez regressar os soldados aos quartéis, o confronto político trocou as esporas pelo debate tribunício, a sociedade normalizou e a economia desenvolveu-se.

Portugal colocava-se, finalmente, no mapa da modernidade.

O projecto africano é, então, novamente retomado por Bernardo Sá Nogueira. Objectivo: controlo efectivo da linha da costa de Angola e de Moçambique e ocupação de regiões no interior de forma a concentrar territórios. Para o efeito, é determinado um conjunto de medidas: impulsionar as relações económicas entre a metrópole e o ultramar, constituindo companhias de navegação passíveis de ligar Lisboa a Benguela, Luanda, Moçâmedes e Ambriz, com escala em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe; acabar com o trabalho forçado dos carregadores e extinguir o tráfico de escravos; efectuar incursões militares pelo interior da savana marcando a soberania portuguesa; fomentar a colonização branca, incentivando as gentes metropolitanas a apostarem num novo modelo de vida em África ⁸.

Se o projecto fosse viabilizado, o ultramar não só deixaria de ser um fardo financeiro como se tornaria numa fonte de rendimentos capaz de modernizar Portugal e de tornar África terra de esperança ⁹.

Mas os contratemplos abundaram. A tomada de Ambriz, no norte de Angola, em 1855, com o intuito de ocupar a região da foz do Congo, esbarrou, desde logo, com a oposição da Grã-Bretanha. A penetração pelo interior, tanto em Angola como em Moçambique, contou com a arraigada resistência das populações locais. Os africanos revelavam-se adversários mais temíveis e difíceis de submeter que outrora os ameríndios no Brasil ¹⁰.

A pensada colonização branca não teve a aceitação esperada, pois o Brasil era ainda a terra das oportunidades para os portugueses, enquanto África permanecia no imaginário como terra de expiação, perigosa, em que só os criminosos e os aventureiros poderiam esperar a sobreviver e a prosperar ¹¹.

⁸ Valentim Alexandre, “O Império Africano (Séculos XIX-XX) - As Linhas gerais”, in *O Império Africano. Séculos XIX e XX*, Lisboa, Edições Colibri, Setembro de 2000.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

¹¹ Pedro Cardoso (dir), *Atlas da Lusofonia*. Angola, Lisboa, Prefácio, 2005.

De tal forma que a presença portuguesa em África se resumia a feitorias portuárias obsoletas e a fortalezas em ruínas, controladas por pequenas guarnições militares mal equipadas ¹².

Quanto ao trabalho escravo, os fazendeiros simplesmente não abdicavam dele, anulando de forma sectária intenções de uso de mão-de-obra livre, emprestando à administração ultramarina um carimbo de brutalidade subcapitalizada. Portanto, os resultados foram decepcionantes, pois não se conseguiu um maior controlo nas costas de Angola e de Moçambique e muito menos a sua união.

Entretanto, em 1868-1869, Portugal entrou numa grave crise económica olhando para as políticas ultramarinas e as campanhas de pacificação como despesas a evitar. O desalento foi de tal monta que *“para uma corrente importante, embora minoritária, a solução estaria na venda das colónias de além Cabo, para centrar esforços em Angola e Moçambique”* ¹³.

3. Do Poder Nominal ao Reconhecimento de *Jure*

“Beijo a mão a El-Rei.

*Estou a seis dias do oceano Índico, em vésperas de concluir a minha travessia de África, feita da costa oeste. Lutei com a fome e a sede, feras e gentios, água e segura e tudo pude vencer. Trabalhos salvos: 20 cartas topográficas, estudos meteorológicos, 3 volumes de desenhos, avultado diário. Perdi muita gente. Estudo completo do Alto Zambeze, 72 cataratas. Guerras constantes. (...)*¹⁴

A débil situação da economia portuguesa não era única. Efectivamente, a Europa entra em recessão económica a partir de 1873, obrigando os diversos países a medidas proteccionistas. De tal forma que, a partir de 1880, era já perceptível que *“a continuidade do crescimento económico de cada país dependia do acesso privilegiado a matérias-primas e das preferências em mercados externos mais ou menos cativos”* ¹⁵.

¹² Clarence-Smith Gervase, ob. cit.

¹³ Valentim Alexandre, ob. cit.

¹⁴ Serpa Pinto, Telegrama a El-Rei D. Luís, cit., Hernâni Cidade, História de Portugal, Coord. José Hermano Saraiva, Porto, QuidNovi, vol. 7, 2003

¹⁵ Luís Soares de Oliveira, História Diplomática. O Período Europeu 1580-1917, Lisboa, Pedro Ferreira, 1994.

Foram explorações como as efectuadas por David Livingstone, ao serviço da Grã-Bretanha, por Henry Stanley, pelo reino da Bélgica, ou pelo francês Pierre Brazza, que colocaram África na rota dos interesses continentais. A Europa olha, então, para o continente negro como a solução dos seus problemas económicos, que considerava agreste e *res nullius*, isto é, sem dono ¹⁶.

Portugal percebeu a ameaça e demandou, de novo, a África, onde, apesar de tudo, detinha a vantagem de posições estabelecidas e de direitos legais. Fontes Pereira de Melo, chefe do governo, e Andrade Corvo, ministro do Ultramar, formaram a dupla que, politicamente, marcaria de forma indelével a soberania portuguesa em África, a partir do último quartel de novecentos.

Em 1875, fundava-se a Sociedade de Geografia de Lisboa, destinada a fortalecer e a esclarecer pelo estudo a mentalidade ultramarina¹⁷. Mentalidade que impulsionou, dois anos depois, os oficiais de marinha Hermenegildo Capelo e Roberto Ivens a efectuarem a sua primeira viagem, de Benguela a Luanda, ao longo do rio Cuanza. Por sua vez, o Capitão Serpa Pinto partiu dos arraiais de Silva Porto, em 1878, ecaminhou para leste e sudeste, seguindo até à Zâmbia central. Percorreu o curso do rio Zambeze e depois seguiu a rota meridional deste rio, chegando a Pretória, no Transval, e a Durban, em 1879. Em 1883, o Tenente de Marinha António Maria Cardoso desbravou Moçambique, de Inhambane a Sofala, enquanto, em Angola, o Major Henrique de Carvalho viajou de Malange ao rio Cassai, entre 1884-1886, conhecendo a Lunda. O reconhecimento completou-se com nova expedição de Capelo e Ivens, que partiram em 1884 do Sul de Angola, cruzaram o continente e chegaram a Quelimaine (Moçambique) um ano depois ¹⁸.

De qualquer forma, Portugal procurou a concordância da Inglaterra relativamente à posse territorial do território desbravado, desde logo na área ribeirinha do Congo, área comercial considerada nevrálgica, pois ligava o mar ao interior continental.

Porém, a França e a Bélgica, com pretensões similares, opuseram-se.

Da discórdia surgiu a ideia da Conferência de Berlim (1885), onde se deliberou um conjunto de premissas, dos quais se destacam, com interesse para Portugal, a liberdade à *la carte* de navegação no Congo e no Níger e a consagração do princípio da ocupação efectiva dos territórios do litoral, em detrimento do antigo princípio do direito histórico.

Interessado na região centro africana, o Governo Português ignorou a Grã-Bretanha e centrou as atenções negociais na França e na Alemanha com o

¹⁶ Idem.

¹⁷ Martim Afonso, História da Civilização Portuguesa, Porto, Porto Editora, 7ª Edição, s/d.

¹⁸ A. H. de Oliveira Marques, Breve História de Portugal, Lisboa, Editorial Presença, 1995.

objectivo de obter a anuência para a ocupação e ligação dos territórios entre Angola e Moçambique.

Nascia, assim, o projecto do Mapa Cor-de-Rosa, que embateu na intenção britânica de Cecil Rhodes de ligar o Cairo ao Cabo por linha-férrea. O resultado foi uma das maiores crises diplomáticas entre Portugal e a Grã-Bretanha, que conduziu ao *Ultimatum* (Janeiro de 1890), obrigando Lisboa a abandonar o projecto. Uma crise que ganhou, internamente, tal amplitude política que fomentou na sociedade portuguesa um forte sentimento anti-britânico, desacreditou a Monarquia, considerada inepta na defesa dos interesses ultramarinos, e catapultou para a ribalta o Partido Republicano, à procura de um “bom tema” político.

Porque não se legislou de forma explícita relativamente às esferas de influência no “miolo” africano, Berlim obrigou as potências europeias, por um lado, a negociarem acordos sobre traçados territoriais e, por outro, a recorrer a efectivos armados para fazerem valer os seus interesses, a começar pela subjugação dos africanos.

O resultado da visão eurocentrista de uma África deficientemente reconhecida, foram o recorte geométrico do território, feito a régua e esquadro, e o desrespeito pelas realidades étnicas, sociais e culturais. As consequências sentiram-se com os conflitos intra-africanos que assolaram o continente a partir da segunda metade do século XX, estando alguns deles ainda em curso.

As fronteiras da África Portuguesa são negociadas no decénio 1890 que, de forma quase definitiva, fizeram de Angola e Moçambique os Países que hoje conhecemos:

- Com a Grã-Bretanha, estabeleceram-se acordos de delimitação no Norte de Angola e, em Moçambique, definiram-se os envoltórios marítimos a Sul e terrestres a Norte e Leste .
- Com a França, foi possível negociar mais favoravelmente, quer o território da área do Congo, quer a fronteira Norte de Moçambique, através de cedências na Guiné.
- Com a Bélgica, as negociações foram as mais complexas e relativas a território angolano. A Norte, anuiu-se à abertura de um corredor terrestre em direcção ao oceano, que formou o enclave de Cabinda, e a Nordeste e Leste traçaram-se as fronteiras da Lunda.
- Com a Alemanha, Estado sem tradição imperial em África mas que também pretendia “um lugar ao sol”, acertou-se a limes Sul de Angola e Norte de Moçambique, que traria problemas a médio prazo ¹⁹.

¹⁹ Sobre os acordos de fronteira ver, entre outros, Isabel Castro Henriques, *Território e Identidade. A Construção da Angola Colonial (1872-1926)*, Lisboa, Centro de História da

É certo que Portugal não atingiu os objectivos pensados no Mapa Cor-de-Rosa, mas Angola e Moçambique ganharam uma dimensão territorial assinalável, que tornou Portugal o quarto império da época.

Com as fronteiras definidas de *jure*, Portugal sabia que a soberania efectiva não era reconhecida pelo gentio local em vastas zonas que não ocupava ²⁰. De facto, em Angola sobressaía, fundamentalmente, a irredutibilidade nos Dembos, a Norte; a mal conhecida e imensa região centro-leste; e a Sul, a zona além-Cunene tinha nos cuamatos e nos cuanhomas as principais insubmissões. Em Moçambique a situação era ainda mais delicada, atendendo ao quadro étnico e religioso diferenciado das populações. A Norte, pairava a ameaça dos maometanos negros afectos ao Íman de Mascate, que habitava no Zanzibar e se manifestara ferozmente contra os acordos; na zona central, o problema eram os matabéles; a Sul, os vátuas constituíam a tribo zulu mais intransigente.

A solução recaiu na implementação de planos de fomento destinados ao desenvolvimento regional, imposição de medidas de trabalho livre e acordos com os régulo e sobas.

4. Das Palavras aos Actos – A Força das Armas

“Meu caro Álvaro:

Escrevo-te deitado de bruços sobre um impermeável, por não ter mesa, e de luvas calçadas para não dar à carta o aspecto de papel de embrulhar géneros de mercearia.

Nós e os animaes temos passado fome e sede, não dormimos e andamos miseráveis. Desde que saí do forte Roçadas nunca mais tive água para lavar as mãos, ao menos, nem roupa para mudar. O meu fato, salpicado de lama (...) e com grandes manchas de sangue das feridas, é simplesmente repulente! (...).

Os cuamatos não nos deixam descansar, nem de dia nem de noite e, com o seu bom armamento, fazem-nos grande mal sem se aproximarem muito” ²¹.

Universidade de Lisboa, 2004; Leonor Correia de Matos, “Os problemas de fronteiras em Angola e Moçambique”, in Portugal no Mundo, Séculos XVIII-XX, Dir. Luís de Albuquerque, vol. III, Lisboa, Publicações Alfa, 1989; Oliveira Marques, ob. cit.; Pedro Cardoso (dir), Atlas da Lusofonia. Moçambique (2004) e Angola (2005), Lisboa, Prefácio.

²⁰ Realidade agravada pelo facto de o número de colonos e de soldados brancos presentes nas duas províncias não atingir as 20 000 pessoas: Oliveira Marques, ob. cit.

²¹ Tenente Alfredo Lima, Carta, Aucongo – Angola, cit., Jaime Ferreira Regalado, Cuamatos 1907. Os Bravos de Mufilo do Sul de Angola, Lisboa, Tribuna, 2004.

Mas rapidamente se percebeu a necessidade de fazer respeitar os direitos adquiridos, ou seja, recorrer à “baioneta”, obrigando-se o País a um esforço suplementar de reconquista.

Foi precisamente contra os vátuas do régulo Gungunhana que se iniciou a fase decisiva de ocupação militar em África, em 1894, que conduziu a um conjunto de campanhas que, na maioria dos casos, glorificaram o País e aumentaram a galeria dos heróis militares nacionais, os denominados “africanistas”.

As operações, que se prolongaram por três décadas, foram na grande maioria de reduzida envergadura, mobilizando escassas centenas de homens, muitos deles efectivos indígenas, e destinavam-se a submeter territórios de limitada extensão. Em alguns casos, no entanto, as campanhas atingiram maiores dimensões, com o contributo de forças idas da metrópole, em geral quando estavam em causa zonas de fronteira estratégicas, cuja insubmissão poderia colocar em perigo o domínio português na colónia respectiva²². Foi o que aconteceu com as campanhas na Zambézia, em 1902, a campanha contra os vátuas, no Sul de Moçambique, em 1905, ou no Sul de Angola contra os cuamatos, 1907.

Assim, em Moçambique, contra os vátuas a luta assumiu, de parte a parte, a ferocidade das batalhas campais; no vale do Zanzibar, as operações convergiram para acções de cerco às povoações fortificadas dos chefes rebeldes; a Norte as forças portuguesas foram sujeitas a desgastantes acções de guerrilha e emboscadas²³.

No Sul de Angola, a luta contra os cuamatos assumiu contornos assaz interessantes. A partir de Moçâmedes, a projecção da força foi feita, em larga medida, por via-férrea. Chegados ao local, adoptava-se a táctica do quadrado móvel, isto é, a força progredia organizada e com possibilidade de observar e fazer fogo em todas as direcções. Quando o inimigo se revelava, a partir das matas, copas das árvores ou dobras de terreno, o quadrado instalava, as peças de artilharia e metralhadoras eram colocadas nos cantos, de onde abriam fogo, a par dos infantes, de forma disciplinada.

No decurso do combate, caso se prolongasse, enquanto a primeira linha mantinha o contacto, as restantes cavavam trincheiras à retaguarda, construindo parapetos com sacos de terra – as proto-trincheiras, um modelo inovador. Entretanto, a cavalaria e a infantaria de marinha efectuavam cargas de limpeza nos redutos dos cuamatos.

Terminado o combate, construía-se fortes de madeira, pontos de apoio para acções mais profundas, num território que tinha uma extensão superior a 500Km²⁴.

²² Valentim Alexandre, ob. cit.

²³ António Viana de Almeida Tomé, “A epopeia dos militares portugueses no ultramar no final do século XIX”, In XIII Colóquio de História Militar – Portugal Militar. Da Regeneração à Paz de Versalhes, Lisboa, Comissão Portuguesa de História Militar, 2003.

²⁴ Sobre a campanha contra os cuamatos ver: Jaime Ferreira Regalado, ob. cit.

Mas, na verdade, os sucessos militares que viabilizaram a soberania portuguesa em África só foram possíveis porque a tecnologia bélica era superior e as operações foram conjuntas.

Na década de 1880, a cobertura militar em Angola e Moçambique era reduzida, pouco mais de 2 000 homens em cada, cifras que incluíam unidades de indígenas enquadradas por oficiais metropolitanos. Quando, na década seguinte, as campanhas de pacificação entram na fase decisiva, a vantagem portuguesa é utilização, pela primeira vez, de equipamento moderno, como as espingardas de repetição Kroptschek, a metralhadora Maxim, os obuses de montanha Krupp, as lanchas-canhoiras de aço, as unidades de pontoneiros, a moderna medicina tropical e até o caminho-de-ferro ²⁵.

A tecnologia justifica, em grande medida, a superioridade obtida contra efectivos africanos muito superiores em número, pois o diferencial de baixas entre oponentes era enorme. As descargas eram feitas à ordem e de forma conjunta, premindo-se o gatilho nunca antes do inimigo se aproximar a distância de tiro eficaz.

As operações conjuntas Exército-Marinha foram determinantes.

A partir da década de 1860, a Marinha moderniza-se, a vela cede o passo ao vapor, a madeira ao ferro, o ferro ao aço. Adquirem-se corvetas mistas, vapores e lanchas canhoiras; navios armados com metralhadoras Nordanfelt, Hotchkiss ou Maxim, enquanto as tripulações recebem as espingardas Martini, depois substituídas pelas carabinas de repetição Kroptschek.

O objectivo é criarem-se “*condições que permitam a ocupação efectiva do litoral africano, numa acção do mar para terra*” ²⁶. Convém lembrar que a Conferência de Berlim estipulava a ocupação efectiva do litoral e não de todo o território, daí que a Marinha foi importante na fase de arranque das campanhas de pacificação, pois as forças expedicionárias presentes em África até à década de 1890 eram reduzidas. De tal forma, que a primeira fase da ocupação segue o curso dos grandes rios africanos, que definem os corredores de passagem para o interior do continente.

É neste contexto que as lanchas-canhoiras assumem uma importância crucial.

Trata-se de embarcações suficientemente grandes para efectuarem a viagem metrópole-ultramar, mas suficientemente pequenas para operarem nas águas pouco profundas dos rios, algo que estava vedado às lanchas a vapor ²⁷.

²⁵ António Telo, “Tecnologia e armamento”, in Nova História Militar de Portugal, Dir. Manuel Themudo Barata e Nuno Severiano Teixeira, vol. 3, Mem Martins, Círculo de Leitores, 2004. Sobre as campanhas de pacificação a partir da década de 1890 ver também Ferreira Martins, História do Exército Português, Lisboa, Editorial Inquérito, 1945.

²⁶ António Telo, ob. cit.

²⁷ António Telo, ob. cit.

As lanchas-canhoeriras são, portanto, instrumento incontornável da “corrida para África” e o tipo de navio mais utilizado na década de 1890. Estiveram em todas as campanhas importantes entre 1887 e 1908: são bases de fogo, bases de operações anfíbias, transportes, patrulhas, centros de comunicações, hospitais móveis, rebocadores.

Operaram, isoladas ou em grupo, nos principais rios e lagos do império.

São verdadeiros multiplicadores de forças, que deram apoio imprescindível às colunas em terra. Apoio em terra que contou com homens de marinha armados com a espingarda Kroptschek, chamados a desembarcar e a actuar como infantaria, o mesmo acontecendo com marinheiros artilheiros, que participavam nas operações das colunas terrestres, comandados por oficiais da Armada.

Foi só com o final da Grande Guerra de 1914-1918 que a pacificação e ocupação do espaço africano desenhado na década de 1890 com os parceiros europeus ficavam, grosso modo, concluídas. Aliás, durante a guerra mundial, a Alemanha tornou-se no grande adversário da presença portuguesa em África, especificamente no sul de Angola e no norte de Moçambique. Adversário que o fim da guerra e a derrota das potências centrais anulou. A preservação das possessões ultramarinas foi, em boa verdade, uma das razões para a entrada de Portugal na guerra ao lado dos aliados, combatendo com estes na Flandres com a consciência que era nesse teatro de operações que se decidiria o futuro da presença em África ²⁸.

5 - Fecho

Terminamos com um excerto das memórias de António Ennes, herói das campanhas de Moçambique em 1895:

“Não desejei e só a muito custo aceitei a missão comprometedora, que nos fins de 1894 me desterrou para a África Oriental Portuguesa carregado com plenos poderes civis e militares (...).

Passara meses despreocupado de questões ultramarinas, alheado da política, a escrever um livro que não acabei e a trabalhar intermitentemente para a secretaria dos estrangeiros. Mal atentei na revolta do Mahuzulo quando rebentou, e nem sabia ao certo onde ficava Magaia. O distrito de Lourenço Marques era precisamente o que eu mais desconhecia, porque nunca lá tivera serviço e apenas lhe visitara a capital, como touriste, no intervalo de dois paquetes.

²⁸ Sobre as razões da Participação de Portugal na 1.ª Guerra Mundial ver: Nuno Severiano Teixeira, O Poder e a Guerra 1914-1918. Objectivos Nacionais e Estratégias Políticas na Entrada de Portugal na Grande Guerra, Lisboa, Editorial Estampa, 1996; John Cann, “Angola e a Grande Guerra”, In Revista Militar, Nº 2412, Janeiro de 2003 e “Moçambique, África Oriental Alemã e a Grande Guerra, In Revista Militar, Nº 2404, Maio, 2003.

*Não fui ouvido nem consultado acerca das primeiras providências que o Governo tomou para restabelecer a ordem e a autoridade da coroa, e quando em Outubro, assisti no arsenal de marinha ao embarque de Caçadores 2, não tive suspeita ou palpito de que havia ainda de governar aqueles militares, a quem saudei anonimamente detrás de uma sebe viva de curiosos com o meu chapéu alto de seda”*²⁹

Foi mercê desta consciência de cidadão e soldado, assente no espírito de missão patriótico e abnegação pessoal, materializado no empenhamento político, diplomático e militar da geração portuguesa da segunda metade do século XIX, que Angola e Moçambique têm hoje uma dimensão territorial sustentada. Porque, como enfatizou Mouzinho de Albuquerque, *“tudo suportámos de boa mente porque servíamos a El-Rei e a Pátria, e para outra coisa não anda neste mundo quem tem a honra de vestir uma farda”*³⁰.

IESM, 17 de Novembro de 2008

Tenente-Coronel Abílio Pires Lousada (Professor de História Militar)

²⁹ António Ennes, *A Guerra de África em 1895*, Lisboa, Editora Prefácio, 2002.

³⁰ Mouzinho de Albuquerque, *Carta ao Príncipe Real Dom Luís Filipe*.

3. ECONOMIA E DEFESA: ALGUMAS REFLEXÕES

JOÃO CÉSAR DAS NEVES

Dezembro 2008

Desde sempre a economia esteve ligada de perto à guerra. Não só os interesses comerciais participavam permanentemente na motivação de todos os conflitos, mas a capacidade produtiva sempre se via directamente envolvida na luta. Não é possível conceber a guerra sem a economia. Até algumas doutrinas económicas primitivas, como o Mercantilismo, foram concebidas tendo o aspecto militar no âmago da análise.

As mudanças recentes do planeta transformaram essa relação, como tantas outras coisas. Precisamente por estarmos a viver essas modificações, em Portugal e no mundo, é muito difícil saber onde elas conduzem. Mas algumas ideias simples podem ajudar a ter uma visão mais clara das grandes linhas de evolução.

1 - As linhas mundiais

Num tempo em que se diz que a economia é a força mais poderosa do mundo, isso tem necessariamente impacto na guerra. Se o dinheiro manda e só a riqueza conta, como tantas vezes se ouve, qual o lugar para os militares?

1. O poder do dinheiro

Na época da globalização e tecnologia, finanças e *internet* será que quem mais ordena é o dinheiro? Não há dúvidas que essa é hoje a explicação comum para divórcios e traições, esforços e carreiras, políticas e guerras: os interesses monetários e produtivos. Todos parecemos viver debaixo da lei da procura e oferta e o mundo está dominado por empenhos, negociatas, multinacionais.

De facto, esta ideia banal é mais difícil de justificar do que parece. Um princípio básico da Economia, a “lei da utilidade marginal decrescente”, diz que quanto mais temos, menos o valorizamos. Só a escassez faz subir o valor. Como vivemos a maior prosperidade de sempre, a própria ciência económica ensina que seria de esperar menor preocupação com o dinheiro. Afinal, quem tem fome é que vive obcecado com isso. Nesse tempo muitas guerras começavam por causa da comida. Como pode este tempo ser mais, e não menos, dirigido pela economia?

Quando alguém afirma que o dinheiro faz andar o mundo, vale a pena perguntar-lhe se ele próprio também é assim; se ele é tão mesquinho, interesseiro e ganancioso como diz ser o mundo. Em geral a resposta é negativa. Os outros são materialistas e ambiciosos, mas ele ama a sua família e amigos, pretende alegria e paz planetária, gosta de arte e meditação.

Devemos sempre desconfiar de teorias sobre a natureza humana cujos próprios autores não aplicam ao único ser que conhecem bem: eles mesmos. A verdade é que a amizade, a fé, orgulho, medo, curiosidade, patriotismo e tantas outras motivações humanas contam hoje tanto ou mais que a simples riqueza. Afinal o nosso tempo não é muito diferente dos anteriores.

A natureza humana evolui muito mais devagar que o desenvolvimento social. Claro que os interesses pecuniários têm grande poder. Hoje como sempre. Mas o facto de serem em geral disfarçados, hoje como sempre, mostra não serem assim tão dominantes. Existem alguns sem vergonha de apregoar que “a ganância é boa”, frase hoje clássica do especulador Ivan Boesky em 1986, em plena euforia bolsista. Em geral acabam mal, como Boesky.

Uma coisa mudou porém: hoje estamos mesmo convencidos que a economia manda, coisa que os séculos anteriores não pensavam. Isso deve-se a uma influência que hoje consideramos obsoleta, mas que está bastante mais viva do que queremos confessar. Foi Karl Marx quem disse, de forma absoluta e exclusiva, que a história é comandada pela economia. A “concepção materialista da História”, chamando a atenção para a influência da infra-estrutura produtiva na evolução da sociedade, foi um dos maiores contributos teóricos desse filósofo.

Hoje, apesar do materialismo dialéctico marxista estar na estante das teorias clássicas, ainda há muita gente que, mesmo abominando o comunismo, continua a aderir inconscientemente ao seu postulado mais básico. Cada vez que se diz que a economia manda no mundo está a ser-se marxista. A ideologia morreu; só ficou o cinismo.

2. O perigo do dinheiro

Muita gente afirma que o dinheiro comanda tudo. Mas o principal perigo que vivemos hoje em dia vem precisamente do facto de a economia estar a perder influência e a ser substituída por velhos ódios e fúrias, que ameaçam o

planeta, hoje como há cem anos. Ao contrário do que se diz, a economia é sobretudo uma força de paz, e é devido ao recuo dos interesses comerciais que nascem os conflitos.

Vivemos hoje um momento decisivo da nossa era. O motivo central vem de um facto largamente ignorado: na nossa mente a guerra está a deixar de ser abominável para se tornar discutível. É este o tempo em que “Hitler” passa de nome recordado para ser acusação dirigida a outros. É assim que o mundo volta a ser muito perigoso.

O pano de fundo é ainda, naturalmente, a maior catástrofe de sempre, a Segunda Guerra Mundial. Essa carnificina bárbara, tão bárbara como só uma civilização avançada pode ser, parecia ter mudado para sempre a nossa atitude. Pela primeira vez na História, a humanidade tinha poder para destruir a humanidade. No fim só havia uma resposta possível: “guerra nunca mais!”. Esta era a certeza que todos professavam em 1945. O mundo mudara. Mas essa ideia, que dominou o planeta por 40 anos, começou a mudar no fim da Guerra Fria.

Se a Segunda Guerra foi o pior anteriormente, a Guerra Fria foi o mais estúpido de todos os conflitos: uma guerra que não chegava a ser guerra, porque não podia ser guerra, entre inimigos que não se conheciam. Mas, ao menos, a Guerra Fria nunca aqueceu. Foi em termos globais um tempo de paz tensa.

Quando essa guerra acabou, o frio foi aquecendo: afinal, a guerra podia ser. O primeiro passo foi ainda tímido. Veja-se como os embates iniciais após a queda do Muro de Berlim ainda eram escaramuças à antiga: guerras coloniais, como o Iraque em 1991 e a Somália em 1993, ou guerras civis, como a arrastada destruição da Jugoslávia e a recorrente “intifada” na Terra Santa. Não eram menos sangrentas e horrorosas, mas não traziam perigo global. Ainda era verdade que “Guerra mundial nunca mais!”

O segundo avanço nessa mudança foi, naturalmente, o 11 de Setembro de 2001. Não tanto o terrível atentado em si, mas a reacção. Reapareceram então as invasões por vingança, disfarçadas de “guerra preventiva”. O Iraque em 2003, como o Afeganistão em 2001, são intervenções muito diferentes das da década anterior. A América, ferida, assume então o papel arrogante que os seus inimigos há muito lhe atribuíam, reforçando a legitimidade dos opositores.

Entretanto a situação internacional complica-se. A democracia elege terroristas do Hamas. O Irão, rodeado pelo nuclear por todos os lados menos por um, também quer ser nuclear. Na América Latina enfurecem os “Fidel Castro de terceira geração”. Perante a raiva americana outras potências, da patética Europa à ameaçadora China, querem assumir-se como árbitros imparciais. Começa a falar-se de “choque das civilizações”. O mundo volta a ser muito perigoso. Passou a pensar-se que “guerra mundial, talvez!”.

O problema principal do mundo hoje é este acumular de pólvora, que paulatinamente se vai espalhando pelo planeta. O que nunca podemos esquecer

é que a pólvora é a única coisa que ainda é possível controlar. Uma vez espalhada, os seus efeitos não se controlam. As faúlhas vão sempre aparecer, porque nunca faltam os fanáticos, religiosos ou laicos. A principal diferença entre esses fanáticos é que os religiosos como Bin Laden são desequilibrados mas fiéis à sua fé, enquanto os laicos violam o seu próprio dogma de tolerância. Estes, para quem a liberdade é mais sagrada que Deus, estão dispostos a incendiar o mundo pelo direito à caricatura, como no *Jyllands-Posten*, maior diário da Dinamarca, a 30 de Setembro de 2005.

Perante este crescimento da animosidade, a economia permanece um dos poucos elementos de sensatez. Num tempo que deixou de ouvir a razão, a defesa mais eficaz é o comércio. No anos 50 e 60, em que se dizia que “guerra nunca mais!”, a única hipótese de relação no mundo da Guerra Fria era comercial. Isso deixou excelentes resultados de prosperidade em todo o lado, mesmo nas zonas mais desgraçadas. Esse progresso é uma garantia adicional para a paz, pois os comerciantes são os que mais detestam a violência, que começa sempre por lhes partir as montras. No entanto, o progresso económico também traz dois outros elementos.

Primeiro, não sobem apenas as riquezas, mas também as expectativas. Em breve, o muito que se consegue com o desenvolvimento parece pouco face ao que ainda falta. Segundo, no meio da turbulência da ascensão, geram-se sempre divergências.

O mundo, todo o mundo, é muito mais rico do que era em 1945, mas a disparidade também aumentou. O nível de vida (PIB per capita) quase triplicou nestes 60 anos em média mundial. Mas a África sub-sahariana aumentou o seu valor em 50%, mais que em qualquer época anterior, e a América Latina 230%. Entretanto, os EUA subiram 250%, a Europa 400%, o Japão cresceu 1100%, a China 600% e o resto da Ásia Oriental uns impressionantes 1900%. Isto significa que, tendo todos melhorado, aumentou bastante a distância entre a região mais rica (sempre os EUA) e a mais pobre (que em 1950 era a China e hoje é a África).

Apesar disso, o comércio continua a ser a melhor esperança para a paz. Porque, mesmo na raiva, a maioria do mundo sabe que tem bastante a perder com uma renovação da catástrofe de 1939-45. Que hoje seria muito pior. Pode odiar ou invejar os outros, mas não deixa de viver muito mais confortável que seus pais.

2 - Globalização e Conflitos

As linhas principais da evolução económica vão, certamente, afectar o contorno dos futuros conflitos internacionais. Mas além disso existem alguns erros de fundo que alteram drasticamente a situação mundial.

1. A nova atitude americana

O planeta vive há décadas debaixo da hegemonia americana. Continuará assim nos próximos tempos. Os americanos conseguiram crescer e, mais importante do que isso, atraem todas as linhas de desenvolvimento. Na América, o êxito da ciência e da técnica é avaliado pelas citações dos pares; o sucesso dos filmes, companhias de teatro, orquestras e das galerias de arte mede-se na bilheteira; e na televisão, nas revistas, nos livros, nos programas de computador, nas universidades, só as audiências permitem a sobrevivência. Tal como fora em tempos na Europa quando ela tinha hegemonia cultural. Quem tem boas ideias fica rico. Por isso todas as boas ideias migram para os EUA.

O resultado está à vista. Em primeiro lugar a vantagem americana é, hoje, esmagadora. Mas, além disso, o snobismo científico e cultural de que sofre a Europa é uma das forças mais paralisantes da história. E, neste caso, está ajudada por duas outras forças paralisantes, a teimosia burocrática e a tolice dos políticos. A hegemonia americana está para ficar.

Mas desde o 11 de Setembro os sucessivos choques afectaram fortemente as bases profundas e as razões de ser dessa hegemonia. Se a nova atitude do império americano se mantiver, o mundo mudará.

A estabilidade político-social e, conseqüentemente, a sobrevivência dos impérios, centrou-se desde sempre em três elementos fundamentais: a força, o interesse e o respeito. A forma como cada potência baseou neles a sua influência determinou a duração, consistência e conflitualidade do seu papel civilizacional.

As estruturas políticas mais curtas e frágeis da História foram as que se basearam apenas na força. Os reinos de Alexandre, Átila, Napoleão e Hitler não sobreviveram aos seus fundadores. Gerar uma construção política sobre o morticínio é sempre uma empresa falhada. Até nos casos raros em que consegue a vitória total, como Pizarro no Perú e Cortez no México, a injustiça e a crueldade assombraram os vencedores durante séculos.

A sobrevivência joga-se sempre, não na força, mas no interesse e no respeito. Existem vários casos de construções edificadas pelo poder militar, mas só consolidadas pelo comércio e pela justiça, como os impérios persa, romano, muçulmano e britânico. Noutros exemplos, a força jogou um papel muito menor, sendo o domínio baseado quase só no interesse. Os mais longos e resistentes de todos, sobrevivendo até à conquista militar, foram os que combinaram o interesse e o respeito, como os impérios fenício, grego, veneziano, português e holandês.

Os Estados Unidos da América são uma das poucas potências dominantes que nunca foi expansionista ou colonial. Tem travado guerras em múltiplas zonas do mundo, mais que qualquer império anterior, mas sempre sem o propósito de conquista. O seu objectivo não é o de criar súbditos e tributários,

mas antes clientes, fornecedores, sócios. A esta característica de interesse juntou-se, em certa medida, o respeito, sobretudo graças à ONU. O império americano pertence à família do império helénico de Temístocles e Péricles, do império veneziano de Marco Polo e do império lusitano de Vasco da Gama.

Isto não quer dizer que os americanos sejam melhores ou mais justos que os persas, os romanos ou os britânicos. Aliás, em vários aspectos são piores, o que justifica a habitual irritação das nações contra a potência dominante. São também menos respeitados, pois o poder comercial sempre foi mais desprezado que o militar. Mas o enquadramento histórico posterior às revoluções comercial do século XIII e industrial do século XVIII criou uma abordagem diferente à geo-política. Assim, no meio das críticas, temos de conceder que o pendor económico dos EUA tem vantagens evidentes. Primeiro, poupa-nos a agravos e roubos normais em antigas hegemonias. Mas, sobretudo, debaixo do seu domínio, o mundo assistiu ao maior crescimento e prosperidade de que há memória. E esta, apesar das injustiças, beneficia a totalidade dos povos. A mortalidade infantil, por exemplo, desceu em todos os países do mundo nas últimas décadas mais que nos milénios precedentes.

As traves-mestras do império americano estão hoje em risco. As mudanças políticas da última década elevaram a força acima do interesse e do respeito. Após a Guerra Fria, a América mudou a sua atitude face ao mundo, passando de arauto da liberdade comercial a líder arrogante. Os resultados não se fizeram esperar: a destruição da Jugoslávia e do Afeganistão foram erros gravíssimos. Aumenta a ameaça desta solução ser estendida ao Iraque, ao Irão e à Coreia do Norte. O recrudescer da violência no Médio Oriente é outra consequência nefasta. O proteccionismo, que surge repetidamente, é um sinal equivalente. Em todos estes casos, a América repudia o interesse e o respeito, fundamentos tradicionais do seu poder, a favor da força bruta.

Além de perturbador, isto tem o efeito contrário do pretendido. O atentado ao World Trade Center em Setembro de 2001 mostrou que um pequeno grupo de homens pobres e mal armados mas desesperados, chega para criar o caos na maior potência mundial. As recentes reacções americanas só contribuem para aumentar o número de desesperados, para quem o terrorismo aparece como uma alternativa razoável. Se os EUA reforçassem a sua abordagem original, baseada no interesse e no respeito, a eficácia teria sido muito maior. A América de 1945 devia ter explicado à América de 2001 que gastar o mesmo dinheiro, não em bombas e aviões, mas em investimentos e ajuda, derrubaria na mesma os regimes viciosos e teria interessado mais pessoas na estabilidade e no progresso mundiais. Só se ataca a fonte do terror reduzindo o desespero.

Não se sabe se a opção de força se vai manter. Sabemos é que se a potência dominante persistir na nova atitude, o mundo entrará em tempos novos. Mais gelados, duros e cruéis.

2. O poder do terrorismo

O quadro geo-político actual parece centrado numa questão simples: será que os muçulmanos se integrarão na civilização que os aceitou ou se, mantendo a hostilidade, acelerarão por dentro a sua decadência e destruição? Esta é a mesma questão que destruiu o império romano.

Um elemento central da presente situação é, simplesmente, o confronto do Islão com o desenvolvimento. A cultura muçulmana, porém, nada tem de comum com o barbarismo dos godos. Ela é uma das mais ricas, sofisticadas e poderosas civilizações da humanidade. Com grande dinamismo e flexibilidade, foi-se tornando a segunda mais globalizada de sempre. Actualmente sofre debaixo da dolorosa transformação gerada pela modernidade.

Trata-se do mesmo processo que o Cristianismo, a religião mais global de todas, e o Judaísmo, a mais resistente, sofreram há 200 anos. Hoje sabemos que ambas sobreviveram, mas o processo foi longo e muito difícil. Aliás elas foram das poucas que resistiram, pois pelo caminho muitas outras culturas e elementos culturais soçobraram, do Animismo ao Shamanismo, passando pela aristocracia, monarquia absoluta, e também as lavadeiras, carruagens, chafarizes, perucas empoadas. Hoje é a vez do Islamismo, mas também do Budismo e do Hinduísmo passarem pela mesma prova.

A adaptação da sociedade muçulmana à vida moderna tem-se revelado dolorosa e violenta, quer interna quer externamente. Esse processo está na base de boa parte dos conflitos do Médio Oriente, como da raiva dos terroristas. As comunidades residentes nos países ricos constituem uma importante vanguarda na busca dos caminhos que permitirão ao Islão sobreviver a esta evolução.

A segunda dimensão da situação actual nasce do confronto do Ocidente com a globalização. Cavalgando a onda do progresso, a civilização europeia convenceu-se do seu domínio planetário. O sucesso foi evidente, mas a hegemonia trouxe-lhe alguns dos traços decadentes dos antigos romanos. A complacência, arrogância e tibieza são crescentemente evidentes na sua atitude diplomática. Pretenso arauto mundial da paz e democracia, tem repetidamente violado esses valores e é cada vez mais considerado como opressivo ou ignorante. Por outro, lado a sua degradação de costumes, que considera desinibida e libertária, é desprezada pelas outras culturas como vil e debochada.

Um dos maiores perigos da situação actual reside na afirmação que se vive um “choque de culturas”. Ao dizê-lo estamos a fomentar precisamente aquilo que tememos. Mas ambos os lados do conflito tendem a alimentar esta ideia. O mal dos terroristas eles está em considerar o Ocidente como o “grande satã”, que tem de ser derrubado e extirpado. O nosso mal está em tratar a religião islâmica como inimiga da civilização e os muçulmanos como selvagens que só se integrarão se mudarem.

Os ataques terroristas são sempre inqualificáveis. Mas eles têm um propósito claro: pôr em causa os fundamentos do mundo civilizado. Perante ele, só há uma resposta digna: a afirmação inequívoca dos mesmos fundamentos da civilização. Assim a reacção ao horror tem de ser a proclamação, clara e serena, dos valores da justiça, liberdade, cooperação e abertura que sustentam o nosso modo de vida. Qualquer outra resposta serve apenas os objectivos dos terroristas.

A resposta civilizada exige que se castiguem os culpados. Mas não os vizinhos e simpatizantes. Tem de ser condenar e combater o terrorismo, não o mundo árabe ou outra comunidade. A resposta tem de ser justiça, não mais terrorismo. Está em causa a humanidade contra o comportamento inumano. O Islão faz parte do concerto das nações civilizadas que repudiam e combatem este horror. Aliás, a atribuição de culpas culturais seria muito complicada. Todas as civilizações, quando esquecem os seus valores, caem na perversão.

A explicação de que estes actos bárbaros são cometidos por fundamentalistas exóticos é verosímil, mas também cómoda. Um atentado terrorista é sempre maior que as respostas simples. O terrorismo não é um acto bárbaro, porque nenhum bárbaro seria capaz de o praticar. Só na nossa sociedade rica e desenvolvida ele é possível. A preparação para os ataques segue técnicas e conhecimentos ocidentais. O maior terrorista mundial, culpado de múltiplas atrocidades, Osama Bin Laden (1956- ..), não é um selvagem primitivo, mas um milionário sofisticado, que se diz ser licenciado em engenharia por Londres.

Mas além de criar o ambiente e dar os meios ao terrorismo, a sociedade ocidental também o ajuda a justificar. Actos desta magnitude só são possíveis quando se atira graves culpas para cima de pessoas inocentes. Os terroristas acham que as vítimas são, de alguma forma, cúmplices dos sofrimentos horríveis que eles querem vingar. Esta perversa distorção da justiça segue um raciocínio cuja origem não é tanto islâmica, árabe ou oriental. É mais iluminista, jacobina, marxista ou nazi, claramente herdeira da lógica política ocidental dos últimos séculos.

Na nossa história e filosofia recentes assistimos repetidamente a este tipo de transposição social da culpa para inocentes. As doutrinas europeias dos séculos XIX e XX justificaram que a origem de classe de uma pessoa chega para a condenar, independentemente dos seus actos. Movimentos pacifistas, ecológicos e anti-globalização repetem acusações de “pecado social” e “responsabilidade nacional” sobre pessoas sem envolvimento directo. Na era moderna habituámos a culpar a sociedade de todos os males, fazendo publicamente transposições de culpa semelhantes à dos terroristas. A esta lógica só falta a violência, que outros se encarregam de juntar. As civilizações que esquecem os seus valores caem na perversão.

O terrorismo é uma doença social terrível. Como outros horrores históricos, nasce da perda dos princípios da natureza humana. Só se pode confrontar

exaltando esses princípios. Não há nenhum momento em que a sabedoria, a prudência e a virtude sejam tão necessárias como perante um horror inexplicável. Sob pena de perpetuar esse horror.

3 - A Europa e o mundo

Qual a situação económica da Europa e como ela se integra no mundo em transformação? A resposta a esta pergunta, como se disse, é muito relevante para as questões militares e de defesa. Muitos erros comuns implicam uma má compreensão da realidade.

1. A Europa económica

Grande parte dos motivos apontados para a ansiedade europeia vêm do quadro económico. Fala-se muito do desemprego e pobreza, da falta de dinamismo e da ameaça da China e economias emergentes, da crise da segurança social e estado providência, dos desafios do mercado interno e da moeda única.

Um aspecto essencial, frequentemente esquecido, é que antes de mais nada a União Europeia constitui uma realidade económica. A integração começou como Comunidade Económica Europeia e, até antes, com o carvão e o aço. Não faltam os que criticam este pecado original, achando que se deveria ter lançado através de temas mais elevados. Mas a realidade é indiscutível.

De facto, esta opção tratou-se, não de uma mesquinhez, mas de uma intuição genial dos “pais da Europa”. Eles entenderam que a única forma de conseguir uma aproximação entre povos tradicionalmente alheios, ou até inimigos, que se tinha acabado de destruir mutuamente na pior guerra da História, era começar pelos mercados. Todas as outras dimensões, políticas, diplomáticas, culturais, religiosas, artísticas, climáticas, sociais, os dividiam. A única coisa que os podia aproximar era a possibilidade de cooperarem na abertura e desenvolvimento dos seus mercados. Eles pretendiam uma verdadeira união europeia, mas tiveram o bom-senso de começar pelo lado económico, e até pelo pormenor dos abastecimentos. Uma resposta típica da Guerra Fria, como vimos.

Temos de dizer que essa opção inicial foi um grande sucesso. Passados mais de cinquenta anos, não só os países europeus estão reconstruídos e prósperos, mas todos seus vizinhos querem aderir à comunidade. Mais significativo ainda, em todas as zonas do mundo se pretende copiar este modelo. Da América do Norte ao Extremo Oriente, do Sul de África aos Andes, pululam as experiências de integração económica inspiradas na Europa. É verdade que nenhuma outra até hoje o conseguiu, e a União Europeia constitui o único caso da História mundial em que países independentes partilham

voluntariamente soberania para benefício mútuo. Mas a imitação é a forma mais sincera de lisonja.

Este domínio dos temas económicos também se sente na Europa pela negativa. Hoje, precisamente por causa desse sucesso, novos projectos e dimensões começam a ser incluídos na integração. E daí nascem todos os problemas que temos. Como tinham intuído há 50 anos os pioneiros, todas as vezes que se abandonam os assuntos comerciais, as divisões tornam-se mais poderosas que as aproximações. A Europa não se constrói bem fora da esfera económica. Os dilemas da política externa comum, as dificuldades nos acordos de segurança e defesa, os dramas dos debates da Constituição Europeia mostram bem como a União Europeia só é fácil na economia. As outras matérias são importantes e registam avanços mas, apesar de tudo, o tema com menos problemas ainda acaba por ser económico.

2. A Europa na globalização

Apesar disso, como se disse, nas discussões comuns grande parte dos motivos apontados para a ansiedade europeia vêm do quadro produtivo. Será que têm razão essas preocupações?

Sem tirar nada ao rigor das análises e ao dramatismo dos problemas, é preciso dizer que a frente económica é uma daquelas em que menos ameaças se sentem por cá. A Europa mantém-se como uma das regiões mais ricas, equilibradas e solidárias do planeta. O quadro seguinte descreve uma breve perspectiva da situação sócio-económica do mundo em 2005, mostrando a situação em dez das suas principais regiões, que incluem 85% da população e 80% do produto mundiais actuais. É bem patente a situação privilegiada da Europa, aqui representada pelos 13 países da União Monetária.

Ocupando apenas 4,8% da população mundial mas 14% do seu produto, a União Monetária Europeia está em terceiro lugar em nível de vida na lista das grandes regiões mundiais. Pouco abaixo dos EUA e do Japão, tem uma situação de produto per capita que é 7 vezes superior à da Rússia, 18 vezes maior que a China e 43 vezes superior à da África sub-sahariana.

Nos indicadores sociais, a situação mostra-se igualmente confortável. A esperança de vida ao nascer, duração média da vida por cá é já 79 anos, ao nível do melhor do mundo e dez anos acima da média total do planeta. A mortalidade infantil encontra-se entre as mais baixas registadas, melhor que a dos EUA e só ultrapassada ligeiramente pelo nível do Japão. A escolaridade secundária é a mais alta de toda a amostra. Com 106% do grupo etário correspondente, significa não apenas um ensino secundário virtualmente universal mas também um esforço de recuperação em idades mais avançadas.

Situação sócio-económica do mundo, 2005

| | População (total em milhões e %) | Produto Interno (mil milhões de US\$ e %) | Produto per capita (US\$) | Taxa de crescimento do produto (anual %) | Esperança de vida ao nasc er (anos) | Mortali- dade infantil (por 1000 nascimen- tos) | Escolari- dade secun- dária (% do grupo etário) |
|------------------------------|---|--|------------------------------------|---|--|---|---|
| Mundo | 6437,8 | 44384,9 | 2241 | 5 | 69 | 44 | 66 |
| União Monetária Europeia | 4,8% | 22,1% | 31914 | 1 | 79 | 4 | 106 |
| Estados Unidos América | 4,6% | 28,1% | 43740 | 4 | 77 | 7 | 95 |
| Japão | 2,0% | 10,2% | 38980 | 3 | 82 | 3 | 102 |
| Federação Russa | 2,2% | 1,7% | 4460 | 6 | 65 | 17 | 93 |
| Ásia Oriental e Pacífico | 9,0% | 1,8% | 1373 | 6 | 67 | 35 | 67 |
| China | 20,3% | 5,0% | 1740 | 10 | 71 | 26 | 73 |
| Índia | 17,0% | 1,8% | 720 | 9 | 63 | 62 | 54 |
| América Latina e Caraíbas | 8,6% | 5,5% | 4008 | 4 | 72 | 27 | 85 |
| Médio oriente e Norte África | 4,7% | 1,4% | 2241 | 5 | 69 | 44 | 73 |
| África Sub-Sahariana | 11,5% | 1,4% | 745 | 5 | 46 | 100 | 30 |

Fonte: Banco Mundial (2005) Notas – os valores da Esperança de vida ao nascer, Mortalidade infantil e Escolaridade secundária referem-se a 2004 (nesta última série, o dado da América Latina e Caraíbas refere-se a 2003). O grupo Ásia Oriental e Pacífico exclui a China e considera apenas os países em desenvolvimento (omitindo portanto o Japão, Austrália e Nova Zelândia).

Tudo isto indica que no panorama actual dificilmente a Europa se pode queixar de dificuldades económicas, quer na capacidade produtiva, quer nos seus resultados sobre o bem-estar. Naturalmente que o processo de desenvolvimento é uma luta contínua, esse esforço nunca é fácil e o futuro mete medo a todos. Mas esta região goza das condições mais favoráveis, não só que este planeta vê, mas que alguma vez viu. As carências e obstáculos que se citam continuamente existem na realidade, mas são muito menores que a esmagadora maioria da humanidade. Se a Europa tem problemas, que dizer das outras regiões? É portanto noutros temas que se deve procurar as causas sérias de preocupação.

O quadro também regista, no entanto, a causa mais frequente das queixas corrente: a Europa é a região do quadro com menor taxa de crescimento do produto. Esta costuma ser uma das razões mais invocadas para a preocupação europeia. De facto, como a população europeia também cresce muito menos que outras zonas, a disparidade na dinâmica do bem-estar é menos visível. Mas esta estagnação relaciona-se, também ela, com os outros temas.

O verdadeiro problema da Europa é cultural. A civilização europeia é a única que renegou as suas origens e se esgota em controvérsias axiais. O que motiva os europeus é discutir a liberdade do aborto, droga e tabaco, a redução do

horário de trabalho, a defesa do prazer livre e as “famílias alternativas”, a ambiguidade nas alianças geo-estratégicas. Não admira que daí resulte a estagnação, o desnorte, a corrupção. Perante povos bem empenhados na sua afirmação, a Europa parece ociosa e perdida. Esta desorientação é a causa da referida queda demográfica e cultural. Num mundo que será em breve muito diferente, com China, Índia e Islão em florescente influência político-económica e os americanos a experimentarem continuamente novas linhas de evolução, não valerá a pena perder tempo com a velha, gorda e pequena Europa, cuja relevância apela a hegemonias extintas.

4 - Portugal, as finanças e a defesa

No actual quadro europeu, como se comporta a economia portuguesa? A sensação geral é que as coisas vão mal. Mas essa imagem simplista de desânimo, se tem laivos de plausibilidade, esconde uma realidade bastante mais complexa.

1. Forças e fragilidades de Portugal

A economia portuguesa é uma das mais flexíveis e dinâmicas do mundo. Pode parecer estranho hoje dizer isto, mas Portugal tem sido um sucesso notável de desenvolvimento nas últimas décadas. Registou a oitava taxa de crescimento mais elevada do mundo no produto por habitante em paridades de poder de compra na média de 1960 a 2001. Só sete países no planeta aumentaram mais que nós na segunda metade do século XX. Na União Europeia, o “bom aluno luso” ainda é exemplo: mantém-se como uma das economias pobres que mais se desenvolveu nos primeiros três anos após a adesão, só atrás dos três bálticos e Eslováquia. Além disso, nos vinte anos de 1980 a 2001, tivemos a taxa de desemprego mais baixa da Europa do Sul e a terceira mais baixa dos doze da UE.

Outros sinais são claros. O nosso país permanece a única economia mundial onde um plano de estabilização do FMI correu bem. Aliás por duas vezes, em 1977 e 1983. Em ambos os casos a austeridade funcionou rapidamente, resolvendo o desequilíbrio em menos de três anos. Na sequência, conseguimos ser um dos poucos países a viver 13 anos no sistema cambial de “crawling-peg”, mecanismo que conta mais fiascos que sucessos na sua história. É precisa muita flexibilidade para sustentar a rigidez dessa disciplina.

Também os importantes fluxos migratórios, característica histórica hoje renovada, são sintomas dolorosos do mesmo dinamismo e flexibilidade. A enorme emigração lusa dos anos 50 e 60 bateu recordes mundiais, com valores só ultrapassáveis por casos de catástrofes naturais. Por outro lado os episódios de imigração, quer no regresso dos “retornados” em 1975, quer desde a viragem

do milénio também são fenómenos em escala incomparável, absorvidos na sociedade com custos elevados mas sem perturbações de maior. Até algumas das chamadas “chagas”, como a precaridade do emprego e economia paralela, são evidentes sinais de flexibilidade.

Muitas outras provas poderiam ser aduzidas para substanciar a afirmação. Ela sente-se na recente e incrível transformação estrutural no produto, emprego e comércio externo. Em 35 anos absorvemos 40% da população activa, que estava na agricultura em 1950. Em 15 anos substituímos 20% das nossas exportações, que em 1990 eram têxteis. Hoje as mudanças continuam evidentes, com o crescimento dos serviços e o aparecimento de novos sectores. Se é assim, porque estamos em crise há tanto tempo?

Existe uma serpente neste paraíso, uma Dalila para este Sansão. O país que fundou o mais longo e vasto império colonial da História, que defrontou com sucesso a EFTA, a CEE e o mercado único, conhece bem o veneno que corroeu os sucessos iniciais nessas realizações. Não é difícil compreender porque os dois trunfos do nosso desenvolvimento, flexibilidade e improvisação, não têm hoje os resultados de outros tempos. Contra eles conspiram múltiplas forças paralisadoras, as mesmas que nos bloquearam no passado. Enorme camada de parasitas suga o progresso.

Os portugueses, que se excedem nos momentos de dificuldade, costumam cair numa modorra quando tudo corre bem. Após o obstáculo, onde revelámos o nosso melhor, deslizamos para a complacência e cumplicidade, pela instalação dos interesses, bloqueio das corporações, paralisação das burocracias. A economia portuguesa continua tão dinâmica e flexível como sempre. A globalização impõe hoje, como no passado, uma reestruturação, que se verifica. Mas muito lentamente. O motor está atrelado a um peso morto que tem de arrastar: regulamentos e portarias, burocratas e mandarins, impostos e multas, fiscais e inspectores, directivas e diuturnidades, direitos adquiridos e justas reinvidicações.

A manifestação de todos estes problemas centra-se num documento: o Orçamento de Estado. O desenvolvimento português tem sido bastante favorável, mas tem problemas sérios. Entre os obstáculos mais graves estão, sobretudo, características da nossa elite e Administração dirigentes. O resultado disso é o descontrolo da despesa pública.

O problema que salta à vista é o enorme peso dos gastos do Estado na economia portuguesa. Este peso teria tendência estrutural para descer, porque como se viu a economia cresceu continuamente. Apesar disso, ele vem a agravar-se há décadas em Portugal. O peso das despesas públicas 2007 nos países da União Europeia vê-se no quadro seguinte. Portugal, com 45.7% de peso das despesas públicas no PIB, ao nível da média da Europa (45.8%), acima do Japão

(39.3) e dos EUA (34.8). O nosso país é mesmo o maior, depois dos nórdicos (Suécia, Dinamarca e Finlândia), da França, Hungria, Itália, Áustria e Bélgica.

Peso da Despesa Pública no PIB (%)

| S | DK | F | A | B | P | I | D | FIN | EU | NL | L | EL | E | JP | UK | IRL | US |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 52,6 | 50,8 | 52,4 | 48,3 | 48,3 | 45,7 | 48,2 | 44,1 | 47,3 | 45,8 | 45,3 | 37,8 | 43,4 | 38,8 | 38,3 | 44,4 | 35,4 | 34,8 |

Fonte: European Economy, Autumn 2008 t.73

Esta dimensão revela-se de várias formas. Por exemplo, nos impostos Portugal regista algumas das taxas mais altas da Europa. Claro que estas regras de tributação são meramente formais, pois a evasão fiscal torna-as irrealistas. Mas este facto mostra o nível de enviezamento com que esse peso de repercute na nossa economia.

Esta dimensão excessiva do aparelho público representa, sem dúvida, uma carga sobre todo o dinamismo económico e um travão para o crescimento do país. Sobretudo se essa despesa foi desperdiçada e aplicada de forma desadequada. Por isso, o segundo obstáculo tem importância acrescida.

A questão é bastante mais profunda. O problema das finanças públicas é estrutural entre nós há séculos. Uma das regras mais terríveis do Estado português é que nunca tivemos democracia sem problemas nas contas públicas. No Liberalismo, na Primeira República e desde a revolução de Abril o assunto obsessivo é sempre o Orçamento. Trata-se de uma velha tradição de que esta crise recente é apenas mais uma confirmação. Ao longo da História o problema tem-se repetido sucessivamente: só nos tem sido possível controlar as contas do Estado no quadro de uma ditadura.

O problema da economia portuguesa não é a economia, a produção, os empresários e trabalhadores. O problema é que essa máquina está atrelada a um peso morto de desperdício e ineficiência.

2. As contas da Defesa¹

Como é que neste quadro, de desenvolvimento e dificuldades orçamentais, se desenrolam as contas da Defesa? O quadro seguinte, incluindo os números desde 1861, dá uma imagem sintética dessa evolução. Curiosamente, apesar do largo espectro temporal e da diversidade de fases e problemas, a tendência de fundo é clara e estável.

¹ Adaptado e actualizada de parte da comunicação "Desenvolvimento e Modernização da Administração" apresentada na Sessão solene comemorativa do Dia dos Serviços de Finanças do Exército, em Julho de 2003.

Na segunda metade do século XIX a Defesa absorvia 2,7% do PIB e 19,2% das despesas do Estado. Este nível é surpreendentemente inalterável, sobretudo se se considerar que nesse período as enormes evoluções que o orçamento sofreu.

As despesas públicas com a Defesa

| | 10 ⁶ €. (p.1995) | % PIB | % Desp. Est. |
|-----------|-----------------------------|-------|--------------|
| 1861-1915 | 98,3 | 2,7 | 19,2 |
| 1916-1923 | 263,2 | 5,4 | 33,6 |
| 1924-1938 | 227,0 | 3,0 | 26,1 |
| 1938-1947 | 346,2 | 3,7 | 33,2 |
| 1948-1959 | 342,3 | 2,5 | 22,9 |
| 1960-1974 | 693,8 | 2,4 | 17,3 |
| 1975-1990 | 1194,7 | 2,2 | 8,5 |
| 1991-2007 | 1356,6 | 1,5 | 4,5 |

Fonte: Mata e Valério, op.cit. 1.^a edição, 1994; Orçamentos de Estado 1992-2003

A Primeira Guerra Mundial criou, naturalmente, o primeiro grande choque nesse nível, duplicando estes valores para 5,4% do PIB e cerca de um terço do Orçamento do Estado. Isto mostra bem como a decisão de entrar na guerra foi decisiva para o descalabro financeiro do regime.

Depois da guerra houve um “dividendo da paz” de 2 pontos percentuais do PIB e 7 pontos percentuais do Orçamento. Curiosamente, no pós-guerra o peso das despesas de defesa no PIB e o OE voltaram a níveis que, embora ligeiramente superiores, são da mesma ordem de grandeza dos da referida tendência de fundo do século XIX.

Em 1939, mais uma vez, uma guerra mundial levou à subida dos valores da despesa. Apesar de Portugal não ter entrado nela, a Segunda Guerra Mundial levou a Defesa a uma fatia do Orçamento de Estado igual à da Primeira Guerra, mas que agora representava só 3,7% de um PIB, que entretanto tinha crescido bastante.

Depois desta guerra o dividendo da paz foi menor no PIB que a anterior, 1 ponto percentual, mas maior, 10 pontos percentuais, sobre o Orçamento. Isto representava o efeito somado do crescimento do produto e do controlo das contas públicas na ditadura.

Neste quadro, o comportamento na guerra colonial reveste-se de um interesse particular. De facto, algo surpreendentemente, essa guerra deu-se ao mesmo tempo que se reduzia a fatia da despesa militar no PIB e no OE, como se pode ver. Esta aparente contradição das regras normais é fácil de explicar. A despesa efectivamente realizada foi mais do dobro da fase anterior nos anos 50. Mas como

a economia estava a explodir em crescimento e o Orçamento incluía agora novas funções (educação, saúde, planos de fomento, etc), o peso diminuiu de facto. No fim da guerra, houve um dividendo da paz que se tem vindo a aprofundar ao longo do tempo, chegando a 0.9% do PIB e 12 pontos percentuais do Orçamento, superior ao da segunda guerra.

A última fase registada, aquela que agora estamos a viver, pode caracterizar-se por uma manutenção dos gastos nominais da despesa em Defesa, o que significa, pela primeira vez na nossa História financeira, uma descida acentuada e continuada do seu peso no produto e no Orçamento.

5 - Conclusão: a triste dualidade

A relação entre a economia e a defesa cristalizou-se hoje no Ocidente numa estranha dualidade que está a conduzir-nos lentamente para a catástrofe. A finalidade principal do nosso tempo é indiscutivelmente económica. Queremos ficar ricos depressa. Isso só é possível através do sistema económico que se baseia na liberdade. Mas simultaneamente queremos requinte, estabilidade, segurança. Este caminho não vai acabar bem.

O homem contemporâneo está decididamente empenhado num desenvolvimento sustentável, um consumo responsável, uma prosperidade segura e um crescimento solidário. Saúde, educação, segurança social, prazer, realização pessoal são os propósitos supremos. Dos discursos políticos aos avanços da técnica, passando pelas ONG's, companhias de seguro e seitas, múltiplas instâncias se apresentam para assegurar e garantir essas finalidades. No meio de todo este fervilhar de esforços e estratégias, regulamentos e proibições, institutos e procedimentos, planos de poupança, rezas e donativos, todos muito bem elaborados e intencionados, a liberdade vai-se evaporando.

Em certos casos a dualidade "liberdade-segurança" é mesmo explicitamente apresentada e desenvolvida. No Ocidente, o medo do terrorismo e sobretudo as guerras e reacções que ele suscitou, criaram um dinamismo de desconfiança e temor global onde a liberdade acaba sacrificada. Todos sabem que é assim, mas sentem que esses custos são razoáveis. Só que a vitória dos terroristas está precisamente nesse clima de suspeita latente que os torna senhores e determinantes dos hábitos e costumes. Cada vez que um voo sai atrasado, cada vez que nova barricada é levantada ou um inocente é tratado como perigoso, o terror teve mais um ganho.

Mas a questão está longe de se limitar às zangas internacionais. O combate ao aquecimento global, ao crime económico, ao fumo, à sinistralidade rodoviária, à evasão fiscal e a tantos outros males, sempre promovida pelo longo braço da lei, criaram uma sociedade mais policiada e regulamentada do que

qualquer que os nossos antepassados tenham conhecido. Mesmo as ditaduras mais ferozes eram sempre limitadas pela falta de câmaras de vigilância, detectores de metal, radares nas estradas, satélites, telemóveis, auditoria, bases de dados, *internet*.

O resultado, mesmo que quotidianamente imperceptível, está a tornar-se asfixiante. As apertadas leis do trânsito tornaram já circular numa tarefa perigosa e suspeita. Ter um restaurante ou uma loja de produtos alimentares transformou-se numa actividade heróica e dispendiosa. Fumar ou dar um tabefe a um filho constituem crimes sérios, muito piores do que o adultério ou o insulto às autoridades. A sociedade protege a minha liberdade de abortar, mas não de deixar lixo no piquenique, vender bolo-rei com brinde ou despedir um preguiçoso.

Mas os casos mais patéticos são aqueles em que o ataque à liberdade é feito em nome da liberdade. Não há dúvidas que este conceito mantém o seu enorme fascínio, mas nem por isso deixa de participar activamente na campanha geral de destruição de si próprio. Também Lenine e Hitler justificaram as suas ditaduras pela defesa da liberdade dos triunfantes proletários e arianos.

O problema central é que estas coisas dão motivos de luta. Ninguém vai para a guerra com más razões. Ninguém faz a guerra ligeiramente, por razões fúteis e superficiais. A guerra é uma coisa tão horrível que ninguém entra nela por razões menores. Há pessoas fúteis e superficiais que encaram assim a guerra, mas essas não fazem a guerra. Quem a faz, faz sempre a sério. Por isso não vale a pena discutir as razões da guerra com quem a faz. Discutir as razões da guerra é sempre, de algum modo, participar na guerra.

O evaporar da liberdade é assim um simples sintoma da presente crise de civilização e do estilhaçar cultural da nossa era. Quando a sociedade se quebra no individualismo, quando moral se deixa ao simples arbítrio da consciência, quando a religião é relegada para o íntimo de cada um, o resultado é este. Na ausência de consensos e práticas habituais é preciso lançar mão de referendos, decretos, inspectores. Mas a legislação nunca conseguiu substituir a honra de uma sociedade coesa. A repressão não pôde suprir a falta da honestidade, da elevação, do espírito de serviço público.

O maior inimigo da liberdade é o prazer. Portugal e o mundo parecem agora estar dispostos a entregar a sua autonomia em nome de uma vida mais confortável e segura. Os pormenores da vida económica e social destes anos mostram-no à saciedade. E as previsões não são favoráveis. Como dizia Benjamim Franklin, "*todo aquele que não hesita em sacrificar a liberdade para obter uma segurança temporária, não merece nem a liberdade nem a segurança*".

4. A SEGURANÇA NA REGIÃO DO MEDITERRÂNEO. UMA PERSPECTIVA PORTUGUESA

**CORONEL ENGAER PEDRO MIGUEL DE PALHARES VELOSO DA SILVA
CAPITÃO-DE-FRAGATA ANTÓNIO LUÍS DOS SANTOS MOREIRA
CAPITÃO-DE-FRAGATA FRANCISCO JOSÉ ALDEIA CARRAPETO
TENENTE-CORONEL INFANTARIA ABÍLIO AGUSTO PIRES LOUSADA
TENENTE-CORONEL INFANTARIA JOÃO LUÍS RODRIGUES LEAL
TENENTE-CORONEL NAV ANTÓNIO LUÍS BEJA EUGÉNIO
TENENTE-CORONEL ENGENHARIA RAÚL FERNANDO RODRIGUES CABRAL GOMES
TENENTE-CORONEL CAVALARIA JOSÉ LUÍS SIMÕES
MAJOR TOCART RENATO JOSÉ DAS NEVES PINHEIRO
MAJOR INFANTARIA LUÍS CARLOS FALCÃO ESCORREGA**

*“Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,
Muda-se o ser, muda-se a confiança.
Todo o mundo é composto de mudança,
Tomando sempre novas qualidades.”*

(Camões, 1595, Rhitmas)

1 - Introdução¹

Nota introdutória

O Mediterrâneo é um local onde a história se cruza com diferentes povos, culturas e religiões e para o qual a comunidade internacional tem procurado encontrar condições para o estabelecimento de um diálogo assente na vontade

¹ Este artigo resulta da intervenção da Área de Ensino de Estratégia, em Abril de 2009, num workshop realizado em Madrid com a Escola Superior das Forças Armadas Espanholas.

individual e colectiva da procura da segurança progresso e bem-estar da região, em particular, e do globo, em geral (Sousa, 2008, p.29).

Nesta região, culturas milenares convivem entre si, por vezes em conflito, constituindo-se como a génese da instabilidade regional, cimentada pela importância geoestratégica e geopolítica da geografia deste espaço e nas migrações históricas que continuamente se verificam. A insegurança é, assim, um sentimento que não tem estado ausente ao longo do tempo levando a que os tráficos ilegais e o terrorismo se conjuguem com as migrações clandestinas e o fundamentalismo islâmico brote da instabilidade vivida nalguns estados. O Ocidente procura que estes fenómenos fiquem restritos ao espaço em análise pelos riscos que representam, em especial quando lhes está associado o recurso à violência. Por isso procura apoiar com medidas e programas concretos, em iniciativas multilaterais e bilaterais, a reforma política económica e social dos Estados que se localizam nesta área do globo.

Na margem Sul do mediterrâneo, os países têm procurado a sua integração em organizações sub-regionais, capazes de desenvolver projectos, em parcerias e paridade com outros actores da margem Norte. A falta de um único interlocutor, aceite por todos os Estados da margem Sul, tem dificultado o diálogo entre margens, levando a que o conceito bilateral assuma preponderância nas parcerias estabelecidas.

Neste contexto, a UE, pela abrangência da sua posição geográfica, pelas ideias orientadoras da sua actuação e pelo teor dos seus projectos orientados para esta zona o globo terrestre, parece ser o parceiro mais vocacionado para a promoção da estabilidade e segurança na região, que exigem a aceitação das diferenças, promotoras de confiança, cooperação e desenvolvimento, traços característicos de actuação da UE ao longo dos anos.

Percebe-se, pois, que o desenvolvimento nesta região, sendo fundamental á segurança deve fundamentar-se em valores e factores voluntariamente aceites pelos países da margem Sul, disponibilizados através de um processo de inculturação, e não de aculturação (Sousa, 2008, p.30).

É pois, inserido neste contexto, que Portugal procura adoptar uma estratégia que promova os seus interesses quer seja inserida em iniciativas multilaterais quer seja em iniciativas bilaterais com os países que integram a região. As potencialidades evidenciadas por Portugal, que passam pela sua localização e pelo facto de manter excelentes relações com alguns dos países da zona, colmatam as vulnerabilidades existentes, assumidas pela sua dimensão, e criam janelas de oportunidade tendentes a potenciar as oportunidades que a configuração internacional oferece naquela região. A forma como o país procura a defesa dos seus interesses condiciona o desenvolvimento da sua política de defesa nacional, sendo neste contexto que o presente artigo é desenvolvido.

Metodologia

Como objectivo de investigação específico, propõe-se identificar quais as principais linhas de acção estratégica que Portugal tem desenvolvido na sua actuação nesta zona do globo. A importância deste estudo insere-se num contexto de permanente mutação em que se encontra a actual configuração internacional, resultante da possível redefinição de uma nova ordem e de uma nova arquitectura do poder mundial, não apenas, causada pelo fim do anterior sistema bipolar das relações internacionais, mas também pelo actual quadro de crise decorrente do colapso parcial do sistema financeiro mundial. Neste contexto, o desenvolvimento e a paz da área do Mediterrâneo assumem particular importância para a comunidade internacional pelos factores que já foram evidenciados.

Porque a vastidão de assuntos acerca do tema proposto é notória, houve necessidade de se proceder a uma delimitação do objecto de estudo desta análise. Assim, na primeira parte deste artigo será realizada uma breve descrição geopolítica da região centrando a atenção no seu actual mapa de conflitualidade. Ao nível da identificação das principais ameaças e ou factores de instabilidade que se verificam na zona são apenas considerados os mais relevantes e que, de alguma forma, justificam as diversas iniciativas bilaterais e multilaterais que os diversos países com interesses na região procuram seguir não apenas para a defesa dos interesses dos países do Mediterrâneo como também os seus próprios. Por último, e no que respeita á estratégia de Portugal, centra-se a atenção nas janelas de oportunidade criadas pelas potencialidades evidenciadas para se assumir como dialogante privilegiado nesta região, particularmente junto da UE.

Procurou-se, ainda, circunscrever o tema definindo como questão central: “Quais as principais linhas de acção estratégica seguidas por Portugal no actual quadro de insegurança existente no Mediterrâneo?”.

Para procurar obter resposta para esta questão, procedeu-se ao levantamento de um conjunto de questões derivadas consubstanciadas na análise efectuada em cada um dos capítulos deste artigo e que são:

- Como se pode caracterizar a região do Mediterrâneo?
- Quais as principais ameaças e ou factores de instabilidade verificados na área?
- Qual a estratégia portuguesa para o Mediterrâneo?

Como hipótese orientadora do estudo efectuado, concebida de acordo com um pré-conhecimento adquirido, foi definida a seguinte:

“A falta de um interlocutor válido e aceite pelas partes participantes da margem Sul do Mediterrâneo, o facto de existirem excelentes relações de proximidade e diplomáticas entre Portugal (contrariamente a alguns dos países da UE) e alguns países da região e o facto da UE se poder configurar como o interlocutor mais privilegiado para a promoção da estabilidade e segurança na região, abrem janelas de oportunidade a Portugal que lhe permitem assumir o

desafio de desenvolver as suas principais linhas de acção estratégica que são as mais propícias à defesa dos seus interesses na região e no seio da UE”.

O presente artigo apresenta uma organização e conteúdo estruturados numa introdução e três partes, apresentando-se por último as conclusões.

Na primeira parte, realiza-se um enquadramento geopolítico da região procurando caracterizar-se a área objecto do estudo. Na segunda parte analisam-se as principais ameaças e ou factores de instabilidade que se verificam na área já definida para, na terceira parte, se analisar a estratégia portuguesa para o Mediterrâneo, consubstanciada na presidência portuguesa da UE durante o segundo semestre de 2007 e nas diversas iniciativas multilaterais levadas a cabo pela comunidade internacional e bilaterais entre Portugal e os diversos actores desta região do globo.

2 - Caracterização do Espaço Mediterrânico

2.1. Enquadramento físico

O Mediterrâneo é conhecido como uma região centralizada no Mar Mediterrânico, que faz a ligação a três continentes: o Europeu, o Africano e o Asiático.

A sua geografia integra um conjunto de 25 Estados em redor do Mar Mediterrâneo, com uma extensão aproximada de 4.000 km, na direcção Leste-Oeste e cujas questões geopolíticas e geoestratégicas poderão ser caracterizadas através de alguns conflitos e rivalidades de poderes existentes na região que se apresentam mais perigosos e mais complexos do que em outros lugares devido, fundamentalmente, às suas repercussões que a história se encarregou de mostrar no passado e que tendem a perdurar no presente caminhando para o futuro (Sacchetti, 2006. p.5-10).



Figura 1 – Mapa político da região do Mediterrâneo (google imagens).

As rivalidades de poderes não se projectam unicamente nas relações interestaduais num prisma Norte-Sul ou do ponto de vista religioso entre o Cristianismo e o Islamismo. Só na parte ocidental da extensão marítima é que se pode verificar um contraste entre os países costeiros do Norte e do Sul do Mediterrâneo, que resulta das diferenças económicas e sociais dos países da Europa de costa setentrional em relação aos países do Sul.

A história demonstra a complexidade das análises geopolíticas àquela área do globo. O exemplo do expansionismo europeu de há dois séculos atrás sobre o mundo árabe é uma evidência deste facto. Efectivamente, quem dominava o Egipto não eram os países do Norte da orla costeira, como a Grécia, a Turquia ou a Albânia, mas sim a Inglaterra que não é um país mediterrânico, através da sua Royal Navy (Lacoste, 2006, p.9). Este país teve um papel de destaque ao nível geopolítico na bacia do mediterrâneo até ao final da segunda guerra mundial, sendo posteriormente substituído por outra grande potência marítima, ou então, mas com uma presença mais discreta, por uma organização multilateral de defesa, que tem conduzido diversas operações neste espaço. Alude-se à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que se tem assumido como um importante elemento estabilizador e pacificador de conflitos regionais. Para além da OTAN, também os Estados Unidos mantêm uma presença naval naquele espaço através da sua 6ª Esquadra, estacionada no Mediterrâneo Oriental.

Yves Lacoste identifica o Mediterrâneo como uma área marítima e designa o *“Fenómeno Mediterrâneo como a Multiplicidade das interacções directas por via marítima entre numerosos países situados em redor da extensão marítima, das passagens e estreitos para os oceanos, que facilitam intervenções navais com origens noutras partes do mundo”* (2006, p.21).

2.2. O Arco de Crise da Bacia do Mediterrâneo

2.2.1. Breve caracterização geopolítica da região

O fim do conflito Este-Oeste reorganizou o espaço mediterrânico. O antagonismo EUA/URSS deixou de estruturar relações e alinhamentos. Os EUA ficaram como líder regional absoluto. Os conflitos antigos regressaram. O fim da Guerra-fria não reduziu os orçamentos militares dos Países Terceiros Mediterrânicos (PTM). Ganharam relevo os aspectos ligados à economia e o interesse ocidental pela margem Sul mediterrânica como fonte de instabilidade e ameaça (Correia, 2004, p.155-157).

A bacia do Mediterrâneo poderá ser considerada como que um imenso tabuleiro de xadrez, sendo os seus cantos identificados por quatro sub-conjuntos

geográficos, palcos de muitas tensões e conflitos da mais variada ordem – Magrebe, Médio Oriente, Grécia/Turquia e Balcãs. A entrada das companhias petrolíferas ocidentais na bacia do Cáspio empurraram os seus limites para os mares Negro e Cáspio e acrescentam dois mil quilómetros de tensão aos quatro mil existentes. Raro é o Estado não envolvido em qualquer disputa. Desde sempre mar de impérios – Romano, Árabe, Otomano, Britânico, Francês, Americano – é palco de confrontos próprios e alheios. Em fundo está a diversidade cultural, económica, política, religiosa, e já se perfila outra causa de conflitos, a energia e a água (Nunes, 1999).

O Mediterrâneo é um mar de desencontros, entre a margem Norte e a margem Sul, cujo facto de afectar e interessar de forma desigual os membros da UE resulta na impossibilidade de uma política mediterrânica unificada, tanto ao nível da União, como de cada Estado-membro. A União para o Mediterrâneo arrisca-se a não passar das declarações, vítima, do lado da UE, da prioridade dada à Europa Central e Oriental e do lado da margem Sul, da persistência de obstáculos e dificuldades à integração de Estados envolvidos em conflitos e tensões internas e externas (Nunes, 1999) (Carrapiço, 2008).

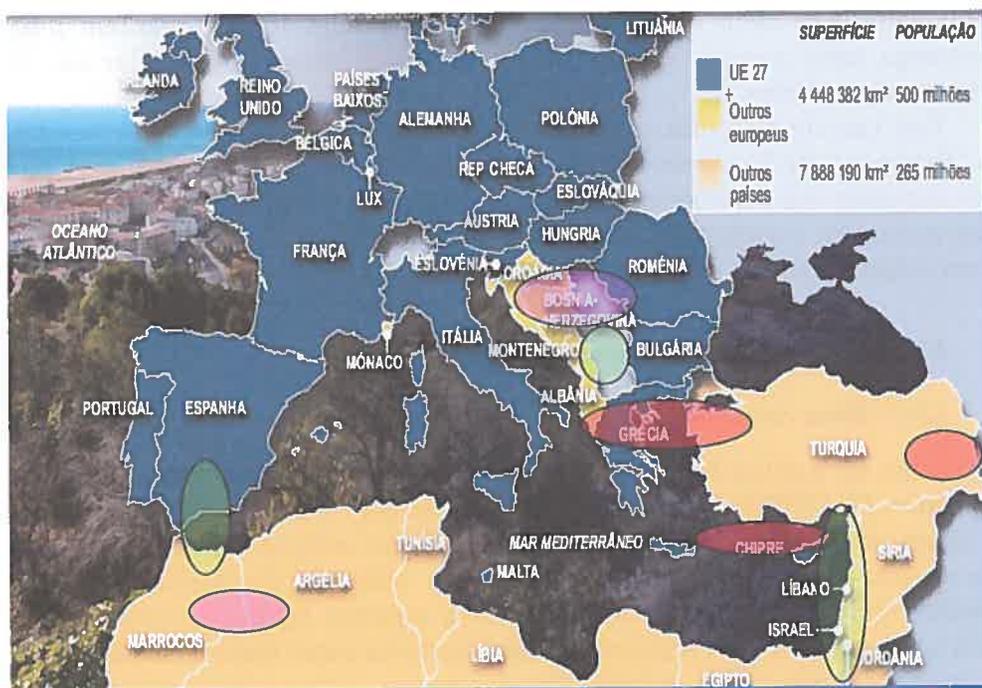


Figura 2 – Principais zonas de crise (goggle imagens).

2.2.2. Zona de tensão permanente

Estes conflitos e tensões encontram a sua origem quer no passado como na segunda metade do século XX, em questões como: a étnico-religiosa; hidrocarbonetos; territoriais; descolonização; minorias; instrumentalização do religião islâmica; direitos do Homem; assimetrias Norte-Sul; demografia; desemprego; migrações descontroladas; desertificação; água; liderança regional; esgotamento de modelos de representação política; ausência de estruturas de cooperação e segurança; diferentes entendimentos quanto aos modelos de estratégia e de relacionamento a adoptar por parte da UE e dos EUA, gerador de rivalidade (Correia, 2002).

As subsecções seguintes, permitirão ilustrar a instabilidade endémica, inter e intra-estatal, presente nos conflitos existentes nalguns Estados /ou regiões que são palcos recorrentes de conflitos e tensões e que se assumem como um dos principais factores de instabilidade identificados na região.

2.2.2.1. Marrocos - Sahara Ocidental - Argélia

O governo no exílio do Sahara Ocidental tem o nome de República Árabe Saaraui Democrática e reside na Argélia. Foi proclamado pela Frente Polisário em 27 de Fevereiro de 1976. O primeiro governo da RASD formou-se em 4 de Março desse ano. Frente a frente continuariam, nas areias do deserto, os guerrilheiros da Frente Polisário e as forças marroquinas de Hassan II. O exército marroquino retirou-se para uma zona restrita do deserto, mais próxima da sua fronteira constituindo o chamado “triângulo de segurança”, que compreende as duas únicas cidades costeiras, El Aaiún e Dakhla e a zona dos fosfatos. Aí a engenharia militar construiu um imenso muro de betão armado, por detrás do qual os soldados marroquinos vivem entrincheirados, protegendo a extracção do minério.

Depois de 17 anos de tréguas, após o fracasso de quatro “rounds” de negociações directas entre a Polisário e Marrocos

mediadas pelas Nações Unidas, o clima de tensão dispara junto dos sarauis instalados nos campos de refugiados no triângulo fronteiriço argelino de Tindouf em Fevereiro de 2009. Os jovens querem “regressar às armas”, os veteranos ainda acreditam na diplomacia, mas compreendem a posição da juventude. Quando se pretende consolidar a União do Magrebe Árabe (UMA) e criar alicerces para a União pelo Mediterrâneo (UPM), o espectro do retorno à guerra nesta zona ocidental do Magrebe começa a atingir o cume da tensão com um cenário de abrasamento na encruzilhada das fronteiras do Sahara Ocidental, Marrocos, Mauritânia e Argélia. A UMA, fundada em 1989 por Marrocos, Argélia, Tunísia, Líbia e Mauritânia, segue inoperante devido ao relacionamento difícil entre os

governos de Rabat e Argel. Somente uma eventual normalização desse relacionamento e um maior envolvimento da Líbia, agora livre de sanções internacionais, poderão dar ensejo à retomada das actividades da organização. As relações bilaterais de Marrocos com a Argélia sempre foram difíceis, já tendo ocorrido um conflito militar entre os dois países devido a disputas territoriais. A Argélia continua a ter um papel preponderante como mentora da Frente Polisario, que luta pela criação de um estado independente no Sahara Ocidental, já reconhecido aliás por vários países.

Por último, deve-se ao facto do Sahara Ocidental ser membro da União Africana (UA) e, por inerência, reconhecido pelos restantes Estados membros desta organização africana, que Marrocos, em sinal de protesto, insiste na sua não adesão, constituindo-se como o único país africano que não pertence à UA (Correia, 2004, p.225-242).

2.2.2.2. Marrocos - Espanha

As relações entre Marrocos e Espanha, embora intensas e marcadas por diálogos frequentes entre os Chefes de Governo e de Estado, não estão isentas de pontos de atrito. Desses, o mais delicado refere-se a Ceuta e Melilla, enclaves espanhóis em território marroquino, que Rabat considera como sendo o último resquício

de colonialismo no mundo actual. O segundo ponto de atrito é o fluxo de migração clandestina originária de Marrocos. Madrid entende que Rabat

não age com o rigor necessário e, o assunto continua a merecer atenção constante da imprensa e da comunidade internacional, dados os frequentes naufrágios e mortes nas tentativas de travessia do Estreito de Gibraltar. Um terceiro ponto de atrito nas relações hispano-marroquinas refere-se à pesca irregular de navios espanhóis em águas territoriais marroquinas.

2.2.2.3. Bósnia e Herzegovina

A integração na UE é um dos principais objectivos políticos da Bósnia e Herzegovina. Participa activamente no Processo de Estabilização e de Associação esperando tornar-se Estado-membro, assim que preencha as condições necessárias. De momento a situação política está estabilizada, embora subsistam algumas tensões entre a liderança das duas unidades políticas que constituem aquele Estado. A Bósnia e Herzegovina é uma federação composta de duas entidades politicamente autónomas: a Federação da Bósnia e Herzegovina e a República Sérvia, criada depois dos acordos de Dayton de 1995. É uma república presidencialista tripartida, com um representante bósnio-muçulmano, um croata e um sérvio. O cargo de presidente da Bósnia e Herzegovina é exercido

em rotatividade pelos três membros da presidência da Bósnia e Herzegovina, cada um ocupando o cargo durante 8 meses ao longo do seu mandato de quatro anos na presidência. Os três membros da presidência são eleitos directamente pelo povo (votos da Federação para o bósnio e croata, e da República Sérvia para o sérvio). O presidente do Conselho de Ministros é nomeado pela presidência e aprovado pela Câmara dos Representantes. Depois, é dele a responsabilidade de nomear os ministros do governo. A Assembleia Parlamentar é o corpo legislativo da Bósnia e Herzegovina é composto por duas Câmaras: a Câmara dos Representantes e a Câmara dos Povos. A Câmara dos Povos inclui 15 delegados, dois terços dos quais provenientes da Federação (5 croatas e 5 bósnios) e um terço da República Sérvia (5 sérvios). A Câmara dos Representantes é composta por 42 membros, dois terços eleitos pela Federação e um terço eleito pela República Sérvia (Boniface, 2005, p.102-103) (Correia, 2004, p.225-242).

2.2.2.4. Grécia - Chipre - Turquia

As tensões greco-turcas são um resultado de disputas do controlo de Chipre e dos seus espaços adjacentes. Possivelmente, estes países ainda não entraram em conflito aberto por serem membros da OTAN.

O Chipre congrega duas comunidades, a greco-cipriota e a turco-cipriota. Apresenta uma situação política muito especial: 40% do seu território a Norte encontra-se ocupada por forças turcas, a auto designada República Turca do Norte de Chipre que só é reconhecida internacionalmente pela Turquia. A área a Sul (Grega) é controlada pelo governo cipriota. A divisão entre estes dois espaços é feita à custa do controlo de uma força da ONU. Tanto o Chipre, como a Grécia, desde o início da década de 90 têm vindo a pressionar a Turquia e os turco-cipriotas no sentido de tornar o Chipre uma federação que una todo o país, contudo sem sucesso. Acrescenta-se que a Grécia é o maior opositor ao processo de adesão da Turquia à UE (Zorgbibe, 1990, p.107).

2.2.2.5. Turquia - Curdos

O Curdistão nunca existiu e provavelmente, nunca existirá. Não viu a sua identidade política reconhecida e, até há bem pouco tempo, mesmo a identidade cultural lhe era negada. As maiores comunidades curdas vivem hoje no Norte do Iraque, Noroeste do Irão e no Leste da Turquia. Neste último país, o número parece ultrapassar os onze milhões, transformando a Anatólia Oriental na “pátria curda” por excelência. Só que nenhum destes países tem a mínima intenção de ceder território, e os curdos continuam a viver como estrangeiros exilados em terras que reivindicam como sendo suas. O Partido dos Trabalhadores Curdos (PKK) de orientação marxista-leninista, que exigia a independência, depois da

tomada do poder pelo exército turco em 1980, iniciou uma série de ligações perigosas que iria levar ao endurecimento da oposição turca, com particular incidência na criação de campos de treino de actividades terroristas no Líbano e na Síria e o estabelecimento de ligações à OLP de Arafat. Por outro lado, o exército turco instalou a lei marcial nas áreas curdas e fez incursões em território sírio.

Começou assim, uma guerra em que cada uma das partes rivalizava com a outra em requintes de malvadez: ataques a civis, bombardeamento e evacuação forçada de aldeias, criação de milícias armadas favoráveis a Ankara, ataques a escolas e professores, acusados de promoverem a cultura turca, coação de jovens para se juntarem a um lado ou a outro, gente forçada a tomar partido para acabar assassinada pela facção oposta. A vida em certas zonas tornou-se insustentável e o número de refugiados dentro e fora do país disparou; só na zona de Diyarbakir, considerada a capital do Curdistão turco, o número de mortos da guerra entre o exército e o PKK de Ochalan é calculado em cerca de trinta a quarenta mil e muitos dos seus habitantes são refugiados de aldeias destruídas ou esvaziadas pelo exército.

É ainda de referir que a conduta do governo turco, nomeadamente ao nível dos direitos humanos, tem sido fortemente criticada pela comunidade internacional e particularmente pela UE, tendo sido mesmo este uns dos principais entraves à sua adesão (Zorgbibe, 1990, p.163) (Correia, 2004, p.211-224).

2.2.2.6. Israel - Palestina

Para compreender o actual conflito que assola Israel é preciso conhecer os actuais protagonistas.

Mahmoud Abbas, é o presidente da Autoridade Nacional Palestina e co-fundador do al-Fatah, movimento que rivaliza com o Hamas. Criou a facção em parceria com Yasser Arafat, em 1959. Abbas foi eleito para o comando da Autoridade Nacional Palestina (ANP) em 2005, ano seguinte ao da morte de Arafat. Pela sua moderação e disposição para o diálogo, teve sempre uma aceitação internacional superior à de Arafat. Quando o Hamas venceu as eleições legislativas palestinas, em janeiro de 2006, quebrando o domínio de mais de dez anos do al-Fatah, Abbas chegou a formar um governo de coligação com o grupo, aprovando o nome de Ismail Haniya para primeiro-ministro dos palestinos. Mas a paz durou pouco. Logo, os dois se viram em disputas internas que culminariam no cisma dos palestinos, agora divididos entre o governo da Faixa de Gaza, onde há 1,5 milhão de habitantes, e o da Cisjordânia, com 2,6 milhões. No actual conflito, Abbas não deu apoio ao Hamas, de quem é rival, mas manifestou publicamente duras críticas à campanha de Israel. Na mesma ocasião, ameaçou abandonar as negociações para um acordo de paz com o estado judeu.

Ismail Haniya é líder do Hamas e primeiro-ministro da Faixa de Gaza. É o principal dirigente do Hamastão, como tem sido chamada a Faixa de Gaza desde que o grupo radical islâmico a tomou à força, em Junho de 2007, instituindo ali um governo paralelo ao da ANP na Cisjordânia. Visto como esperança de paz no início de 2006, depois da vitória do Hamas nas eleições legislativas palestinas, Haniya não correspondeu às expectativas. Após romper com o al-Fatah, o partido que detém o poder da ANP, o Hamas tomou Gaza de armas na mão. E, ao desrespeitar a trégua assinada em Junho de 2008 com Israel, sobre quem lançou “rockets”, deu ao vizinho motivo para uma ofensiva. Apesar disso e de ter o seu escritório oficial destruído por caças de Israel, Haniya manteve uma postura desafiadora. Já nos primeiros dias da guerra, acusou Israel de promover um “massacre” e falou em nova intifada.

O Quarteto da Paz, por vezes designado por Quarteto Diplomático é um esforço de dois países e de dois organismos internacionais supranacionais – Estados Unidos da América, Rússia, União Europeia e Organização das Nações Unidas – que pretendem actuar, em conjunto, como mediadores no processo de paz do conflito Israelo-Palestiniano. O grupo foi estabelecido formalmente em Madrid, em 2002, pelo então Primeiro-Ministro espanhol, José Maria Aznar, como resultado do, cada vez mais intenso, escalar dos antagonismos no Médio Oriente. Tony Blair é hoje o Enviado Especial do Quarteto. No actual conflito, tem defendido medidas que permitiriam, segundo diz, um “cessar-fogo imediato”. Entre elas, está o corte dos túneis clandestinos por onde armas e dinheiro seguiriam do Egipto para Gaza. Os túneis que Blair quer obstruir teriam sido construídos pelo Hamas após o bloqueio israelita imposto em 2007. O fim do bloqueio israelita é uma das reivindicações do grupo islâmico que controla a Faixa de Gaza. Blair nega-se a dialogar com o Hamas. Por oito anos, foi um importante aliado dos EUA – que por sua vez são tradicionalmente favoráveis a Israel – e chegou a pedir a Barack Obama que trabalhasse no conflito no Médio Oriente assim que assumisse a presidência.

Questões como a descontinuidade territorial que inviabilizam uma palestina una, agravada por duas forças políticas antagónicas, a não aceitação do estado de Israel por parte do Hamas, a manutenção dos colonatos judeus, a existência do muro de separação de Jerusalém, o controlo da água, são algumas das questões chave que ensombram a paz no território. Paralelamente, a instabilidade política governativa de Israel condicionada ora por governos de coligação ou por oscilantes visões estratégicas, em nada tem contribuído para a condução do processo de paz (Correia, 2004, p.167-192).

2.2.2.7. Israel - Líbano - Síria

A tensão entre a Síria e Israel aumentou após 2007. Os dirigentes israelitas estão preocupados com o enorme programa armamentista da Síria, os preparativos militares desse país e a noção de que, embora nenhuma das partes queira a guerra, um erro de cálculo pode levar a um conflito. A tensão agravou-se, em parte, pelos exercícios que o exército israelita realiza habitualmente nos Montes Golan, no âmbito dos seus esforços para reabilitar essa força depois da guerra no Líbano. Israel preocupa-se com o rearmamento da Síria, particularmente com armas avançadas de fabricação russa, como mísseis anti-aéreos e anti-carros de combate. Alguns foram comprados com fundos iranianos, embora muitos dos embarques ainda não tenham chegado ao país árabe. A imprensa russa informou que a entrega dos mísseis anti-aéreos faz parte de um tratado de armas no valor de 900 milhões de dólares. O sistema de mísseis é conhecido como Pantsyr S1 e compõe-se de armas anti-aéreas de curto alcance que podem ser montadas na parte traseira de veículos. O que causa preocupação nos círculos de defesa de Israel é que estes mísseis possam acabar no Líbano, nas mãos do movimento xiita pró-sírio e pró-iraniano Hezbollah, que opera no Sul desse país e com o qual se enfrentou na guerra de Julho e Agosto de 2006.

O motivo da guerra foi a Operação Promessa Leal, durante a qual milicianos do Hezbollah dispararam foguetes Katyusha sobre localidades e posições militares israelitas próximas ao território libanês. Simultaneamente houve uma incursão por parte dos militantes xiitas ao território de Israel que culminaram com o sequestro de dois soldados israelitas. No fim deste dia 8 soldados israelitas tinham morrido e dois foram capturados pela guerrilha islâmica. Israel respondeu com a maior acção militar no Líbano desde a invasão de 1982, num conflito que deixou aproximadamente 1.200 mortos e destruiu parte importante da infraestrutura libanesa, além de deixar desabrigados perto de 900.000 libaneses e 500.000 israelitas. O cessar-fogo foi declarado no dia 11 de Agosto do mesmo ano, após intensas negociações. A resolução da ONU nº1701, que foi aceite por ambas as partes, determinava, entre outros pontos, a cessação das hostilidades, a retirada das tropas israelitas do território libanês, o desarmamento do Hezbollah, e a actuação de forças armadas libanesas e de uma força armada internacional (UNIFIL) no sul do Líbano, na qual participam forças da engenharia militar portuguesa.

Com esta acção Israel esperava que os libaneses se revoltassem contra o Hezbollah, no entanto verificou-se o contrário, cresceu o prestígio de Nasrallah. Por outro lado, A Síria que prestou ajuda humanitária, saiu reforçada na sua posição junto do governo libanês. Ainda referir que, o Irão saiu com o prestígio revigorado perante a opinião pública na sua campanha de apoio aos árabes do Líbano e da palestina.

Ainda no âmbito das tensões existentes na área, os sírios também constroem fortificações de defesa nos limites com os Golan. Nos últimos meses, o presidente Assad emitiu gestos de paz para Israel, dizendo que está pronto para regressar à mesa de negociações. Um outro assunto que inquieta Israel é que, se voltar a desencadear-se um conflito armado contra o Hezbollah, a Síria pode realizar uma acção militar limitada para recuperar parte dos Montes Golan e forçar o governo israelita a sentar-se à mesa de negociações. Israel capturou a estratégica cadeia montanhosa da Síria durante a Guerra dos Seis Dias (1967), e desde então Damasco reclama a devolução como preço para a paz com o Estado judeu. A última vez que as duas partes se sentaram para negociar foi em 2000, quando o então primeiro-ministro israelita Ehud Barak (1999-2001) se reuniu com Farouk a-Shara nos Estados Unidos. Mas as conversações fracassaram e nunca foram retomadas. Embora a Síria reclame a devolução dos Golan em troca da paz, Israel diz que para abrir mão dessa zona estratégica deverão ser implementados rígidos acordos de segurança que incluam uma zona desmilitarizada do lado sírio da fronteira.

De destacar também a tensão existente entre Damasco e Beirute, pelo contínuo apoio sírio dado ao Hezbollah e outras influências junto das forças políticas islâmicas que considera serem de clara ingerência nos seus assuntos internos. Por outro lado, as sucessivas violações do espaço aéreo e do mar territorial por parte das forças israelitas para perpetrar ataques a posições do Hezbollah no sul do Líbano também não são bem encaradas por Beirute.

2.2.2.8. O Kosovo

O reconhecimento da independência do Kosovo será sempre um precedente perigoso, pois poderá legitimar outros conflitos de auto proclamação e fazer surgir novos. Como exemplos referem-se os casos da: Macedónia (movimento separatista albanês), Rússia (Tchetchénia), Geórgia (Ossétia do Sul e Abecásia), Azerbaijão (Nagorno Karabakh), Turquia (Curdistão) e a Moldávia (Transnístria).

Ainda de referir que outro indicador, muito importante, é o do diferente posicionamento dos Estados-membros da EU, sendo que, alguns, não reconhecem a independência do Kosovo, porque, também eles, têm movimentos independentistas no seu interior e que podem aproveitar os factos ocorridos para proclamar a sua independência (casos de Espanha, Grã-Bretanha, entre outros).

Dado este breve enquadramento, de uma região complexa em que se pode verificar que os problemas de segurança no mediterrâneo não se confinam apenas à sua bacia, é necessário ter em conta os efeitos e as causas longínquas, que serão objecto desta análise no próximo capítulo.

3 - Ameaças e Factores de Instabilidade Identificados no Mediterrâneo

Tipicamente, as ameaças revelam-se nos Estados por factores intrínsecos como a sua própria natureza ou por factores extrínsecos como a permeabilidade das suas fronteiras. As novas ameaças distinguem-se das tradicionais pela natureza transnacional, desterritorializada, disseminada e individualizada e pela tendência de não se manifestarem num simples evento ou período de tempo onde os políticos e governantes possam concentrar as suas atenção e energias (Smith, 2000, p.78). Por outro lado, ao contrário das ameaças tradicionais centradas na segurança dos Estados, algumas das ameaças transnacionais são novas e emergem lentamente sendo as suas causas e efeitos dificilmente verificáveis (Idem, p.77).

Importa ainda referir que são vários os conceitos existentes sobre a definição de ameaça, sendo que neste artigo é adoptado o conceito da ONU que, de forma simplificada, a considera como qualquer evento ou processo que produz graves alterações ao normal desenvolvimento da actividade dos Estados dificultando o seu papel como unidade básica na configuração internacional.

Neste contexto são consideradas como principais ameaças e ou factores de instabilidade, para esta região do globo, as que se identificam nas subsecções seguintes.

3.1. A conflitualidade

A conflitualidade existente na região e identificada no capítulo anterior consubstancia-se como uma das principais ameaças e ou factores de instabilidade na região uma vez que são inúmeros os conflitos identificados na área envolvendo actores dos três continentes juntos ao mediterrâneo e que se distribuem pela Europa, passam pelo Médio-Oriente e terminam na África do Norte.

Do impacto resultante destes conflitos, o Mediterrâneo volta a ser o *mare nostrum*, o centro do mundo que foi para quem vivia no império romano. É esta conflitualidade que permite a sua leitura integrada. Mais do que o diálogo de culturas, é a segurança que estrutura as actuais relações mediterrânicas. As respostas a adoptar, para encerrar este capítulo das páginas da conflitualidade mundial, são, certamente, múltiplas. Mas, um aspecto pode ser dado como adquirido: a concepção da segurança centrada no aspecto militar deixou actualmente de fazer sentido visto ignorar problemas de natureza diferente, mas que condicionam a estabilidade dos Estados da margem sul. Como é o caso do desemprego, subdesenvolvimento, demografia, desequilíbrios sociais, ambiente e dívidas externas.

Por outro lado, a abordagem económica sofre da mesma redução analítica, uma vez que os problemas dos Países Terceiros Mediterrânicos (PTM) não se resolvem apenas com dinheiro. Realça-se que a preocupação com o desnível de desenvolvimento entre a margem Norte e a Sul do Mediterrâneo é recente, interessada e limitada à UE, o que acaba por justificar o elevado grau de imaturidade no tratamento destas questões.

Face ao exposto, pode-se arriscar que ambas as abordagens são insuficientes, porque parcelares, em termos de geografia e instrumentos, e marginalizadoras dos interesses dos PTM. Só se poderá admitir a existência de segurança colectiva quando houver convergência de interesses. Até lá, a própria definição da agenda de discussões deve ser o primeiro passo para indiciar a orientação destes interesses, nomeadamente: o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, demografia, controlo de movimentos migratórios, controlo das várias tipologias de tráfico, preço do petróleo, repartição equilibrada dos recursos hídricos, regulação dos emissores poluentes, dívida e, por fim, o radicalismo (nacionalista e religioso).

Em suma, a segurança não deve ser reduzida à dimensão militar, mas também considerar as dimensões política, social e económica (Correia, 2004).

3.2. Migrações

Embora o controlo dos fluxos migratórios externos, como uma questão de segurança passasse a integrar a política europeia a partir dos anos 80, o fenómeno acentuou-se com o colapso do comunismo e o conseqüente aumento do movimento de populações do Leste para a Europa Ocidental. Entre 1989 e 1998, mais de quatro milhões de pessoas pediram asilo na Europa, 43% dos quais nativos do próprio continente, 35 % da Ásia e 19% da África (Borges, 2007, p.61).

A Europa desenvolveu várias políticas e instrumentos para o controlo das migrações. Os Acordos de Schengen, as Convenções e os Tratados celebrados dão uma clara ideia do que foi feito. Por outro lado, a percepção da população europeia é igualmente importante. Um estudo do Eurobarometer de 1997 mostra que 48% dos entrevistados respondeu que o seu país estaria melhor sem imigrantes e 66% concordou com a repatriação de todos os imigrantes ilegais sem excepção (Idem, p.62). As razões que na altura eram apontadas baseavam-se, sobretudo, no medo de perder o emprego e a usurpação de benefícios sociais, sendo que, actualmente, estas são potencializadas com a crise económica generalizada e com o desemprego crescente. Veja-se o exemplo do ocorrido recentemente na refinaria da TOTAL em Lindsay, no Reino Unido, cujos problemas afectaram directamente trabalhadores portugueses e mostram o

desagrado pelos trabalhadores estrangeiros que começa a fazer emergir sentimentos xenófobos que poderão conduzir, se não for encontrada resposta adequada, ao proteccionismo do estado e até, eventualmente, ao florescimento de discursos nacionalistas extremados que os nossos valores não podem consentir.

Importa também salientar que a imigração ilegal está ligada, quase sempre, à criminalidade na medida em que os imigrantes, na maior parte das vezes, apenas conseguem entrar na Europa clandestinamente através da acção de criminosos que asseguram o transporte em condições de sofrimento ímpar frequentemente resultando na morte.

Existem migrações “tradicional” com dinâmicas próprias oriundas da Turquia, do Irão e do Bangladesh que podem encontrar nas novas fronteiras vias de passagem natural. Mas trata-se de migrações já existentes e conhecidas ao contrário de outras que surgiram recentemente. Neste contexto, as fronteiras do Sul da Europa, com a Itália, a Grécia, a Espanha e Portugal, Estados em que a imigração está em franco progresso, são as mais visadas. Os imigrantes originários da África negra chegam através das Canárias, ou via Tânger e Gibraltar, vias de entrada também para o Magreb. A Itália, via Lampedusa, é uma das grandes vias de acesso provenientes da Líbia. É-o igualmente para os fluxos provenientes do Irão, do Iraque, do Afeganistão, via Catânia.

Segundo o relatório anual da Agência FRONTEX entraram em Portugal, em 2007, 1.204 imigrantes ilegais por via aérea e marítima, num total de 82.371 na UE. Foram detectados 11.500 passadores sendo um terço nacionais da UE (FRONTEX, 2009).

3.3. Crime Organizado

O crime organizado transnacional constitui uma forma de agressão externa e uma ameaça interna que é dirigida contra a vida das pessoas, a autoridade dos Estados e a estabilidade das sociedades. Entre as formas de crime organizado com maior grau de violação dos direitos humanos e poder de destruição, encontram-se o tráfico de droga e as redes de promoção e exploração da imigração ilegal e do tráfico de pessoas. O carácter transnacional deste tipo de actividades criminosas, a sua conexão com outras práticas ilegais e o acentuar da vulnerabilidade da sociedade portuguesa face a este tipo de ameaças adensam a gravidade do risco que comportam.

Por sua vez, a localização geográfica do nosso país, a sua característica de fronteira externa da União Europeia, a extensão dos nossos limites marítimos, a sua potencial inserção nas rotas do narcotráfico e das redes da imigração ilegal, e a conseqüente procura do nosso país pelos centros de produção

sublinham a necessidade de Portugal melhorar a sua capacidade de prevenção e combate a estes flagelos.

É, por isso, que se considera de interesse estratégico prioritário para Portugal que a defesa nacional dê prioridade, no quadro constitucional e legal às acções de fiscalização, detecção e rastreio do tráfico de droga nos espaços marítimo e aéreo sob jurisdição nacional, auxiliando as autoridades competentes no combate a este crime e à utilização dos meios disponíveis, nomeadamente no quadro do Sistema da Autoridade Marítima, para auxiliar a política de combate às redes de imigração ilegal.

3.4. Proliferação

Uma das ameaças que incide sobre o mediterrâneo e consensualmente aceite é a proliferação de Armas de Destruição Maciça com ramificações, implicações, e consequências extensíveis a outros locais, principalmente o Médio Oriente e a África.

Muito se tem falado sobre esta questão, mas o desarmamento é um assunto da competência dos Estados, não havendo qualquer legislação global sobre armamento nuclear. Por sua vez, as Nações Unidas têm procurado reduzir e alcançar um mundo livre de armas nucleares, conforme mencionado pelo seu actual SG Ban Ki-moon e, idealmente, atingir “ .. *a global public good of highest order.*” (ONU, 2009).

A realidade actual demonstra que foi dado um grande passo para que a comunidade internacional evitasse a proliferação horizontal e, em especial, o acesso de actores não estatais a estas armas, com a resolução do Conselho de Segurança da ONU número 1540. Esta resolução foi reforçada por diligências posteriores, no sentido de serem implementadas as medidas por esta definida, através das resoluções 1673 (de 2006) e 1810 (de 2008) ao atribuir competência a um comité para fazer a verificação das medidas nos diversos países e contribuir com acções concretas para a sua implementação. Um questionário efectuado, a todos os estados da região do Mediterrâneo e do Médio Oriente permitiu verificar alguma dificuldade na sua concretização tendo, inclusive, a Albânia, a Argélia, a Jordânia, o Líbano, Marrocos e a Síria solicitado, ou equacionado, apoio para a implementação das medidas preconizadas na resolução, fossem elas de legislação ou de âmbito técnico.

Da leitura dos diversos relatórios existentes sobre estas temáticas, produzidos pelos diversos países desta região constata-se que Israel é o único país não aderente ao Tratado da Não Proliferação Nuclear (NPT), assim como também não é signatário do Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC) e ainda não ratificou o Chemical Weapons Convention (CWC). Analistas estimam

que Israel tem cerca de 100 a 200 dispositivos nucleares avançados. O governo Israelita menciona que conversações sobre o desarmamento nuclear não serão possíveis enquanto não for alcançado um acordo de paz sustentado no Médio Oriente. Em complemento os estados vizinhos alegam que Israel tem capacidade ofensiva de Armas Químicas e Biológicas, mas o facto é que nada foi publicitado sobre a sua existência.

A Síria é um país que não é signatário do Comprehensive Test Ban Treaty, nem do CWC, nem do Conventional Physical Protection Nuclear Material (CPPNM), e não ratificou o BTWC. Neste contexto, e apesar da Síria dispor de parcos recursos, há indícios que este país tem perseguido o desiderato de possuir armas químicas e biológicas.

Por outro lado, o Egipto não é membro do CWC, nem do CPPNM, assinou o BTWC e o CTBT mas não os ratificou. Existem suspeitas da existência de programas de desenvolvimento em CW.

Também a Líbia foi um país que, até à data de 2003, esteve envolvido na obtenção de ADM, mas desde então, mudou a sua postura e tem procurado preencher o requisito do desarmamento destas armas, prontificando-se a abandonar a política anterior e a destruir o que falta dos seus “stocks” de armas químicas até 2011.

Para a implementação das medidas vinculadas na Resolução 1540 das NU, os países requereram, como referido anteriormente, ajuda em termos de formação técnica, legislação e, também, em termos de controlo de fronteiras. A UE nesse âmbito tem contribuído efectuando “workshops” a representantes desses países, de forma a dar formação e auxílio em matéria de legislação além de apoio técnico quando requerido.

Outro fenómeno que neste âmbito está a surgir é a intenção dos estados do Norte de África, de adquirirem a capacidade de obter energia nuclear para fins pacíficos, quer para fornecimento de energia à sociedade civil, quer para utilização em centrais para dessalinização de água salgada. Destas intenções se infere o perigo do “dual use” poder vir a contribuir para a proliferação nuclear na região. Porém, salienta-se que esta possibilidade é complicada do ponto de vista técnico, apresentando custos avultados, colocando, assim, a sua viabilidade económica em causa.

3.5. Terrorismo

Dois acontecimentos recentes relacionados despertaram o interesse da comunidade internacional por um grupo terrorista de Argel designado *Grupo Salafista para a Predicação e o Combate/Al-Qaeda para o Magrebe Islâmico* (GSPC/Al-Qaeda). Um foi a detenção no Porto de um argelino membro desse

grupo envolvido em falsificações, o outro foi o cancelamento em Lisboa, do Rally Lisboa Dakar em 2008, devido às ameaças GSPC/Al-Qaeda, acontecimentos que podem vir a ter repercussões futuras e constituir uma ameaça para Portugal. Com a integração da Al-Qaeda neste grupo, o seu *modus operandi* passou a ser mais global, integrado no movimento jihadista global, que se estende por todo o Norte, Europa, Iraque, Afeganistão e América do Norte.

O segundo elemento na hierarquia da Al-Qaeda, Al-Zawahiri, braço direito do Osama Ben Laden, incitou o líder a participar activamente na reconquista das terras que fizeram parte do Antigo Mundo Muçulmano, desde o Iraque ao Al-Andaluz, de modo a unificar todos os muçulmanos, sob o mesmo prisma da comunidade política do califado. Neste contexto, interessa perceber se Portugal é considerado, como um ponto de apoio logístico ou apenas de passagem. Pois a proximidade e localização do país a esta região torna-o “apetecido” pelas Imigrações ilegais que atravessam o Mediterrâneo para chegar à Europa.

3.6. Pirataria

No mundo globalizado e interdependente em que se verifica cada vez mais um fluxo crescente de produtos para a Ásia, o transporte marítimo assume-se como uma forma rentável de transporte da carga entre a Ásia e a Europa. A política actual económica, de “*Just in time, just enough*” fazem com que a rota Europa-Ásia seja uma das mais frequentadas e, por isso, necessite de ser rápida e o menos dispendiosa possível. Neste contexto, a passagem pelo Mediterrâneo é a opção mais escolhida, por encurtar consideravelmente a distância, ao reduzir em cerca 40%, por exemplo, o trajecto da Arábia Saudita para o Norte de Europa.

Em contrapartida, toda e qualquer interrupção do fluxo das comunicações pode ter consequências para o consumidor e interferência nos custos das matérias. Assim os *Choke Points*, são locais vulneráveis aos perigos da pirataria, e a actual situação no Mar Vermelho, e no Corno de África tem reflexos imediatos. Presentemente duas forças navais encontram-se no Corno de África, a SNMG1 da OTAN, executando a Operação *Able Provider*, sob comando português, e a Força da UE, Operação *Atlanta*, sob comando Espanhol. Estas forças têm como missão principal a escolta de navios mercantes e impedirem a pirataria que se faz actualmente sentir.

Perante o leque de ameaças e ou factores de instabilidade identificados anteriormente, a comunidade internacional procura promover um conjunto de iniciativas tendentes a diminuir os seus efeitos, principalmente, aqueles, que de alguma forma, possam extravasar as fronteiras desta região do globo permitindo a expansão dos mesmos para locais situados nas suas imediações,

com particular destaque para a UE. É neste âmbito que Portugal define a sua estratégia de actuação perante a situação existente, sendo esta o âmbito de análise no capítulo seguinte.

4 - A Estratégia Portuguesa para o Mediterrâneo

4.1. Estratégias de âmbito multilateral

O âmbito da actuação de Portugal, no que respeita ao multilateralismo, é definido nos “Programas Operacionais

De Cooperação Territorial”, estabelecidos no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN). Neste quadro de referência destaca-se o Programa de Cooperação Transfronteiriça Bacia do Mediterrâneo, o qual viabiliza a participação de Portugal no programa transfronteiriço do Instrumento Europeu da política de vizinhança da UE com países da Bacia Mediterrânica. Este programa, integra o Alentejo e o Algarve e as regiões da costa mediterrânica de Espanha e da França, bem como a totalidade do território de Itália, da Grécia, de Chipre, de Malta e da Eslovénia (QREN, 2009).

Também no Âmbito multilateral, surge o Diálogo Mediterrânico, e a actuação do país no âmbito da OSCE e da ONU. Nesta área a acção portuguesa pauta-se pelo desenvolvimento e reforço do multilateralismo efectivo; pela defesa do primado da Organização das Nações Unidas nas relações internacionais e pela promoção e protecção dos direitos humanos, dos assuntos humanitários, da promoção da democracia, da cultura, da educação, da segurança, do combate ao terrorismo, ao tráfico de drogas e à criminalidade organizada.

Especificamente na ONU, para além da representação portuguesa nas várias Comissões da Assembleia-geral e noutros órgãos e agências especializadas, realça-se a participação nacional em Operações de Apoio à Paz, a candidatura de Portugal a um lugar de membro não-permanente do Conselho de Segurança para o biênio 2011-2012 e a promoção do recrutamento de funcionários portugueses nas várias organizações internacionais (MNE, 2009).

Por outro lado, no âmbito do Diálogo Mediterrânico, o grupo 5+5 foi lançado em 1983 pelo então Presidente francês François Mitterrand e pelo MNE francês Claude Cheysson, tendo entrado em funcionamento em 1990. Tinha como objectivo a promoção da cooperação entre os Países ribeirinhos do Mediterrâneo Ocidental, entre os quais a França, Itália, Portugal e Espanha, a que se juntou Malta, e a Argélia e ainda a Líbia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia, cooperando em vários níveis desde os recursos naturais, desenvolvimento de laços económicos e de apoio financeiro, numa perspectiva conjunta de se criar uma zona de paz e cooperação sem qualquer objectivo militar. A iniciativa 5+5

procura, através de medidas concretas de cooperação entre os países do Mediterrâneo Ocidental, ajudar a criar e manter um clima de confiança e de franca colaboração entre os dez países, no sentido de dar um contributo eficaz no que respeita aos aspectos de segurança e defesa, combate à imigração clandestina, ao fundamentalismo religioso e desenvolver as questões ligadas ao desenvolvimento, alargando, actualmente, a sua actuação ao campo militar (DGPDN, 2009).

A Conferência Euro-Mediterrânica de Ministros dos Negócios Estrangeiros, em 1995, em Barcelona, marcou o início de uma nova parceria (Processo de Barcelona) ao nível político, económico e social entre os Estado-membros da União Europeia e os países do sul do mediterrâneo. Esta parceria reúne 38 membros, os 27 Estados-membros e 11 países do mediterrâneo. O Euro Med integra, para além da vertente multilateral, as vertentes bilateral e regional, constituindo esta última um dos aspectos mais inovadores desta parceria.

Noutro fórum, o embaixador francês durante a conferência anual do EuroMeSCo, em 2007, destacou como tema central “uma agenda comum contra a intolerância”. Também Luís Amado, chefe da diplomacia portuguesa, defendeu que é no Mediterrâneo que se decide, provavelmente, o papel mais ou menos ambicioso e mais ou menos influente da Europa no mundo (Idem). A situação na margem Sul não evoluiu positivamente e, durante a Presidência da França, foi criado um novo quadro de cooperação em moldes diferentes. Uma “União” que não teria como protagonista principal a União Europeia como tal, com os seus 27 membros, mas que assentaria nos países europeus mais próximos do Mediterrâneo (França, Itália, Espanha, Grécia e Portugal) e que se organizaria num modelo de tipo “G8”.

É também de salientar a postura marítima de Portugal, numa conjuntura em que a importância dada aos transportes, sejam eles marítimos ou aéreos, é crescente, dado o interesse vital ao desenvolvimento e sustentação da economia dos Estados e do processo de globalização. Neste contexto, a posição geográfica na vizinhança da entrada de um dos *Choke Point* mais importantes do mundo, o Estreito de Gibraltar, fez com que Portugal participe com forças nacionais de Marinha e da Força Aérea no seu patrulhamento e escoltando navios (Idem).

Portugal também avançou e deu contributos para a futura Política Marítima Europeia, tendo aprovado uma Estratégia Marítima para Portugal. Neste âmbito, Portugal, foi escolhido para a localização da Agência de Segurança Marítima Europeia, que trata de questões de segurança marítima da UE, com algum destaque para a poluição marítima, entre outros assuntos.

Ainda em matéria de segurança, mas relacionada com o tráfico de droga, Portugal também foi escolhido como localização, em Lisboa, para o Centro de Análises e Operações Contra o Narcotráfico Marítimo (o MAOC-N). Um

departamento do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT), sendo o núcleo central da informação relativa ao fenómeno da droga na União Europeia (DGPDN, 2009).

4.2. A Presidência Portuguesa da UE

A Presidência Portuguesa da União Europeia decorreu entre 1 de Julho a 31 de Dezembro de 2007. Foi a segunda presidência que decorreu de acordo com o modelo tripartido, em que o programa aprovado é idêntico para um período de 18 meses, correspondendo à vigência de três presidências. Neste caso, o programa foi o mesmo para a presidência alemã, portuguesa e eslovena (PPUE, 2007a). Dentro deste programa, comum, os eixos de acção prioritários de Portugal imprimiram uma dinâmica própria.

Na perspectiva do mediterrâneo a Presidência Portuguesa dedicou uma atenção muito particular à vertente EuroMed, tanto em termos políticos como económicos, enfatizando a sua relevância estratégica para a UE (PPUE, 2007, 10). Neste âmbito, foram promovidas várias reuniões ministeriais da parceria euromediterrânica, com particular destaque para as que se analisam seguidamente (MNE, 2008b: 87).

A **Reunião ECOFIN**, na qual foi acordada a criação de uma rede europeia de peritos em finanças públicas, tendo em vista o intercâmbio das melhores práticas em matéria de realização de políticas orçamentais sólidas visando modernizar a governação e combater a corrupção. Este facto foi tanto mais importante uma vez que, no âmbito da Política Europeia de Vizinhança, que abrange países do mediterrâneo, as verbas previstas para o período de 2007-2013 foram de 12 mil milhões de euros (PPUE, 2007c). Por outro lado, na **Reunião do Comércio** houve avanço nas negociações para a constituição de uma Zona de Comércio Livre Euro-Mediterrânica, nomeadamente no domínio dos serviços, direito de estabelecimento, agricultura e pescas (MNE, 2008b: 150). Outro exemplo, decorreu da **9ª Reunião dos Ministros de Negócios Estrangeiros da Parceria EuroMed**, na qual se assinalou a adesão da Albânia e Mauritânia ao Processo de Barcelona, que conta, actualmente, com 39 países participantes. À margem teve lugar a **Reunião da Troica Ministerial UE-União do Magrebe Árabe**, a qual permitiu retomar o diálogo em domínios de interesse comum, interrompido desde 1991, e explorar novas formas de cooperação futura (MNE, 2008b: 87). Realizou-se também a primeira **Reunião Ministerial** sobre Migrações, na qual a presidência Portuguesa, conseguiu reunir consenso para aprovação de conclusões que tocam todos os aspectos da temática migratória. Ainda uma parte operacional, com uma série de projectos na promoção da imigração legal, regulação dos fluxos migratórios, integração dos emigrantes nas sociedades de acolhimento e cooperação para o desenvolvimento dos países de origem, cuja

implementação se iniciou a partir de Janeiro de 2008 (PPUE, 2007b). Outra reunião, onde a influência portuguesa assumiu particular destaque foi a **Reunião Energia** que teve como uma das principais finalidades facilitar o investimento europeu, orçado em cerca de 2.000 milhões de euros, na região euromediterrânica durante os anos seguintes (EC, 2008: 8). Também com importância nas relações entre a Europa e esta zona do globo, realizou-se uma **conferência de alto nível** que versou a extensão dos principais eixos de transportes europeus para a região mediterrânica de modo a facilitar o desenvolvimento económico (GRP, 2007). Ainda neste contexto, decorreu a **Conferência Anual da Rede EuroMeSCo**, a qual engloba cerca de noventa institutos de pesquisa e análise de relações internacionais, subordinada ao tema “Direitos Humanos: Uma Agenda Comum Contra A Intolerância”, onde foram abordados temas como as diferentes geometrias do Mediterrâneo (União Mediterrânica), combate à xenofobia e cultura de segurança (MNE, 2008b: 88).

Para além destas reuniões, na **Reunião Informal dos Ministros da Defesa da UE**, decorreu uma sessão de trabalho com os Ministros da Defesa da Argélia, Líbia, Marrocos, Mauritânia e Tunísia na qual foram abordados diversos temas, com particular destaque para as relações de cooperação, nesta área, entre estes países e a UE (MDN, 2007).

4.3. Respostas no Âmbito bilateral

No âmbito bilateral, as estratégias de resposta centram-se fundamentalmente nos planos económico e militar, sendo os principais parceiros nestas vertentes Marrocos, Argélia e Tunísia. Além de interesses de ordem económica, Portugal reúne uma série de características que o tornam um parceiro preferencial para os países magrebins. Desde logo, e segundo Bruno Gabriel, não tem um passado colonial recente na região, mantendo um bom relacionamento com os países da área; não constitui uma ameaça sob o ponto de vista da dimensão estratégica; não tem registo de diferendos ou tensões sociais que uma imigração em massa poderia determinar, uma vez que não é um destino de imigração prioritário e, por último, reúne as condições para desempenhar uma função de articulação (2008). Assim, com este contexto, centra-se a atenção nas vertentes militares e económicas analisadas seguidamente.

4.3.1. Vertente militar

Relativamente às políticas e principais documentos nacionais enquadrantes, destaca-se o referido nos seguintes documentos:

Programa do XVII Governo

No âmbito da segurança cooperativa, no plano bilateral, o Governo manterá

as relações com países que se inserem em áreas regionais de interesse estratégico para Portugal, designadamente no Magrebe e na margem Sul do Mediterrâneo.

Política de Defesa Nacional

No domínio da cooperação bilateral, (exceptuando-se os PALOP que, pela sua especificidade, são tratados no âmbito da CTM) o principal esforço está a ser desenvolvido junto dos países do Magrebe, com quem são negociados Programas Anuais de Cooperação.

Conceito Estratégico de Defesa Nacional

O Mediterrâneo é considerado uma área prioritária com interesse relevante para a definição do espaço estratégico de interesse nacional conjuntural; a definição deste espaço decorre da avaliação da conjuntura internacional e da definição da capacidade nacional, tendo em conta as prioridades da política externa e de defesa, os actores em presença e as diversas organizações em que nos inserimos.

Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos

Enquanto membro da OTAN e da UE, Portugal deve fomentar o diálogo e a cooperação com os países mediterrânicos no domínio da defesa, e contribuir para o fortalecimento da Parceria para a Paz. Incrementar a utilização do emprego de meios navais e do sistema de formação da Marinha como elementos importantes no diálogo mediterrânico.

4.3.1.1. Principais actividades

Com base no enquadramento estrutural definido anteriormente, o país desenvolve um conjunto de acções que lhe permitem manter alguma relevância na área em estudo. Assim, Portugal tinha, em 2006, acordos bilaterais (de cooperação, técnicos, entre outros) com países do Mediterrâneo, na área da Defesa: Argélia (1), Espanha (12), França (7), Grécia (2), Líbia (1), Marrocos (7) e Tunísia (3). Actualmente, encontram-se em vigor acordos de cooperação em matéria de defesa entre os Governos de Portugal e os Governos de Marrocos (desde 1993), Tunísia (desde 1995) e da Argélia (desde 2005). O principal objectivo é o da consolidação das relações de amizade entre os países participantes, estando previstas cerca de 60 actividades de cooperação entre Portugal e estes três Países (Defesa, 2006).

Prevê-se que num futuro próximo venham a ser assinados acordos semelhantes com a Líbia e a Mauritânia (DGPDN, 2009).

Os acordos envolvem as seguintes áreas de actividade: treino operacional das Forças Armadas e troca de observadores em exercícios realizados à escala nacional; frequência de cursos/estágios de formação e aperfeiçoamento

ministrados nas Escolas e Academias do outro país; intercâmbio de escalas de navios e aeronaves militares; visitas, colóquios e intercâmbios de delegações; troca de ideias sobre conceitos de organização, estratégica, tática e logística e a troca de experiências ao nível de Hidrografia.

Existe ainda, assinada em 2003, uma Declaração Conjunta entre o Governo de Portugal e o de Marrocos sobre cooperação em matéria de segurança marítima e o estabelecimento de um mecanismo de alerta rápido, permitindo responder mais rapidamente, em caso de poluição marítima (MDN, 2009).

4.3.2. Vertente económica

Relativamente às políticas e principais documentos enquadrantes, destaca-se o referido nos seguintes documentos:

Programa do XVII Governo

No âmbito da internacionalização da economia portuguesa, concretizar investimentos portugueses significativos no exterior, designadamente em Espanha e no Brasil, mas igualmente noutros países da União Europeia, no Magrebe, em Angola, Moçambique e Cabo Verde, estimulando e ampliando fluxos financeiros de duplo sentido, com base em decisões exclusivamente empresariais a que o Estado deve garantir suporte político.

Política Externa (MNE, 2009)

O Magrebe, identificado geralmente com a parte ocidental da África do Norte, engloba a região deste continente a norte do deserto do Saara. É constituído por Marrocos, pela Argélia, pela Tunísia, pela Líbia e pela Mauritânia. As relações bilaterais de Portugal com estes países podem ser resumidas através dos seguintes quatro domínios: comércio, investimento, turismo e cultura. São de sublinhar as parcerias privilegiadas que Portugal tem vindo a desenvolver com três países magrebinos: Marrocos, Argélia e Tunísia. A importância desse relacionamento tem sido consubstanciada na realização de Cimeiras regulares com cada um destes países. Estes encontros têm-se traduzido num diálogo político reforçado e num incremento exponencial das relações bilaterais a todos os níveis.

4.3.2.1. Principais actividades (MNE, 2009)

Argélia

O Estado português atribui grande prioridade ao reforço das relações económicas (em matérias de exportação, importação e de investimento), entre Portugal e a Argélia, pela oportunidade de aproximar as empresas portuguesas aos mercados argelinos, cuja economia se está a desenvolver a um ritmo muito

acelerado. Existe ainda, o empenho do Governo argelino em incrementar as relações económicas e culturais com Portugal. Em 2005, os dois países assinaram um Tratado de Amizade, Boa Vizinhança e Cooperação.

Líbia

Relações ao nível do turismo, da saúde e de construção. Há o apelo ao investimento português, em particular nas áreas do turismo, saúde e materiais de construção, para reforçar as relações económicas e comerciais entre os países.

Mauritânia

Devido à sua dimensão mediterrânica, o esperado ciclo de desenvolvimento rápido e o processo de transição política que respeita os critérios da comunidade internacional poderá proporcionar um ambiente favorável ao investimento de empresas portuguesas. A nível de relações políticas, a Mauritânia tem um lugar importante a nível de integração regional, essencial nas relações com a União Europeia.

Marrocos

Apoio de Portugal na sua aspiração legítima de obter um estatuto avançado nas suas relações com a União Europeia alargada. As relações bilaterais entre os dois países registam resultados significativos em áreas muito diversificadas, tais como as exportações nacionais para Marrocos, mas também as importações para Portugal, que têm registado um significativo crescimento nos últimos anos.

Tunísia

De todos os países do Magrebe, a Tunísia tem o sistema financeiro e económico mais evoluído, tendo estabilidade política e um elevado grau de interligação com a União Europeia. No que respeita às relações económicas, o principal investimento português na Tunísia é no sector dos cimentos (por via da Cimpor). Estão também a ganhar relevância áreas como os têxteis, as madeiras e os produtos agroalimentares. O turismo é outro sector onde Portugal reconhece especial potencial de crescimento.

4.3.2.2. A questão do petróleo e do gás natural

A França, a Alemanha, a Espanha e Portugal importam, desta zona, mais de metade do petróleo que consomem (Parreira, 2004). Actualmente, cerca de 60% do Gás Natural distribuído no território português provém da Argélia (via gasoduto), sendo que os restantes 40% têm a sua origem na Nigéria (transportado para Portugal por via marítima, através de navios metaneiros) (Edp, 2009).

O transporte, até ao nosso país, do Gás Natural proveniente das reservas de Hassi RMel, na **Argélia**, é feito através de **três gasodutos** principais: o Magreb-Europa da Europe Maghreb Pipeline (EMPL), o Al-Andaluz (após entrada em Espanha) e o Extremadura (ainda em território espanhol). A entrada do gás em Portugal acontece perto de Campo Maior através do gasoduto da Transgás. No entanto, dada a necessidade que Portugal teve em diversificar as fontes e formas de aprovisionamento de Gás Natural e em diminuir a sua dependência face à Argélia, a Transgás estabeleceu um contrato com a Nigéria para a importação deste recurso por via marítima, com entrada principal em Sines (AICEP, 2009).

5 - Conclusões

A elaboração deste artigo não teve como objectivo efectuar um exaustivo levantamento de dados que traduzissem as acções desenvolvidas por Portugal na região do globo em estudo. Procurou-se, antes, recolher informação que, de forma geral, mas não simplista, permitisse concluir sobre orientações, prioridades e tendências, procurando desta forma responder á questão central levantada: “Quais as principais linhas de acção estratégica seguidas por Portugal no actual quadro de insegurança existente no Mediterrâneo?”.

Neste contexto, organizou-se uma estrutura para a elaboração deste artigo, dotada de um encadeamento lógico, materializada pelos quatro capítulos apresentados. Definido o problema e o caminho a seguir para a sua resolução na introdução, procurou-se caracterizar a região em estudo bem como perceber qual o seu enquadramento geopolítico. Seguidamente, levantaram-se as principais ameaças e ou factores de insegurança que podem advir dos problemas existentes na região, para numa fase posterior, procurar-se perceber qual o quadro de actuação de Portugal na mesma. A estratégia portuguesa para o Mediterrâneo foi analisada com base na sua actuação nas diversas iniciativas de âmbito multilateral levadas a efeito por Estados ou Organizações Internacionais neste espaço, assim como, pelas diversas iniciativas de cariz bilateral. Foi ainda dado particular destaque à actuação do País durante a sua presidência da UE no segundo semestre de 2007.

Para obter resposta à questão central foi levantada uma hipótese que se procurou testar no conteúdo do artigo. A análise efectuada permite validar a mesma, na medida em que “ a falta de um interlocutor válido e aceite pelas partes participantes da margem Sul do Mediterrâneo, o facto de existirem excelentes relações de proximidade e diplomáticas entre Portugal (contrariamente a alguns dos países da UE) e alguns países da região e o facto da UE se poder configurar como o interlocutor mais privilegiado para a promoção da estabilidade e segurança na região, abrem janelas de oportunidade a Portugal

que lhe permitem assumir o desafio de desenvolver as principais linhas de acção estratégica apresentadas ao longo da presente comunicação e que são as mais propícias à defesa dos seus interesses na região e no seio da UE”.

A confirmação desta hipótese advém do facto de efectivamente, se concluir que Portugal procura adoptar uma estratégia que promova os seus interesses na região, quer seja inserido em iniciativas multilaterais ou bilaterais. Pois o espaço em análise reveste-se de importante interesse estratégico, na actual conjuntura internacional, principalmente para a UE. Esta importância advém não apenas dos importantes recursos energéticos existentes, mas também pelas ameaças e ou factores de instabilidade que aí têm origem e que, facilmente podem extravasar as fronteiras dos países da região trazendo os problemas para a esfera internacional. O arco da crise abordado no artigo é bem revelador desse risco sendo certo que a maior parte dos conflitos existentes têm origem em factores intrínsecos à própria natureza dos Estados da região, assim como extrínsecos resultantes da permeabilidade das fronteiras na actual configuração internacional e do facto de que as novas ameaças transnacionais emergem lentamente sendo as suas causas e efeitos dificilmente verificáveis.

Neste contexto, a UE, como actor directamente envolvido na vizinhança geográfica do Mediterrâneo, assume-se, claramente, como parte interessada na resolução destes potenciais problemas, que assolam a área, e por isso consubstancia-se como elemento fundamental no estabelecimento do diálogo entre a margem Norte e a margem Sul procurando a obtenção do consenso que deverá imperar na procura da convergência de interesses nas diversas dimensões, nomeadamente, a militar, a económica, a política e a social.

Portugal, país atlântico por geografia mas também mediterrânico por natureza, tem assim procurado assumir uma postura que lhe permita manter-se na mesa de negociações com alguma capacidade de influência. Assim, ao nível multilateral, participa, activamente nas diversas iniciativas levadas a efeito pela comunidade regional integrando no seu enquadramento conceptual estratégico nacional as principais orientações políticas conducentes ao alcançar de tal desiderato. São exemplos desta realidade a sua acção no Diálogo 5+5, a sua actuação no quadro da ONU e da OSCE e, com maior destaque da UE. Nesta, a sua presidência no 2º semestre de 2007 foi um exemplo bem representativo do referido, reforçado pelas palavras do actual Ministro dos Negócios Estrangeiros ao referir que é no Mediterrâneo que a Europa joga o seu papel mais ou menos ambicioso e mais ou menos influente no mundo. Durante esta presidência, o país promoveu e dinamizou um vasto conjunto de reuniões referenciadas no capítulo IV tendo em linha de vista alcançar uma maior participação e protagonismo da UE na região e, conseqüentemente, de Portugal. Ainda no âmbito multilateral, Portugal dá particular destaque ao desenvolvimento da sua postura marítima

procurando participar activamente nas forças militares que são destacadas para o controlo desta área como por exemplo o patrulhamento do Estreito de Gibraltar. Este facto, além da sua localização, consubstanciam-se como as principais razões que estão na origem do estabelecimento no país de importantes órgãos ou agências europeias de que são exemplos a Agência de Segurança Marítima Europeia e o Centro de Análises e Operações Contra o Narcotráfico Marítimo.

Por último, no âmbito bilateral, além da questão energética que torna o país maioritariamente dependente desta região, por exemplo em gás natural, Portugal tem desenvolvido um conjunto de iniciativas tendentes a dinamizar as suas relações de cooperação com os países da região, não apenas no âmbito militar, mas também no domínio económico.

Bibliografia

- AICEP (2009) – **Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal**. [Em linha]. Lisboa [2009], actual. ? 2007. [Consul. 03 Maio. 2009]. Disponível na WWW: <URL: <http://a.icep.pt/>>.
- BONIFACE, Pascal (2005) – **Atlas das Relações Internacionais**. Lisboa: Plátano
- BORGES, João V. (2007) – Portugal e o Mediterrâneo. **Segurança e Defesa**. Vila Franca de Xira: Simões e Gaspar, Lda: nº5 (Dec07-Fev08). p.60.
- CARRAPIÇO, Helena (2008) – **Artigo Mediterrâneo**. União para o Mediterrâneo: Novo fôlego ou a mesma história de sempre? Disponível na Internet em: <http://www.revistaautor.com/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=14&Itemid=50&limit=10&limitstart=40>.
- CORREIA, Pizarat (2004) – **Manual de Geopolítica e Geoestratégia** Vol. II. Coimbra: Quarteto.
- DEFESA (2006) – **Anuário Estatístico da Defesa Nacional de 2006**. [Em linha]. Lisboa [2009], actual. Maio. 2009. [Consul. 05 Maio. 2009]. Disponível na WWW: <URL: /www.mdn.gov.pt/mdn/pt/Defesa/Publicacoes/anoario_estatistico_2006.htm>.
- DGPDN (2009) – **Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional** [Em linha]. Lisboa [2009], actual. – Maio. 2009. [Consul. 15 Abr. 2009]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/mdn/organograma/dgpdn/dgpdn.htm>>.
- EC (2008) – **The Euro-Mediterranean Energy Partnership** [em linha]. European Comission: Directorate-General for Energy and Transport [referência de 12MAI09]. Disponível na internet em: <<http://www.medemip.eu/CMS/ImageUpload/089ea99d-fb42-4912-a76e-1dcc3ed91931.pdf>>
- EDP (2009) – **EDP-Gás**. [Em linha]. Lisboa [2009], actual. ? 2008. [Consul. 11 Maio. 2009]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.edpgas.pt/main.php?id=220&sub=192&sub2=211>>.
- FRONTEX (2009) – **Segurança das Fronteiras da UE**. [Em linha]. Warsaw [2009],

actual. ? 2006. [Consul. 04 Maio. 2009]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.frontex.europa.eu/>>.

GABRIEL, Bruno (2008) – A cooperação bilateral em **matéria de defesa na bacia do Mediterrâneo. Segurança e Defesa**. Vila Franca de Xira: Simões e Gaspar, Lda: nº5 (Dec07-Fev08).

GRP (2007) – **Extensão da Rede Transeuropeia de Transportes ao Mediterrâneo** [em linha]. Governo da República Portuguesa [referência de 12MAI09]. Disponível na internet em: <<http://www.portugal.gov.pt/Portal/Print.aspx?guid=%7B57F14C1D-0818-440D-9271-6D8EF061C59F%7D>>

LACOSTE, Yves (2006) - **Géopolitique de la Méditerranée**. Paris : Armand Colin, 2006. ISBN 978-2-02-093262-2.

MDN (2009) – **Defesa** [Em linha]. Lisboa [2009], actual. Maio. 2009. [Consul. 05 Abr. 2009]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.mdn.gov/defesa.pt>>.

MDN (2007b) – **Reunião Informal dos Ministros da Defesa da UE**. Intervenção de Encerramento de S. Exa. o Ministro da Defesa [em linha]. Ministério da Defesa Nacional [referência de 12MAI09]. Disponível na internet em: <<http://www.mdn.gov.pt/NR/rdonlyres/1F94390F-7E75-4ED7-9BF051F2DB97E24C/0/MDNdiscursodeencerramento1.pdf>>

MNE (2009) – **Negócios Estrangeiros** [em linha]. Lisboa [2009], actual.—?. [Consul.— 07 Maio. 2009]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.mne.gov.pt/mne/pt/>>.

5. A LÍNGUA PORTUGUESA NO CONTEXTO DA LUSOFONIA

TENENTE-CORONEL DE ENGENHARIA RAUL FERNANDO R. C. GOMES¹

Resumo

A **língua portuguesa** é um veículo de projecção de Portugal por todo o globo terrestre. Contudo, a Lusofonia representa um conceito muito mais vasto do que apenas a língua portuguesa. Passa por uma Comunidade que constituiu o seu núcleo duro e que envolve oito países localizados em quatro continentes; por um conjunto de órgãos e instituições destinadas às mais variadas finalidades; por toda a diáspora dos diversos países que falam português e ainda por todos aqueles que, falando ou não português, de algum modo se relacionam com a nossa língua. Neste artigo, pretende-se analisar alguns dos aspectos geopolíticos mais relevantes do espaço da **Lusofonia**, assim como o relacionamento de Portugal com o mesmo.

Inicia-se a abordagem ao tema pela conceptualização do espaço em análise após a qual se analisa a relevância da língua portuguesa no mesmo. Conclui-se que o espaço da Lusofonia não é apenas o de uma Comunidade constituída por um conjunto de países repartidos por quatro continentes, com um universo de pessoas que ultrapassa os duzentos milhões de seres humanos, que apresentam significativas capacidades para cooperarem entre si em variadíssimos domínios e, para além disso, que são capazes de dialogar e de se consultarem a respeito de todos os problemas da vida internacional.

¹ Professor de Geografia e Geopolítica no IESM.

*“Da nossa língua vê-se o mar e ouve-se o seu rumor.
Esse mar que nos fez encontrar um dia e que alarga o
horizonte à medida da esperança que aqui nos
reúne e do afecto que liga os nossos Povos.”*

(Virgílio Ferreira, citado por Jorge Sampaio, Discurso proferido
no acto de Constituição da CPLP em 17 de Julho de 1996)

Introdução

Actualmente, num universo de aproximadamente 6000 milhões, cerca de 210 milhões de pessoas falam português constituindo-se esta língua como a sexta mais falada no mundo. Destas, aproximadamente 170 milhões estão no Brasil, o gigante da América do Sul e protagonista do Mercosul (Camões, 2006).

Do ponto de vista dos recursos naturais, África apresenta uma riqueza incomensurável fornecendo desde energia (petróleo e gás natural entre outros) até material de aplicação na indústria aeroespacial. É também importante verificar que as principais áreas de competição por recursos se situam na faixa costeira do continente (por exemplo Angola e Moçambique) não sendo esta evidência alheia à possibilidade de saída para o mar, inerente controlo das rotas marítimas, assim como, ao reconhecimento da existência de recursos nestas regiões, conferindo-lhes uma dimensão estratégica de protagonismo no cenário regional africano.

É neste contexto que a constante “história” de Portugal, associada ao importante sub-factor geopolítico e geoestratégico que constitui a sua “posição”, tem vindo a obrigar o nosso país a uma permanente escolha entre apostar na Europa, na América (incluindo a do Sul) ou em África. A opção não é sinónimo de exclusão, mas antes de prioritização, bem expressa na documentação nacional estruturante e na preocupação governamental cujo corolário se espelha no documento criado em 2005 que traduz o conceito estratégico de Portugal para a Cooperação². Por outro lado, no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), documento enquadrante e definidor da manobra estratégica de Portugal, é referido explicitamente, num quadro conceptual que poderemos considerar de multidimensionalidade do Poder, que *“a nossa geografia de identidade passa, decisivamente, pelo relacionamento com os países que falam português”* (CEDN, 2003, p.7). O CEDN define, ainda, dentro do universo do nosso Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural (EEINC), o

² Resolução de Conselho de Ministros n° 196/2005 “Uma visão estratégica para a Cooperação portuguesa”.

“Atlântico Sul em especial e o relacionamento com o Brasil, a África Lusófona e Timor-Leste e os países em que existem fortes comunidades de emigrantes portugueses” (por esta ordem), como actores fundamentais do nosso relacionamento internacional (CEDN, 2003, p.9). Denota-se, pois, atendendo ao sub-factor posição, já referido e ao factor estruturas (económicas e sociais), a procura de alargamento do chamado *“Triângulo Estratégico Português”* e a sempre desejável manutenção da possibilidade de obtenção de profundidade estratégica numa orientação clara para o espaço Lusófono.

Os factos anteriormente indicados criam um ambiente propício ao aproveitamento da Lusofonia e da cultura adquirida através dos saberes e experiências ultramarinas existentes em Portugal, embora em rápida erosão por inevitáveis leis da vida, quer no plano institucional, quer no plano pessoal. O ambiente é apropriado à utilização e aplicação desta cultura em diversos domínios, com especial destaque para o económico, empresarial, educação e formação, saúde, cultura e língua portuguesa e, por último, mas não menos importante, a segurança e defesa. O pleno aproveitamento desta vantagem e deste potencial, constitui uma oportunidade que Portugal tem para assumir um papel de actor elevado à dimensão internacional nos dois continentes e, disso poder tirar dividendos, a médio e longo prazo. Mas, também, a curto prazo, como por exemplo, no quadro de negociações nos centros de decisão internacionais, onde a Lusofonia pode marcar presença através da língua ou de agentes individuais dos países que a compõem na liderança de órgãos em organizações internacionais e regionais, conferindo desta forma ao nosso país uma dimensão global e decisória, no contexto da tomada de decisão ao nível regional e mundial.

Neste contexto, procura-se neste artigo, que resulta da adaptação de um trabalho de grupo com coordenação do autor elaborado durante a frequência do Curso de Estado-Maior, identificar de que forma o espaço Lusófono em geral, pelo seu significado geopolítico e geoestratégico, se define como importante para o interesse nacional, assim como a forma de Portugal potenciar a sua inserção e afirmação no contexto regional e mundial. O artigo segue uma metodologia de investigação baseada no método científico, recorrendo ao modelo dedutivo, incidindo na análise dos documentos, acontecimentos e factos ocorridos que possam ter influência na consecução dos objectivos definidos.

Para a sustentação do estudo foi efectuada uma pesquisa bibliográfica e documental centrada em autores de renome, nacionais e estrangeiros. O artigo está organizado numa introdução e dois capítulos apresentando-se, por último, as conclusões. No primeiro capítulo define-se, numa perspectiva conceptual, o espaço da Lusofonia. Seguidamente, contextualiza-se a língua portuguesa num encadeamento regional e posteriormente mundial. Pretende-se desta forma,

compreender o conceito de Lusofonia, através de uma abordagem conceptual ao espaço assim como a importância que a língua portuguesa tem no seu contexto.

1 - O Conceito de Lusofonia

De acordo com a obra, “*Dicionário temático da Lusofonia*” o conceito de Lusofonia engloba dois elementos que formam a palavra que os exprime. Por um lado o termo “*Luso*” cujo significado equivale à palavra lusitano ou Lusitânia³, actualmente com o significado respectivamente de português e Portugal (figura 1). Por outro lado o termo “*Fonia*” que significa o mesmo que fala, língua, e que vem do verbo grego “*fonea*” de falar (Cristóvão, 2005, p.652). No entanto, o conceito de Lusofonia é, em relação ao seu uso, mais amplo e denso do que o simples conceito linguístico.

Por vezes utilizam-se outros termos cujo significado se pretende concorrente



Figura 1 - Lusitânia (Lusitânia, 2006)

com o conceito de Lusofonia. Assim, há autores que utilizam o termo “*Lusotopia*” referindo os lugares onde se fala português; “*Lusofilia*” circunscrevendo-se ao amor pelas coisas portuguesas; “*Lusografia*” referindo-se à língua escrita, cujo uso não é inteiramente coincidente com o da língua falada, mas que apresenta o inconveniente de agregar a si um conceito demasiado redutor do âmbito e alcance da Lusofonia como esfera cultural e política de decisões; e, por fim, a expressão “*PALOP*” cujo significado de Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, usada sobretudo na política externa, apresenta como inconveniente o facto de se restringir aos países africanos lusófonos (Ibidem).

³ Território da Península Ibérica localizado na faixa mais a Oeste habitado pelos Lusitanos (Nogueira, 2004, p.32). Anexado em 29 a.C. por divisão da Hispânia Ulterior e cuja correspondência actual é a do território de Portugal até ao rio Douro e da Extremadura Espanhola (figura 1) (Lusitânia, 2006).

“A Lusofonia é, pois uma realidade em crescimento todos os dias, a partir daquilo que, em qualquer fonia, é básico e essencial: a comunicação e o diálogo, que aproximam as pessoas e as instituições” (idem, p.653). Não é pois de estranhar que a Lusofonia tenha como primeira lição a firmeza da vontade nacional portuguesa, apelidada por alguns autores como sendo maior que a galega ou a catalã. Vontade nacional de independência e projecção transoceânica pela África, Ásia, América, Índia⁴, Japão⁵ e a China de Macau, portuguesa até 1999 (Chacon, 2002, p.25).

Neste contexto o conceito de Lusofonia exprime mais do que simplesmente a língua, representa uma Fronteira cultural e política em permanente crescimento baseada na comunicação e no diálogo só possível entre pessoas e instituições que partilham a mesma língua. A Lusofonia pode também ser definida por um conjunto de três círculos concêntricos de valores, reunidos pela língua comum (figura 2).

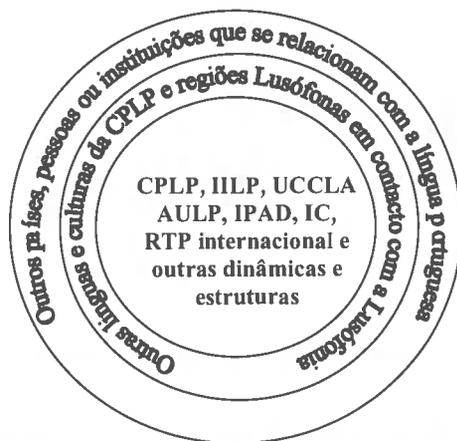


Figura 2 - Conceito de Lusofonia (deduzido de Cristóvão, 2005, p.654)

Ao primeiro círculo pertencem os oito países que têm o português como sua língua materna, oficial ou de património⁶ e as regiões que pertencem a outros países e culturas, mas com as quais partilhamos ou partilhámos a Língua e a História. É neste círculo, no núcleo duro dos oito países independentes, que se

⁴ Goa, Damão, Diu (lusas até 1961).

⁵ Nagasáqui.

⁶ Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

“joga” o futuro da Lusofonia e da solidariedade das nações que a utilizam como língua oficial, pois as razões e as forças de cada um dos membros são reforçadas pela coesão do grupo. É também aqui que se processam as estruturas e as dinâmicas que possibilitam e realizam a acção externa dos lusófonos, especialmente junto das organizações internacionais⁷. Alude-se ao Instituto Internacional de Língua Portuguesa (IILP) e à CPLP. São ainda pilares da Lusofonia a União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas (UCCLA) fundada em 1985 e a Associação de Universidades de Língua Portuguesa (AULP) criada em 1986. Ainda neste primeiro círculo, actua o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD). Além das estruturas e dinâmicas referidas, existem ainda um vasto conjunto de instituições oficiais e privadas das quais destacamos as Academias de Ciências e Letras de Portugal e do Brasil, o Instituto Camões (IC), a Fundação Calouste Gulbenkian, a RDP e a RTP África (para os africanos) e a RDP e a RTP Internacional para toda a diáspora. Estas e muitas outras instituições dinamizam o relacionamento não só entre os membros dos países que constituem este primeiro círculo da Lusofonia, mas também, nos outros círculos.

O segundo círculo concêntrico que envolve e inclui o primeiro é constituído pelas outras línguas e culturas de cada um dos oito países e das regiões lusófonas que se encontram em contacto entre si e com a língua comum.

O terceiro círculo concêntrico, mais amplo, é formado pelas instituições, grupos e pessoas não pertencentes a países e regiões lusófonas, mas que mantêm com a língua comum e as línguas e culturas dos oito países um diálogo de erudição, amizade, simpatia e interesses vários. Fazem parte deste terceiro círculo, os investigadores, professores e alunos dos vários graus de ensino em países não lusófonos espalhados pelo mundo, por empresários, conviventes dos emigrantes e familiares, religiosos, eruditos, técnicos, entre outros. (Cristóvão, 2005, p.653 a 657).

No contexto anteriormente apresentado sistematiza-se nos parágrafos seguintes, por ordem cronológica, alguns dos actores que se consideram de maior destaque no espaço da Lusofonia: a UCCLA; a AULP; o IILP; o IC; a CPLP e o IPAD.

1.1 A União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas

De acordo com o referido na secção anterior, dentro do primeiro círculo concêntrico que define a Lusofonia, aquele que se afigura nuclear, são

⁷ A primeira dessas estruturas, criada em 1 de Novembro de 1989 é o Instituto Internacional de Língua Portuguesa.

consideradas algumas estruturas e dinâmicas que possibilitam a estratégia da acção externa dos lusófonos. A primeira dessas estruturas, criada em 1965, foi a UCCLA⁸. Esta é uma associação intermunicipal de natureza internacional, sem fins lucrativos. A União perfilha um quadro de valores comuns às organizações não governamentais para o desenvolvimento. Tem como objectivo principal fomentar o entendimento e a cooperação entre os seus municípios membros, pelo intercâmbio cultural, científico e tecnológico e pela criação de oportunidades económicas, e sociais tendo em vista o progresso e o bem-estar dos seus habitantes.

Podem ser membros efectivos as antigas e actuais cidades capitais de língua portuguesa. Membros associados as cidades de língua portuguesa cujas particularidades sejam relevantes para os objectivos e fins prosseguidos pela União e aquelas cuja população apresenta uma componente significativa histórica ou cultural ligada a qualquer dos países dos membros efectivos e, por último, podem ser membros apoiantes pessoas colectivas públicas e privadas (UCCLA, 2006).

1.2 A Associação de Universidades de Língua Portuguesa

A AULP foi constituída em 27 de Novembro de 1986, na cidade da Praia, República de Cabo Verde. Na sua génese estiveram presentes as relações políticas e culturais que ligam os povos e governos dos países e regiões de língua portuguesa⁹, além da consideração de que a Cooperação das universidades e instituições de ensino superior e investigação desses países e regiões de língua portuguesa resultaria em vantagens para as instituições associadas e para um desempenho enriquecido da sua missão social (Cristóvão, 2005, p.122).

Reconhecendo a importância e utilidade da língua portuguesa como vector de difusão e promoção das aquisições e conquistas da ciência, cultura e tecnologia contemporâneas em cada uma das instituições associadas e nas comunidades em que se inserem, as universidades e instituições de ensino superior e de investigação dos Estados referidos decidem constituir um instrumento vocacionado a promover a cooperação entre si, que ficaria conhecido pela AULP. O seu principal objectivo é promover a cooperação entre as universidades e instituições de ensino superior e de investigação que dela sejam membros (AULP, 2006).

⁸ Também usa a denominação de União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa (UCCLA, 2006).

⁹ Estiveram ligados à sua criação instituições de ensino do Brasil, de Cabo Verde, da Guiné-Bissau, de Moçambique e de Portugal (Cristóvão, 2005, p.124).

Fazem parte desta associação, como membros titulares, todas as instituições de ensino, e de investigação de nível superior dos Estados que constituem a CPLP e ainda de Macau. Como membros associados, podem também fazer parte da AULP os departamentos de Estudos Portugueses, de Estudos Africanos, de Estudos Latino-Americanos e de Estudos Luso-Asiáticos de instituições que, não sendo total ou parcialmente de língua portuguesa, se identificam com os seus objectivos. A AULP tem desenvolvido vários projectos contando actualmente com 115 membros titulares (Cristóvão, 2005, p. 124).

1.3 O Instituto Internacional da Língua Portuguesa

O IILP foi criado pelos Chefes de Estado e de Governo dos países lusófonos, em 1 de Novembro de 1989, na cidade brasileira de São Luís do Maranhão. Para além da multiplicidade de outras áreas comuns de cooperação estratégica, a língua e a sua vertente cultural recebeu um importante reforço de protagonismo com a criação deste Instituto. Efectivamente, o seu objectivo fundamental é a defesa, ilustração e difusão da língua comum (Cristóvão, 2005, p.654). Na nota introdutória dos seus Estatutos¹⁰, é referido que *“é esta língua, um meio privilegiado de difusão cultural entre povos que falam o português e de projecção internacional dos seus valores culturais, numa perspectiva aberta e universal”*.

Este Instituto funciona como mola impulsadora do desenvolvimento linguístico lusófono nos espaços internos dos países, mas principalmente numa dimensão global. Este mecanismo, foi posteriormente incrementado em 26 de Julho de 2004, na Cimeira de S. Tomé, através do reforço de verbas, da coordenação interna e de projecção externa, deste organismo, no quadro da difusão da língua portuguesa, integrando outras valências e assumindo outro protagonismo na política externa da CPLP, tendo em vista projectar o futuro da Lusofonia para o século XXI. O IILP é o mecanismo legal e privilegiado de ligação da CPLP com outras organizações relativamente à afirmação do Português como língua de conteúdo mundial, sendo constantemente referida a Cooperação com entidades civis e organismos transnacionais de base regional dos quais são exemplo, entre outros, a União Europeia (UE) e a União Africana (UA).

1.4 O Instituto Camões

Criado para a promoção da língua e cultura portuguesas no exterior, o Instituto Camões é, nos termos da respectiva Lei Orgânica, a pessoa colectiva

¹⁰ Oitava – Instituto Internacional da Língua Portuguesa, Praia, Cabo Verde, 2005, p.3

de direito público, dotada de autonomia administrativa e patrimonial, que, sob a superintendência do Ministro dos Negócios Estrangeiros¹¹, assegura a orientação, coordenação e execução da política cultural externa de Portugal, nomeadamente da difusão da língua portuguesa, em coordenação com outras instâncias competentes do Estado, em especial os Ministérios da Educação e da Cultura (Camões, 2006). O IC foi criado em 1992¹², sucedendo ao Instituto de Cultura e Língua Portuguesa. O seu principal objectivo é a promoção e difusão da língua e da cultura portuguesa no estrangeiro. Assume, também uma dimensão importante na defesa da cultura da Lusofonia. Apresenta como atribuições específicas, de entre muitas outras, a promoção do Português como língua de comunicação internacional e o desenvolvimento de programas adequados à difusão da língua e da cultura portuguesas no mundo (Cristóvão, 2005, p. 558).

Actualmente, o IC tem projectos de divulgação da língua portuguesa em oitenta e seis países, representando para Portugal e para a língua portuguesa, um vector fundamental de divulgação da Lusofonia no mundo. Encontra-se representado por todo o mundo através de 17 centros culturais, 27 centros de língua portuguesa e por um vasto conjunto de actividades de âmbito político-cultural, que são uma marca de referência desta prestigiada Instituição Portuguesa (Camões, 2006).

1.5 A CPLP e o espaço cultural de Portugal

De acordo com o actual CEDN a CPLP *“é um instrumento relevante para o relacionamento entre povos ligados pela história, pela cultura e pela língua, para a afirmação lusófona nas instituições internacionais, e para a efectivação de uma comunidade de valores e interesses económicos culturais e de cidadania”* (2003, p.19). Neste sentido a Comunidade constitui o núcleo duro do espaço cultural de Portugal, constituindo-se como parte da nossa *“geografia de identidade”*. Neste contexto é efectuada neste parágrafo uma breve abordagem geo-histórica à origem dos países desta Comunidade, assim como a influência que Portugal teve nessa origem.

Os descobrimentos portugueses, iniciados na regência de D. Duarte com Gil Eanes a dobrar o Cabo Bojador em 1434, estão nas origens daquela que, consideramos ser hoje o espaço cultural de Portugal. Alude-se ao espaço da

¹¹ Inicialmente sob a tutela do Ministério da Educação, em 1994 foi transferido para a tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros com o objectivo de lhe conferir um maior protagonismo no apoio à política externa portuguesa.

¹² Decreto-Lei n.º 135/92, de 15 de Julho de 1992. Actualizado em 1997 pelo Decreto-Lei 170/97, de 5 de Julho.

Lusofonia que sustenta a CPLP. Após a conquista e consolidação do território peninsular Portugal projectou a sua atenção para o mar iniciando em Ceuta a sua aventura ultramarina. Orientados pelo Infante D. Henrique os portugueses foram responsáveis pela descoberta de grande parte do mundo. Chegaram às Ilhas Atlânticas e ao Brasil, exploraram as duas Costas Africanas, estabeleceram um Império na Índia, e abriram à Europa os caminhos da China e da Oceânia.

Com a passagem do Cabo Bojador, o Infante D. Henrique orientou o esforço nacional para a descoberta da costa africana sem intervenção da coroa até 1460. Foi já no decorrer da regência de D. Afonso V, que em 1444, Nuno Tristão chega à “Terra dos Negros”. Cabo Verde começou a ser descoberto em 1460¹³ por Cadamosto e terminou em 1462, com Diogo Afonso¹⁴. Seguiu-se a chegada à actual Guiné em 1446 (IPAD, 2006). Posteriormente, em 1470, João de Santarém e Pêro Escobar descobrem as ilhas de São Tomé e Príncipe. Sob o reinado de D. João II e sob o comando de Diogo Cão chegam ao Zaire em 1484. Foi Pêro da Covilhã o primeiro português a contactar com os povos de Moçambique, quando em 1489 procedia à recolha de informações sobre o tráfico e a navegação para a Índia. É a partir daí que se iniciará a conquista pelos portugueses desta região de África, incluindo Angola (IPAD, 2006).

Já no reinado de D. Manuel I, após uma primeira expedição que termina com a descoberta do caminho marítimo para a Índia iniciada em 1497 por Vasco da Gama, Pedro Álvares Cabral descobre¹⁵ o Brasil (África, 2005). Do conjunto dos países que fazem parte da CPLP falta referir Timor. É incerta a data da chegada dos portugueses a Timor, terá ocorrido durante a expedição da armada do vice-rei da Índia, Afonso de Albuquerque, que conquistou Malaca em 1511 e as Ilhas Molucas entre 1512 e 1515 (Lusotopia, 2006).

Apesar deste testemunho de colonialismo, Portugal manteve ao longo dos tempos excelentes relações com os povos dos países mencionados tendo como corolário desse bom relacionamento, ocorrido a 17 de Julho de 1996 com a assinatura¹⁶, em Lisboa, de um Tratado Constitutivo que estabeleceria a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. É neste contexto, geograficamente alargado e territorialmente descontínuo, que surge o nosso espaço cultural. Actualmente, e passada quase uma década desde a sua criação, foram

¹³ As primeiras ilhas a serem descobertas foram Santiago, Maio, Boavista e Sal pelo veneziano Cadamosto no decurso da segunda viagem ao longo da costa ocidental de África ao serviço de Portugal (Lusotopia, 2006).

¹⁴ Com a descoberta das restantes ilhas Brava, São Nicolau, São Vicente, Rasa, Branca, Santa Luzia e Santo Antão terão sido descobertas, em 1462, por Diogo Afonso.

¹⁵ Em 1500, numa segunda expedição com destino à Índia.

¹⁶ Este acordo foi assinado pelos presidentes da República de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Timor juntar-se-ia à CPLP em 2002.

dados passos significativos no sentido de aperfeiçoar este mecanismo de cooperação lusófona reforçado quer pelos países que foram aderindo à Comunidade quer através da assinatura de protocolos que potenciaram os vários projectos de cooperação já existentes ou entretanto implementados (nomeadamente o protocolo de defesa assinado em 2006), com vista a permitir a projecção da língua como vector estratégico da projecção geopolítica e da consequente afirmação da CPLP no contexto regional e mundial¹⁷.

1.6 O Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

O IPAD foi criado em Janeiro de 2003 resultado da fusão entre o Instituto da Cooperação Portuguesa e a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD). Desde esta data a política de cooperação portuguesa e de ajuda pública ao desenvolvimento tem sido coordenada, supervisionada e dirigida por este instituto.

No seu diploma constitutivo¹⁸, o IPAD apresenta-se como instrumento privilegiado da política externa de Cooperação para o desenvolvimento, tendo como principais atribuições, melhorar a intervenção portuguesa e assegurar-lhe um maior relevo no âmbito da cooperação, no cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português. A cooperação para o desenvolvimento é uma prioridade da política externa portuguesa, onde pontuam os valores da solidariedade e do respeito pelos direitos humanos, bem patente no recente documento resultante da Resolução de Conselho de Ministros nº 196/2005 intitulado *“Uma visão estratégica para a Cooperação portuguesa”*.

A coordenação da ajuda pública ao desenvolvimento é realizada por um único organismo, o IPAD, que assegura também a supervisão e a direcção da política de cooperação. A acção desta instituição tem em vista a promoção do desenvolvimento económico, social e cultural dos países de língua oficial portuguesa, bem como a melhoria das condições de vida das suas populações.

Terminado o capítulo I, no qual se procurou conceptualizar o conceito de Lusofonia através de uma breve introdução ao mesmo assim como de uma descrição das Comunidades, Institutos e demais actores da Lusofonia que projectam o nome desta pelos quatro cantos do mundo, importa analisar-se a relevância daquela que é o principal factor de união em torno de uma causa comum e que pode projectar o passado de Portugal para um futuro promissor assente em laços de amizade, culturais e sociais. Alude-se à língua portuguesa, a qual se irá abordar no capítulo seguinte.

¹⁷ Os objectivos da CPLP definidos na declaração constitutiva são: consolidar a realidade cultural que confere identidade própria aos países de língua portuguesa; promover a concertação político-diplomática e estimular a cooperação, conjugando iniciativas para a promoção do desenvolvimento económico e social dos povos comunitários (CPLP, 2006).

¹⁸ Decreto-lei nº 5/2003 de 13 de Janeiro de 2003.

“Não tenho sentimento nenhum político ou social, tenho porém, num sentido, um alto sentimento patriótico. A minha pátria é a língua portuguesa”

(Fernando Pessoa, citado por Cristóvão, 2005, p.653)

2 - A língua portuguesa no mundo

2.1 Breve apontamento histórico sobre a língua portuguesa

Situados na Península Ibérica, na Europa Ocidental, Portugal e Espanha estiveram sobre o domínio do Império Romano à mais de 2000 anos. Os romanos falavam latim, tendo imposto a língua aos povos conquistados¹⁹. Apesar do latim, a população usava também outros dialectos locais, que além de falados na península eram ainda falados noutros lugares. Aos poucos, estes dialectos foram regionalizando a língua. Também se pode considerar a influência árabe, que inseriu muitas línguas nestes povos até à sua reconquista. Estes processos de influência árabe e romana originaram vários dialectos denominados, cada um deles, genericamente de românico²⁰ (Camões, 2006).

Quando o Império Romano caiu no século V o processo de enraizamento do românico intensificou-se dando origem a outros dialectos. No caso específico da península, originou línguas como o catalão, o castelhano e o galaico-português que se falava na faixa Ocidental da mesma (Cristóvão, 2005, p.607)²¹.

Do século XII ao século XVI falava-se uma forma arcaica de português, ainda com a influência do galego (o português arcaico) tendo sido esta língua que foi usada pelos trovadores que contavam a história à época. Estes foram os primeiros a enriquecer a língua que na altura contava apenas com cerca de 5.000 vocábulos (no século XII).

¹⁹ O exército romano falava um latim vulgar que era falado pela população em geral. O latim mais elaborado era reservado às pessoas mais cultas de Roma e escrito pelos poetas e magistrados. Seria então o latim menos culto que seria transmitido à população local que habitava a Península Ibérica.

²⁰ Do latim *romanice*, cujo significado é falar à maneira dos romanos (Camões, 2006).

²¹ Segundo os historiadores, esta é a origem do português e do galego. O galaico-português coexistiu apenas durante os séculos XII, XIII e XIV, na época da reconquista. Após esta época foi-se desenvolvendo a diferença entre estas línguas tendo acabado o galego por ficar circunscrito à Galiza e o português a Portugal. Inicialmente, o português era falado no Sul da faixa ocidental da província, na região de Lisboa. A nossa língua consolidou-se com o tempo e a expansão do Império português.

Foi com a nomeação, em 1434, do cronista mor da Torre do Tombo que a língua mais evoluiu. Esta evolução ocorreu sobretudo a partir do século XVI com a intensa produção literária renascentista de Portugal, especialmente a de Camões, por muitos considerado o “pai” da língua portuguesa. A partir daqui, o português uniformiza-se e adquire a maior parte das suas características actuais. Em 1536, Fernão de Oliveira publicou a primeira *Gramática da Linguagem Portuguesa*, consolidando-a definitivamente (Camões, 2006).

Ultrapassando as 2 centenas de milhões de falantes, o português é uma das línguas ditas “imperiais” e a terceira mais falada no mundo Ocidental, a seguir ao inglês e ao castelhano. O Português é a língua que os Portugueses, os Brasileiros, muitos Africanos e alguns Asiáticos aprendem no berço, reconhecem constitucionalmente como património nacional e utilizam como instrumento de comunicação, quer na sua comunidade, quer no relacionamento com as outras comunidades lusofalantes. A língua é o primeiro instrumento do florescimento e da projecção das culturas e, indirectamente, da afirmação política e dos interesses económicos das nações e dos Estados (Aguilusa, 1997, p.1). De acordo com o referido pelo IC, o português é uma língua dinâmica, viva e estruturante. É a língua oficial dos oito países que constituem a CPLP e é falada por muitas outras pessoas no mundo, actualmente cerca de 210 milhões de falantes em quatro continentes (Camões, 2006).

A língua portuguesa é a vivência histórico-cultural, multi-secular, de experiências partilhadas, de contactos e interacções, de relações complexas, de transacções assimétricas, que os tempos e as circunstâncias, as vontades e as capacidades dos homens determinaram, constituindo um denominador cultural comum, cuja expressão transcende o idioma e se afirma no entrosamento de elementos culturais lusófonos, com os traços específicos de cada uma das outras culturas, estabelecendo um vínculo de pertença comum, entre as expressões diversificadas que caracterizam a fronteira da Lusofonia (Santos, 2005, p.80).

2.2 A evolução da língua portuguesa

Apesar da história e da cultura desenvolvida ao longo de vários séculos, a língua portuguesa ainda está longe de ver o seu reconhecimento internacional chegar aos níveis alcançados pelas línguas inglesa e castelhana. Alguns autores referem que o seu futuro não se “joga” apenas no espaço europeu onde teve origem, nem no Brasil, nação onde hoje se agrupam cerca de 4/5 dos seus falantes, mas também, e sobretudo, em África, onde cada país lusófono apresenta um perfil próprio. Neste continente, a questão da língua é um problema político central. O impulsionamento da língua portuguesa deverá ser coordenado em todo o espaço da fronteira Lusófona para que se possa enfrentar a extraordinária

dinâmica do castelhano ou o papel de “*rolo compressor*” do inglês, a nova língua franca mundial (Aguilusa, 1997, p.2).

O português é uma língua nascida no Noroeste da Península Ibérica, sendo mais tarde projectado pelos descobrimentos através das viagens de circumnavegação realizadas pelos portugueses através dos “*quatro*” cantos do mundo. O português esteve associado às grandes movimentações que ocorreram na Europa e que determinaram a formação de culturas latinas e de Estados, a própria evolução da língua portuguesa é um testemunho dessas mudanças simultaneamente políticas e culturais. Com efeito, como referido, o século XIV significou, com o início das descobertas, a sua expansão pelo mundo e o conseqüente enriquecimento com termos autóctones usados nos vastos territórios onde se expandia a fonia lusa.

A língua portuguesa encerra na sua história os acontecimentos e desenvolvimentos que ocorreram no passado. O conhecimento desta realidade traduz-se numa fonte de informação sobre povos e culturas ao longo de um tempo em que a história fez do português uma fonte, talvez a principal, de afirmação da cultura e da identidade da Lusofonia à qual se associou. Com efeito, a língua portuguesa é uma língua neolatina, formada da mistura de muito latim vulgar com influência árabe e das tribos que viviam na região. Apesar de ter a sua origem conectada a outra língua (o galego), o português é uma língua própria e independente. A influência dos tempos alterou-a, adicionando vocábulos franceses, ingleses, espanhóis e únicos, ela ainda tem a sua identidade única, apesar de não ter a força que tinha no seu auge, quando era quase tão difundida como agora é o inglês (Camões, 2006).

Foi a língua portuguesa, o motivo que provocou a associação de oito países espalhados por quatro continentes e que permitiu aproveitar mais e melhor o valor geopolítico da língua e projectá-la, incrementando as suas potencialidades para o futuro, com vista a reforçar uma relação de irmandade e posicionamento geoestratégico, afirmando-se pela diferença linguística, neste mundo globalizado (Pereira, 1999,128-139).

2.3 A Língua portuguesa no contexto regional

A força da língua portuguesa permitiu a criação de uma Comunidade que segundo Marchueta levou tempo e foi precedida de um complicado exercício de “*engenharia política e diplomática*” (2003, 153). Trabalhando em sinergia esta partilha linguística permite à CPLP defender em bloco interesses políticos, que de uma forma individual, dificilmente poderiam passar do plano das boas intenções. As principais forças motrizes desta comunidade têm sido o Brasil (embora com muito pouca intensidade) e Portugal, prevendo-se que no futuro também Angola possa desempenhar um papel fundamental na mesma.

Como referido no início deste capítulo, a língua portuguesa é a terceira língua da Europa Ocidental mais falada em todo o mundo. Segundo o IC a nossa língua é a única²² que tem crescido em número total de falantes contrariamente a outras línguas como o inglês, francês, alemão ou italiano²³ (Camões, 2006). No entanto, este factor de crescimento não é sinónimo de potencialidade para o espaço Lusófono, uma vez que o crescimento da língua portuguesa poderá ocorrer por motivos exclusivamente demográficos apoiada em países com fraco índice de desenvolvimento, nomeadamente da metade Sul do globo terrestre²⁴. Curiosamente este estudo contraria o senso comum, uma vez que o inglês é uma língua franca, cibernética, internacionalizada e utilizada em primeiro lugar sempre que dois interlocutores de línguas diferentes pretendem comunicar. É também a língua utilizada em cerca de 60 a 80% dos artigos de informação científica publicados em revistas científicas de renome, que figuram nos relatórios internacionais e nos *fora* de discussão mundial (Camões, 2006).

Apesar da sua longa história, a língua portuguesa continua a manter uma respeitável coesão no seio das suas maiores variações, constituindo um elemento de afirmação, não só de Portugal, mas de todos os países lusófonos. Tem sido factor de integração cultural e de fortalecimento de uma ligação afectiva e histórica, como o parece demonstrar a CPLP que se assume como uma bandeira na defesa da Lusofonia, a qual transcende o contexto referido. Constitui também parte integrante da defesa nacional de todos os Estados signatários e faz parte do seu património cultural e linguístico.

Assim, a língua define-se como um factor de identidade e de coesão nacional e, ao mesmo tempo, como vector de projecção estratégica, no plano das respectivas políticas externas, facto este, que é reconhecido no próprio acto fundador da Comunidade dos estados lusófonos.

Neste contexto, alguns autores afirmam que a Lusofonia tem uma dupla dinâmica cultural, projectando por um lado cada uma das culturas nacionais e comunitárias no espaço alongado da Lusofonia, por outro a cultura em

²² A par do Castelhana.

²³ Estas línguas têm (em termos percentuais da população mundial) diminuído no número de utilizadores desde a década de 50 (Camões, 2006).

²⁴ Além deste facto, Barata salienta também o peso do Inglês na economia mundial, indicando que o Produto Interno Bruto (PIB) do conjunto dos países que têm o inglês como língua oficial representa mais de metade do PIB mundial; e que as maiores concentrações de falantes de português e espanhol encontram-se na América Central, do Sul e na África Sub-sariana (Barata, 2003, 450-456). Estes factos podem explicar, como referido, no primeiro caso uma estagnação ou diminuição da taxa de natalidade provocando a consequente quebra da língua inglesa, enquanto que no segundo se passa precisamente o inverso, um aumento demográfico, daí o incremento da raiz lusófona previsto.

Português no mundo, através das múltiplas pertenças dos países e comunidades lusófonas nas áreas geoculturais em que se situam (Macedo, 1999, p.230).

Os aspectos apontados anteriormente indiciam que o português poderá ter uma forte influência regional, no espaço em que está inserido. É tido como a língua de comunicação internacional que tem maiores potencialidades de crescimento na África Austral onde se prevê que a Comunidade de Desenvolvimento para África Austral (SADC), possa vir a desempenhar o mesmo papel impulsionador que o Mercosul na América Latina, onde, além desta organização o português é também língua oficial do Parlamento Latino Americano (Camões, 2006)²⁵.

Relativamente a África, cabe a Angola, Moçambique, S. Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau e Cabo Verde a materialização do espaço de língua Portuguesa no continente. Todos eles são países ribeirinhos, descontínuos uns dos outros, constituindo-se como autênticas ilhas num espaço preenchido pela Francofonia e pela Anglofonia. Tal facto representa um risco reconhecido para a Lusofonia sendo os casos mais preocupantes a Guiné, face à Francofonia e Moçambique, face à Anglofonia, este último agravado pela adesão do país à Commonwealth.

Considera-se que os países africanos têm uma consciência muito clara de que a língua é um instrumento muito poderoso de afirmação e de unidade nacional, que permite, por um lado, a individualização e afirmação da independência desses estados perante os espaços circundantes e, por outro lado, permite o oposto nos *fora* internacionais, ou seja a não individualização pela pertença a um espaço comum – o espaço dos Países de Língua Oficial Portuguesa.

No continente Americano o Brasil, por integrar o Mercosul, projecta a língua portuguesa para os seus vizinhos, uma vez que a língua, enquanto instrumento de comunicação, faz parte das capacidades necessárias para o exercício dos intercâmbios comerciais. O Mercosul, tem ainda como língua oficial o espanhol sentindo também a influência do inglês²⁶ e, em menor escala, do francês. O Mercosul adoptou em 2000 um conjunto de medidas, a favor de uma maior integração no campo da educação, que comporta um aspecto linguístico que prevê o ensino obrigatório do português como segunda língua nos países hispânicos e do espanhol como segunda língua no Brasil (Mercosul, 2006).

²⁵ Na União Africana, organização que comporta todos os países africanos, o português é língua de trabalho. Além desta organização é também falado na OTAN, UE, CEDEAO e na FAO (referido pelo Embaixador António Monteiro, Secretário Executivo da CPLP, em conferência proferida ao CPOG em 6 de Abril de 2006 neste IESM, subordinada ao tema “*O espaço de Cooperação Lusófona*”).

²⁶ No Brasil, o inglês ultrapassou o castelhano enquanto segunda língua falada (UE, 2005).

2.3.1 A língua portuguesa nos PALOP

Angola é um país dividido em 18 províncias plurilingue constituído por línguas (e não dialectos) de origem *não bantu e bantu* (Cristóvão, 2005, p.608). Segundo dados recolhidos em 1983 pelo Instituto Nacional de Estatística de Angola, 99 por cento da população de Luanda falaria na altura a língua portuguesa, sendo que dois terços das crianças com idades compreendidas entre os seis e os catorze anos apenas conheceriam este idioma (Aqualusa, 1997, p.3). Estes dados testemunham a afirmação da língua portuguesa em Angola, sugerindo ao mesmo tempo, um futuro difícil para outras línguas de que são exemplo o *quimbundo*, idioma antigo, com significativa tradição literária.

Em 1975, quando alcançou a administração do Estado, o MPLA era um movimento dominado por uma elite de indivíduos provenientes da chamada sociedade *crioula*, de língua materna portuguesa e com uma visão do mundo ocidental tendo por isso optado pelo idioma do antigo colonizador como língua veicular. A UNITA, por seu lado, embora usando com maior frequência línguas regionais em particular o *umbundo* (língua materna da maioria dos seus dirigentes), preferiu adoptar também o português de forma a não prejudicar o seu reconhecimento internacional (Idem, p.4). Após a independência, o bom domínio da língua portuguesa tornou-se condição indispensável para se ascender no aparelho do Estado e ser aceite nos círculos do poder. Por outro lado, a guerra civil, ao movimentar exércitos para o interior do país, provocando simultaneamente a fuga de milhões de camponeses para os principais centros urbanos, acelerou o processo de propagação do português.

O processo de evolução da língua portuguesa em Angola tem-se feito gerando, por vezes, movimentos de resistência por parte daqueles que defendem uma língua nacional de origem africana. Estes movimentos tendem a emergir, sobretudo em alturas de crise. Refira-se, ainda, que na cerimónia de Constituição da CPLP, o Presidente angolano chamou a atenção para a necessidade de não esquecer as línguas nacionais (Ibidem).

Actualmente, o português é a língua oficial de Angola e constitui-se como língua materna para cerca de 40% da população e segunda língua para a maioria das etnias (CPLP, 2005). A longo prazo, a tendência é para o domínio absoluto do português e para o seu reconhecimento como língua nacional, por ser materna para um conjunto significativo da população, e transversal, por ser falada por gente de todas as etnias (Aqualusa, 1997, p.3).

Se é verdade que o futuro da língua portuguesa em Angola parece não estar comprometido, em Moçambique o seu futuro parece incerto. Efectivamente como afirma Cristóvão, dada a falta de dados que permitam analisar o impacto da diversidade de línguas estrangeiras que são faladas naquele país, torna-se

difícil perceber qual o futuro da língua portuguesa (2005, p.613). Neste país a colonização portuguesa não foi tão profunda, não se podendo falar, ao contrário de Angola, da existência de uma sociedade *crioula* de língua materna portuguesa. Por um lado o português é o idioma materno de um reduzido número de moçambicanos, na sua maioria brancos ou mestiços, por outro a proximidade com a África do Sul e o tradicional fluxo migratório para este país explicam a influência do inglês naquele país, incrementada pela sua adesão à *Commonwealth*, em 1996. Ao contrário de Angola, em Moçambique o português não é uma língua de poder mas sim de cultura. Alguns autores advogam que a médio prazo o inglês passe a ser utilizado como idioma de comunicação internacional, e que o português seja forçado a conviver, enquanto língua oficial, com um ou dois idiomas africanos, como acontece com alguns países da região²⁷ (Aqualusa, 1997, p.4).

Relativamente a Cabo Verde apesar da sua língua oficial ser o português, a língua materna dos falantes deste Estado é um *crioulo* que não é língua de instrução, mas é utilizada, inclusivamente, em muitos contextos oficiais (Cristóvão, 2005, p.610). Desta forma, o português coexiste harmoniosamente com outras línguas sendo falado por uma percentagem considerável da população cabo-verdiana, sendo esta na sua maioria bilingue, sobretudo nos meios urbanos, transitando com naturalidade do português para o *crioulo*. A língua portuguesa é normalmente utilizada no ensino, nos meios de comunicação, na literatura e em circunstâncias mais formais, enquanto o *crioulo*, nas suas diversas variantes, é o idioma do afecto e da cultura popular (Aqualusa, 1997, p.5).

O futuro da língua portuguesa em Cabo Verde parece assegurado, tanto mais que sendo um território isolado e muito pequeno com grandes ligações a Portugal necessita do seu apoio para a sua afirmação internacional.

Em São Tomé e Príncipe, e da mesma forma que em Moçambique, o país pode ser considerado um mosaico linguístico uma vez que coexistem no seu território diversos idiomas todos eles considerados *crioulos* de base lexical portuguesa mas distinguindo-se claramente do português pelas suas características morfo-sintácticas e fonológicas, denunciando a presença de línguas africanas (Cristóvão, 2005, p.614).

O português é a língua oficial do país e língua exclusiva da administração e do ensino, gozando de um estatuto de prestígio na sociedade são-tomense (CPLP, 2005).

²⁷ Moçambique é um dos raros países de África onde a língua oficial é apenas a da antiga potência colonial. Na Zâmbia, por exemplo, há três línguas oficiais: o inglês e mais duas; casos semelhantes acontecem no Zimbabué, na África do Sul e na Tanzânia (Aqualusa, 1997, p.4).

O futuro da língua portuguesa em São Tomé parece assegurado, uma vez que o país, à semelhança de Cabo Verde é pequeno e tem uma grande ligação a Angola, necessitando do apoio de terceiras potências para a sua afirmação internacional.

Na Guiné, à semelhança de Moçambique, a presença portuguesa raramente ultrapassou as cidades costeiras, e só uma reduzidíssima percentagem dos seus nacionais compreende e fala o nosso idioma. Rodeado por antigas colónias francesas, o país tem talvez mais interesse em adoptar a língua oficial dos seus vizinhos, do que em manter o português como idioma de comunicação internacional (Aqualusa, 1997, p.6).

Por último, em Timor, o português começou a ser falado em 1511 quando foi visitado por Francisco Serrão. Posteriormente começou a espalhar-se impondo-se como língua de administração quando Portugal assumiu a sua soberania naquele Estado. A principal via de difusão da língua foi a da missão. O português nunca se tornou a língua de comunicação quotidiana, nem língua de contacto entre os grupos etnolinguísticos sendo o *tétum* a principal língua veicular de Timor (Cristóvão, 2005, p.614). Actualmente, o português não é a língua da maioria havendo poucos que a falam como primeira língua. Apesar de ser língua oficial é-o a par do *tétum*. Para que se possa afirmar é necessário proceder a acções de dinamização, fundamentalmente junto das escolas (Ibidem).

2.3.2 Síntese do contexto da língua a nível regional

Após a descolonização, o modelo europeu do português deixou de estar tão presente, o que, se por um lado, veio enriquecer o vocabulário da variante africana do português, por outro abriu as portas para a difusão linguística, aliada à natural apropriação da língua do colonizador como instrumento de afirmação nacional. Tal facto provocou um aumento generalizado de utilizadores e o enraizamento do português em solo africano. O testemunho do, então, Presidente da Guiné-Bissau, João Bernardo “Nino” Vieira, referia a este propósito que “*a maior coisa que Portugal nos legou foi precisamente a Língua*” (Chacon, 2002, p.86).

Neste contexto, embora pareça que a língua portuguesa tenha o futuro assegurado nos países que constituem o núcleo duro da Lusofonia, uma análise atenta parece indicar outra realidade. Se é verdade que no Brasil o português fez esquecer qualquer outra língua ou dialecto, a situação é diferente no espaço da chamada África lusófona e em Timor. Enquanto parece que em Angola a mesma esteja perfeitamente enraizada e não há motivos para recear pelo seu futuro, já na Guiné-Bissau só através de uma forte intervenção externa parece

possível manter, pelo menos formalmente, um idioma que na realidade nunca ali teve grande aceitação. Em Moçambique o português continuará a ser uma língua minoritária, dependendo a sua expansão, mais do que em qualquer outro caso, do sucesso da CPLP. Nos casos de Angola e dos arquipélagos de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe, países nos quais o português é uma das línguas, senão a única língua, das elites urbanas, o mais importante é assegurar não já o seu futuro mas a sua qualidade. Lutando ao mesmo tempo pela preservação e dignificação dos restantes idiomas nacionais de forma a não criar situações de conflito linguístico que se poderiam revelar nocivas para o nosso idioma.

2.4 A língua portuguesa no contexto mundial

A língua portuguesa é e mantém-se indiscutivelmente importante e suficientemente activa para que a sua cotação não seja descurada como apreciável veículo cultural, social e político. Estas três vertentes determinam ainda a expansão e a afirmação da mesma no espaço físico coincidente com o dos países em que é língua oficial, ou mesmo, extravasando-o e ocupando protagonismo nas Organizações Internacionais (OI). Com efeito, de acordo com um estudo elaborado pelas Nações Unidas estima-se que dos actuais 210 milhões de falantes se possa atingir cerca de 250 milhões em 2025 (NU, 2004). Estes factos levam a que vários autores afirmem que actualmente se assiste a um fenómeno de globalização da Lusofonia (Bárbara, 2000, p.5). Embora esta globalização se possa explicar não apenas pela divulgação e natural expansão do português, mas também por um aumento demográfico, com as consequências que daí possam advir principalmente se a qualidade desse aumento demográfico não for alicerçada em factores de estabilidade, progresso, segurança e bem-estar.

A língua portuguesa não dispõe de um território contínuo, mas de vastos territórios separados por oceanos e encontra-se representada em quatro dos cinco continentes existentes. Não é privativa de uma comunidade em particular, mas é sentida como sua, por igual, em comunidades espalhadas pelo mundo conferindo-lhe um âmbito transnacional e global. Por via disso, apresenta grande diversidade, consoante as regiões, os continentes e os grupos que a usam, sendo considerada uma das principais línguas internacionais do mundo.

Na actual configuração internacional em que se encurtam as distâncias e em que a globalização ultrapassa as fronteiras físicas, os países têm a facilidade e o maior interesse em formar círculos de cooperação com denominadores comuns. A língua lusa é um desses denominadores comuns que permite uma fácil e profícua cooperação e concertação de estratégias no âmbito da cultura, economia, segurança entre outras, em prol de um desenvolvimento sustentado.

Considera-se que a influência regional do português não ficará limitada ao continente Americano e Africano. A expansão da língua portuguesa poderá também processar-se para Oriente, sobretudo devido a Timor Leste e Macau, podendo este facto estimular o interesse pelo português no Japão, China, Coreia do Sul, Índia (Goa, Damão e Diu) e Malásia (Malaca), regiões onde alguns segmentos da população falam português ou *crioulos* de base lexical lusa²⁸. Refira-se também o facto do português ser a décima língua mais falada na potência hegemónica actual, por cerca de 430 mil pessoas²⁹. Os casos de Goa, Damão, Diu e Malaca são de considerar, pela força demonstrativa de preservação da identidade de uma cultura³⁰ (Camões, 2006).

Esta é a “teia” que a língua portuguesa estende no mundo, pensa-se que as condições para a sua permanência e expansão num futuro próximo e longínquo assentam na vontade das políticas dos vários países que lhe servem de base. A língua portuguesa conhece hoje um desenvolvimento e progresso um pouco por todo o mundo, a convicção é que assim possa continuar.

2.4.1 A influência da Diáspora

A diáspora é o espaço de inserção dos diversos núcleos, formados por concentrações de pessoas originárias dos países que falam Português e que se encontram dispersos por todo o mundo. Esta dispersão da língua portuguesa traduz, no contexto mundial, uma influência capaz de levar ao conhecimento dos diversos povos a história e cultura daqueles que falam português e desta forma, um pouco, do nome de Portugal.

A importância da diáspora é efectivamente grande, já Haushofer assim o considerava quando analisou a penetração germânica para Este e concluiu que o “*espaço vital alemão*” englobava os alemães no estrangeiro. Neste sentido, o professor Políbio Valente de Almeida considera que “*a Alemanha estaria onde houvesse a cultura alemã*” (IAEM, 2000, p.28). Neste contexto, a coexistência de um conjunto necessário e suficiente de falantes da língua portuguesa, com uma outra qualquer comunidade autóctone, portadores de uma cultura lusófona, e que tenham capacidade de expressão e visibilidade como comunidade reconhecida, é propícia à disseminação da Lusofonia, traduzida num “espaço

²⁸ Para além da relevância acima mencionada, acresça-se ainda a importância que a mancha da diáspora tem ao se espalhar por todos os continentes e inúmeros países, nomeadamente, França, Alemanha, Luxemburgo, Venezuela, Paraguai, Canadá, EUA, África do Sul, entre outros.

²⁹ Extraído da conferência de Dário Castro Alves sobre a CPLP proferida no IDN em 20Jan95 para o Curso de Defesa Nacional de 1995.

³⁰ Efectivamente, tendo os portugueses deixado Malaca há cerca de 400 anos, ainda hoje se fala numa área de pescadores da Malásia um português arcaico, denominado *papiá cristão* ou *cristang*, objecto hoje de estudos lexicais (Camões, 2006)

vital cultural” fundamentando este na língua portuguesa como elemento estruturante. O espaço de inserção da diáspora lusófona cobre praticamente todo o globo. Espalha-se como uma rede e estrutura-se em torno de nós constituídos pelas comunidades emigrantes³¹.

Segundo Isabel Barreto, *“os imigrantes e os seus descendentes contribuem para diversificar e densificar a rede de relações internacionais das cidades de destino, na medida em que, para além da própria circulação, transportando capitais, bens, informação e imagens, alargam o conhecimento recíproco e justificam o desenvolvimento de contactos que extravasam o âmbito do grupo, atingindo a população maioritária, as autoridades locais e mesmo o tecido empresarial, étnico ou não”* (Diáspora, 2006). Neste sentido, a Cooperação realizada entre Estados beneficia com a descentralização que tem muitas vezes como suporte a geminação entre diferentes municípios europeus e a diáspora dos diversos países.

Os motivos que hoje mais impulsionam as pessoas a saírem dos seus países são os de ordem económica³², na procura de melhores níveis de vida. Assim, o fenómeno geral das migrações assume actualmente características universais ocorrendo praticamente em todos os países e regiões do globo (Cristóvão, 2005, p.705). No contexto dos países de língua oficial portuguesa, a diáspora assume diferentes quadros geopolíticos. No caso do Brasil, durante quase dois séculos o fenómeno da imigração foi mais importante comparativamente ao da emigração. Em Portugal, desde sempre e praticamente até à actualidade a situação vivida é contrária à do Brasil³³. Segundo Cristóvão, estes factos tornam difíceis a realização de estatísticas dificultando o conhecimento da importância da diáspora (Ibidem).

³¹ Que, nem por isso está longe de casa uma vez que a globalização abriu as portas do mundo à livre circulação de pessoas, bens e tecnologia e desta forma tornou “curtas” as distâncias entre os diversos espaços de soberania. Neste contexto a diáspora encontra-se numa situação privilegiada em que o contacto com as famílias, ainda nos países de origem, é facilitado bem como a circulação de capitais que tanto contribui para a valorização das economias nacionais dos seus países.

³² Refere-se principalmente aos países que falam português, uma vez que existem outros factores que provocam o fluxo de massas humanas para as diversas regiões do globo. Neste sentido, se o factor principal que provoca os fluxos emigratórios de Sul para Norte é a sobrevivência, já no que se refere aos fluxos migratórios de Norte para Norte e de Leste para Oeste, são possíveis encontrar razões que se prendem com questões económicas (falta de qualidade de vida nos países de origem) mas também com questões políticas, fuga a conflitos, entre outras.

³³ A este propósito interessa referir que no contexto da Lusofonia e relativamente ao actor Portugal, deve ser tida em consideração a emigração de recursos humanos com qualificação nomeadamente no espaço da UE como forma de promoção do nosso país. Neste sentido, torna-se importante a qualificação dos nossos recursos, cabendo aqui ao Estado um papel muito importante uma vez que só este poderá proceder às necessárias reformas educativas conducentes a este desiderato. Pois, como é sabido, a imagem da diáspora é também a imagem de Portugal nas comunidades que a acolhem.

Relativamente ao continente africano e dado que a quase totalidade dos Estados lusófonos (Guiné-Bissau, Angola e Moçambique) tem fronteiras com elevada permeabilidade aos fluxos humanos, não existem dados completamente seguros sobre as diásporas. O mesmo não se passa em relação aos dois arquipélagos atlânticos (Cabo Verde e São Tomé e Príncipe) cujas características das suas fronteiras permitem a obtenção de dados relevantes.

Neste sentido, por exemplo em relação a Cabo Verde, verifica-se que a diáspora cabo-verdiana tem um papel importante no espaço europeu na criação de laços culturais e políticos, assim como no continente americano. Como referiu José Leitão, antigo alto comissário para a imigração e minorias étnicas, a *“existência de largos milhares de imigrantes cabo-verdianos em diversos países, que no seu total (cerca de 500.000) de acordo com Jorge Macaísta Malheiros é superior ao número de residentes em Cabo Verde (434.263 - Censo de 2000) dá à diáspora cabo-verdiana um peso importante no presente e no futuro de Cabo Verde”* (Diáspora, 2006). O autor complementa a sua afirmação recordando que entre 1975 e 1985 as remessas dos emigrantes e a ajuda externa ao desenvolvimento permitiram o investimento em áreas como água, a reflorestação e a abertura de estradas deste país³⁴.

No caso de Portugal a maioria dos Cabo-verdianos possui familiares noutros países utilizando Portugal como plataforma de rotação migratória para a Europa, nomeadamente, como partida para Espanha, França, Holanda e Suíça. Portugal é também ponto de chegada de indivíduos que já tiveram experiências migratórias em países terceiros. Tendo o fenómeno se intensificado com a entrada em vigor dos acordos de Schengen e com a consequente abolição das fronteiras internas no interior do mesmo (Idem). A concentração dos cabo-verdianos em Portugal é mais acentuada na Área Metropolitana de Lisboa tendo esta constatação levado a que, por exemplo, a RDP-África passasse a ser também ouvida neste espaço³⁵. Importa, também, referir a acção da UCCLA, no quadro da qual se tem desenvolvido a Cooperação entre as cidades de Lisboa e outras capitais, com particular destaque neste contexto para Praia. Em 2002, de acordo com dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a comunidade cabo-verdiana em Portugal era de 59.444 pessoas (Ibidem).

³⁴ Segundo os dados disponíveis a maior parte destes imigrantes encontra-se no hemisfério Norte, nos Estados Unidos e na União Europeia, neste caso, com destaque para Portugal, mas abrangendo também países como a Holanda, a França, o Luxemburgo, a Espanha e a Itália.

³⁵ A razão foi a existência de uma importante comunidade africana, na sua maioria constituída por cabo-verdianos, permitindo desta forma um acesso permanente à informação do que se passa em Cabo Verde, e nos outros países de África mas, além disso, permitiu o acesso aos novos lançamentos literários e musicais da África lusófona em geral, na qual os criadores cabo-verdianos têm um lugar de destaque.

No caso da UE, uma parte significativa da diáspora cabo-verdiana é constituída por cidadãos com dupla nacionalidade, que, para além da sua origem, possuem já uma das nacionalidades dos Estados-membros da União Europeia, sendo por isso titulares da cidadania europeia e exercendo funções de relevo nessa condição³⁶ (Ibidem).

Ainda no âmbito dos países africanos lusófonos, as razões que poderão levar à emigração são distintas. Cabo Verde e São Tomé e Príncipe não conheceram as mesmas consequências provocadas pela guerra de libertação que afectaram a Guiné-Bissau, Angola e Moçambique. Por outro lado, a escassez de território e de recursos naturais dos primeiros é mais acentuada do que os últimos, daí que se possam apontar maioritariamente as razões económicas como incentivos à emigração (Cristóvão, 2005, p.706)³⁷.

África é tradicionalmente um continente de migrações. O agravamento da situação política e das condições de vida na generalidade dos países que o integram contribui para que se mantenha esta marca histórica e se reforce o quadro de clandestinidade em que se produz grande parte das emigrações para dentro e fora dele, de que são exemplo os recentes fluxos de emigração clandestina ocorridos na fronteira mediterrânica.

O caso de Timor, oitavo e mais recente membro da CPLP é singular dado só ter acedido ao estatuto de Estado independente em 2002. Uma fracção significativa da sua população emigrou para a Austrália, Timor Ocidental, Portugal e Indonésia sendo difícil estabelecer umnexo causa efeito, no sentido de saber qual a parte que emigrou por problemas políticos e qual a parte que emigrou por problemas económicos (Idem, p.705).

³⁶ A União Europeia está à beira de um grande alargamento para o Leste e para o Mediterrâneo e o peso demográfico da diáspora cabo-verdiana está em diminuição e confronta-se com a importância crescente de outras comunidades imigrantes na União Europeia, provenientes de Estados, cujos cidadãos não necessitam de um visto de curta duração para nela entrarem. Tal quer dizer que se tornará mais difícil que o aprofundamento dos laços políticos se faça fora do aprofundamento bilateral dos laços culturais, económicos e políticos entre Cabo Verde e Portugal ou de um relacionamento mais geral entre a UE e os Estados de África, Caraíbas e Pacífico (Diáspora, 2006).

³⁷ Neste contexto, são conhecidos cerca de 20.000 emigrantes do total dos 150.000 habitantes de São Tomé em Portugal, ocorrendo igual número em Angola e metade no Gabão. Em relação a Moçambique, a maior parte da sua diáspora localiza-se em África do Sul, Tanzânia, Zimbabué, Malawi e Portugal (com cerca de 5000). Os Angolanos distribuem-se pelo Congo, Namíbia, África do Sul e Portugal (cerca de 20500). Os guineenses pelo Senegal, Gambia e Guiné-Conacri, França, Espanha, Alemanha, Inglaterra, EUA e também Portugal (cerca de 16 006 com a situação legalizada) (Idem, p.707).

Relativamente ao Brasil, como referido inicialmente, começou por receber grandes quantidades de imigrantes, provenientes de Portugal, Suíça, Espanha, Alemanha, Polónia, Japão, Rússia e muitos outros. Mais recentemente a corrente mudou o sentido tendo o seu significado sido mais notório na década de 80. Neste sentido, o destino dos brasileiros passou a ser os EUA, Japão, Portugal e outros países europeus (Diáspora, 2006).

Por último e relativamente a Portugal, praticamente desde o século XIX até aos nossos dias, a tendência tem sido a da emigração para praticamente todos os cantos do mundo. Em valor acumulado o seu número é, como referido, difícil de estabelecer, mas certamente é muito significativo o número de luso-descendentes residentes no estrangeiro. Alguns autores mencionam que detêm a nacionalidade portuguesa nestas condições cerca de cinco milhões de pessoas (Cristóvão, 2005, p.705)³⁸. Importa também referir neste contexto que relativamente ao fenómeno da imigração, no seu conjunto foi sempre mais dominante a chegada de cabo-verdianos ao nosso país, no entanto no último decénio do século XX, o fluxo de cidadãos brasileiros tornou-se mais relevante. Esta situação imigratória com predomínio da comunidade lusófona e complementada com estrangeiros provenientes da UE veio a conhecer recentemente uma inversão com um aumento considerável de cidadãos provenientes dos países da Europa Central e de Leste. Neste sentido, de tradicional país de emigração, Portugal tem vindo a tornar-se “porto de abrigo” para um número considerável de cidadãos oriundos das mais diversas paragens que tencionam por esta via, atingir o velho continente.

Neste contexto, é legítimo admitir que se verifiquem aprofundamentos de laços de Cooperação bilaterais nas relações com Portugal e os países referidos, com particular destaque para o espaço africano, mas também com os países do globo onde as comunidades nacionais sejam relevantes. Só assim é possível reconhecer a participação e o contributo desta população no desenvolvimento das sociedades de acolhimento, bem como realçar a importância dos “portugueses da diáspora” na construção de sociedades multiculturais e no estreitamento dos laços de amizade e de Cooperação internacional com os quais Portugal poderá atenuar as suas vulnerabilidades. Esta é uma tarefa que nos cabe aprofundar tendo em conta as raízes históricas, a evolução passada e recente, a dispersão e a dimensão geográfica das comunidades portuguesas nos cinco continentes (Arroteia, 2001).

³⁸ A maior parte residente no Brasil, mas também nos EUA, Argentina e África do Sul, além dos países do Centro e Norte da Europa, com destaque para a França (hoje com mais de 700 000 portugueses) (Cristóvão, 2005, p.706).

Por último refira-se que a diáspora lusófona, inicialmente desqualificada e desenraizada que povoou os países de acolhimento, tem conseguido alcançar elevados índices de integração social, principalmente a segunda geração dessa diáspora, recentemente incorporada com sucesso nos órgãos de gestão local, regional e nacional de alguns dos países Lusófonos. Uma diáspora activa, participante e influente constitui-se num factor de afirmação nacional no mundo, contribuindo decisivamente para a política externa dos Estados para além de constituir-se numa fonte importante de receitas com reflexos directos na evolução da economia dos mesmos.

2.5 Os novos espaços da língua portuguesa - O Ciberespaço

Embora conotado com o conceito de Internet, o ciberespaço apresenta uma relação com a noção de espaço. Em termos geopolíticos, a projecção de poder pelo espaço é um elemento de prestígio, factor de desenvolvimento científico-tecnológico e campo para a investigação nas mais diversas áreas de actividade. É o suporte para comunicações globais, ajudas à navegação, levantamentos geodésicos, fotográficos e por infra-vermelhos entre outros (IAEM, 1999, p.28). Neste espaço, a distância constitui-se como um factor preponderante, devendo haver o cuidado de não ser tão grande (potencialidade), que se torne numa vulnerabilidade. Desta forma, o ciberespaço é um lugar ideal pois é imenso e as distâncias não existem. Assim, o seu uso como plataforma de comunicações ou projecção de poder confere grandes potencialidades aos seus utilizadores (CNS, 2006).

Neste contexto o ciberespaço pode transformar-se numa “auto-estrada” para a informação constituindo-se como uma potencialidade determinante para a projecção da convergência da língua e cultura lusófonas³⁹. Este é o único espaço de língua portuguesa que não é descontínuo, sem barreiras políticas e fronteiras geográficas. As únicas fronteiras são ainda as económicas. Por isso reúne todas as condições para se tornar no ponto de encontro da comunidade lusófona e no futuro o espaço aglutinador e impulsionador da mesma. Pois como afirmou José Saramago no sítio *ciberdúvidas* “*uma língua que não se defende, morre*”. Uma ameaça deste calibre tem o reverso na oportunidade que o desafio da Lusofonia abre. Assim, num mundo globalizado, de que a Internet é o ícone mais lapidar, prefigura-se o esboço de uma resistência activa à hegemonia anglo-saxónica. O espaço lusófono não pode, naturalmente e desta forma, contar

³⁹ Embora esta seja em proporção modesta, as perspectivas de crescimento da população dos PALOP, assim como o enorme crescimento de cibercidadãos que se perspectiva para todos os países, com realce para os mais atrasados, faz com que esta seja uma área a considerar no ponto de vista geoestratégico potencialmente favorável à Lusofonia e assim a Portugal.

apenas com os escassos dez milhões de portugueses para uma política eficaz de afirmação da língua. É por isso que, à imagem do que acontece com a Hispanofonia ou a Francofonia, Portugal deve apurar-se na identificação de sectores de cooperação visando a defesa e promoção deste vasto espaço linguístico-cultural⁴⁰. É pois importante compreender o ciberespaço como meio de ligação entre comunidades, mas também identificar no domínio das técnicas de informação o domínio do inglês procurando sempre que possível desenvolver todos os esforços que permitam a ascensão da nossa língua neste espaço. Exemplo demonstrativo do referido foi a introdução no site oficial da Federação Internacional de Futebol Amador de uma página em português motivada pelo facto de três selecções de países que falam esta língua terem passado à fase final do campeonato do mundo que se realizou na Alemanha.

Neste contexto, não se pode negligenciar o peso simbólico que esta ferramenta tem vindo a adquirir como registo do país contemporâneo. Até porque hoje, *“os jovens do século XXI consomem Internet como antes se consumiam livros de aventuras. Os estudantes já não vivem sem ela. As empresas também não. Ninguém vive sem Internet. Os cidadãos do novo século aprendem a viver desta comunicação disseminada feita de ecrãs, ratos e teclados”* (Carmo, 2004)⁴¹.

Conclusão

A Lusofonia aparece como o elemento primordial no alvor de uma nova realidade que, no futuro, poderá vir a assumir uma importância determinante e ser, mesmo, um dos modelos possíveis para a agregação de nações e para a criação de novas entidades, no espectro internacional. Como refere Maria Rocha, a identidade Lusófona pode ser definida como *“um estado de alma, uma identificação voluntária, uma adesão afectiva, uma pertença que transcende o juízo de facto e a abrangência de uma qualquer fronteira”* (1998, p.11). Neste sentido, Pereira refere que a Lusofonia se traduz por uma vontade política,

⁴⁰ Neste contexto poderá aproveitar o facto de o Brasil, com os seus 186 milhões de falantes, dominar por completo o ciberespaço na língua de Camões (Carmo, 2004). Por outro lado, importa também referir que a Internet é o veículo privilegiado para as comunidades lusas da diáspora acompanharem o país na sua língua materna. Além dos PALOP e Timor-Leste que, com o tempo, inevitavelmente terão na rede um espaço de aproximação à língua e cultura portuguesas ímpar.

⁴¹ Neste contexto urge a afirmação de uma política de língua e cultura conjuntas entre todos os países nucleares da Lusofonia no sentido da criação de uma indústria de conteúdos em língua portuguesa como objectivo estratégico nacional desta comunidade. Ou seja, a Internet é sem dúvida uma das mais generosas oportunidades para a afirmação da língua portuguesa no mundo da globalização.

cimentada por fortes laços afectivos que só a comunhão linguística e cultural permite, consolidada em raízes históricas profundas. A Lusofonia alicerça a CPLP com a força da união entre povos que sabem que, cada vez mais, só unidos podem assumir protagonismo no mundo e cujo número e distribuição geográficas assumem uma escala planetária (1999, p.227).

É pois aceitável, no contexto abordado anteriormente, deduzir que a importância geopolítica e geoestratégica da Lusofonia para Portugal é elevada. Isto mesmo demonstra a análise efectuada, na qual se constata que é na história de Portugal que se inserem os principais factores originários da Lusofonia e que relevam a sua importância geopolítica e geoestratégica, nomeadamente a sua língua e a sua cultura. Foi através do nosso país que a Lusofonia atingiu o desenvolvimento que hoje a caracteriza. Percebe-se também que a Lusofonia não é apenas uma questão de língua nem de literatura. Mais que um projecto ou questão cultural e até linguístico-literária, a Lusofonia constitui-se como um projecto ou uma questão de língua e, embora talvez menos obviamente, um projecto ou uma questão de desenvolvimento económico e de estratégia geopolítica. O segundo capítulo confirmou esta dimensão e permite concluir que, como projecto ou questão de língua, a Lusofonia tem de ser encarada, antes de mais, como a justa avaliação e a consequente valorização da língua portuguesa no mundo contemporâneo de acordo com a profecia de Fernando Pessoa, *“uma das poucas línguas potencialmente universais do século XXI”* (enquanto língua falada em todos os continentes e com um grande País, o Brasil, seu falante), podendo tornar-se um instrumento inigualável de comunicação e de desenvolvimento entre os homens, tal como demonstrado pelas potencialidades da sua Diáspora e da “nova” dimensão o Ciberespaço. Esta avaliação e valorização devem começar nos próprios lusófonos, cidadãos e Estados, superando complexos de inferioridade não realistas e identificando os verdadeiros problemas e tarefas de uma política efectiva da língua portuguesa.

Quanto à CPLP considera-se que poderá ter um papel fulcral a desempenhar, a qual uma vez findos os tempos do colonialismo, pode deixar de ser um instrumento de dominação para se tornar um instrumento único e insubstituível de cooperação “interlusófona” e internacional. Assim entendida, a língua portuguesa poderá, e deverá, tornar-se uma das grandes (senão a maior das) riquezas de todos os países e povos da CPLP e todo o investimento na sua cultura e difusão deverá aparecer como o investimento mais inteligente e mais rentável. Por exemplo, através do investimento na educação mantendo uma rede de professores da língua portuguesa em todos os espaços do espaço lusófono e no máximo possível de espaços do mundo contemporâneo, e na diplomacia assegurando a utilização da língua portuguesa em todos os lugares e encontros internacionais: políticos, turísticos e quaisquer outros. Ainda,

nesta linha de raciocínio, os principais Estados lusófonos, actualmente Portugal e Brasil, deveriam dar um impulso á actividade do Instituto Internacional de Língua Portuguesa e outras Instituições do género, por forma a que a nossa língua, a sexta do mundo em número de populações, fosse também a sexta mais falada, procurando assim que as palavras de Saramago *“Uma Língua que não se defende, morre”*, não se constituíssem como um risco efectivo.

Olhando para a CPLP, chega-se à conclusão de que há treze anos nasceu um conjunto de actores que rapidamente se afirmou na cena internacional, e que já ultrapassou as hesitações e as dúvidas inerentes aos primeiros tempos da sua existência, embora treze anos de vida sejam um período ainda curto no longo percurso do crescimento em direcção à idade adulta. Mas o que está em causa não é uma Comunidade qualquer, é um conjunto de países repartidos por quatro continentes, com um universo de pessoas que ultrapassa os duzentos milhões de seres humanos, que tem significativas capacidades para cooperarem entre si em variadíssimos domínios e, para além disso, que são capazes de dialogar e de se consultarem a respeito de todos os problemas da vida internacional. Quer isto dizer, que independentemente da maior ou menor antiguidade da sua história, os países membros da CPLP já deram mostras de que, respeitando as respectivas diferenças, identidades e opções, foram capazes de descobrir os melhores mecanismos e procedimentos para conseguirem, em conjunto, um peso e uma influência política que dificilmente poderiam atingir isolados. Desta forma, ancorada muito solidamente na Lusofonia, a CPLP é naturalmente um motivo de orgulho para Portugal, que a encara um pouco como emanação da sua maneira de ser e de estar no mundo. Com um futuro promissor e um vasto campo de acção pela frente, é uma Comunidade que vai com certeza continuar a afirmar-se na cena internacional⁴² (Páris, 2006, p.31).

Por outro lado, da análise realizada, conclui-se que o principal significado geopolítico da Lusofonia se materializa na CPLP, o seu núcleo duro. No entanto, é enquanto projecto geopolítico sócio-económico-político que a Lusofonia tem a sua primordial razão de ser, para realização própria de todos os países e povos lusófonos e como contributo para a realização do “fenómeno humano” universal. Neste contexto não se deve esquecer a importância essencial de outros países e povos lusófonos como, por exemplo, a Galiza. Que, como se viu, é de algum modo, a origem e a mãe de toda a Lusofonia.

⁴² A este propósito, Páris refere que “não é de todo difícil ou arriscado prever que, dentro de um período de tempo idêntico ao que já correu desde a sua formação, esta CPLP esteja a preparar com orgulho e regozijo as formas de festejar as primeiras bodas de prata da sua existência” (2006, p.31).

Relativamente a Portugal, constata-se que dentro do seu EEINC se individualiza o espaço da língua e da cultura portuguesas, o qual se designa neste artigo por espaço lusófono que, como se viu, une todos os continentes com comunidades lusófonas espalhadas pelo mundo e com dois pólos potencialmente impulsionadores da coesão, da convergência de acções e da afirmação de uma cultura e língua comuns: a diáspora e a CPLP. Em todos estes espaços, a sua componente horizontal evidência o Atlântico como via de aplicação de possíveis acções no domínio da segurança e do desenvolvimento. É certo que, se o Atlântico Norte está organizado em termos de uma relação transatlântica e materializa na OTAN e na UE os seus instrumentos privilegiados, o Atlântico Sul carece de organização para os mesmos fins e, embora não alheio à influência dos EUA, tem da Lusofonia parceiros incontornáveis: o Brasil e Angola. (Ramalho, 2002, p.143-144). As inter-relações no espaço lusófono dividem-se sobretudo em dois subconjuntos. Por um lado, a CPLP e, por outro, as relações bilaterais entre o Estado português e os PALOP, por via das quais se procura promover o desenvolvimento destes países. Nos últimos anos, a Cooperação portuguesa procurou abranger os sectores da educação, saúde e agricultura, com vista ao desenvolvimento e ao combate à pobreza e o apoio institucional aos sectores da defesa, segurança, justiça e administração pública, de forma a consolidar a democracia nestes Estados e o desenvolvimento dos seus sectores produtivos. Estas acções têm um grande interesse, não apenas para Portugal, na medida em que permitem a preservação e a expansão da língua portuguesa, assim como o desenvolvimento de algumas das suas potencialidades, como também para os PALOP, pois, como já atrás foi dito, a língua portuguesa funciona como um factor de diferenciação em relação aos países vizinhos, e logo está intrinsecamente ligada à preservação da soberania. Paralelamente, promovem o reforço das capacidades educativas e institucionais nestes países e reforçam a presença de Portugal no exterior.

Neste contexto, para o país que, como refere o General Pinto Ramalho, tem o poder funcional que lhe advêm das suas características geográficas o qual *“tem permitido obter por parte de outros actores o reconhecimento de uma importância geoestratégica e de capacidade de intervenção internacional, que a comparação exclusiva dos potenciais estratégicos não faria admitir”* (Ramalho, 2002, p.139), torna-se evidente que a política da língua deve caminhar a par com a política da economia, do desenvolvimento e da cultura, devendo unir-se para uma projecção estratégica de influência mais efectiva e global. Também é claro, que tal política só pode ser frutuosa com uma componente ideológica transversal aos países lusófonos, cooperando de um modo persistente, continuado e sincronizado.

Por último, importa esclarecer que se em relação à Nação, alguns autores referem que o que a constitui, não é o facto de se falar a mesma língua ou

pertencer ao mesmo grupo étnico, mas sim o ter levado a cabo, em comum, grandes feitos no passado e o desejo de os realizar também no futuro. De igual modo poderá dizer-se, para o espaço da Lusofonia, que será a justeza dos objectivos que consensualmente formos capazes de definir, que dará continuidade ao “cimento agregador” que une o mesmo e que materializará a afirmação internacional de uma vontade política comum. Assim, saiba Portugal beneficiar com este espaço.

Bibliografia

Livros

- BARATA, Óscar Soares (2003) - **Demografia e Sistema Internacional**, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior Ciências Sociais e Políticas, Etigrafe,Lda, 2003.
- CHACON, Vamireh (2002) - **O Futuro Político da Lusofonia**, Lisboa, Editora Verbo, 2002.
- COUTO, Abel Cabral (1988) - **Elementos de Estratégia**. Lisboa: Nova Esperança, 1988.
- CRISTÓVÃO, Fernando et al, coord. (2005) - **Dicionário temático da Lusofonia**. Lisboa: Texto Editores, 2005. ISBN 972-47-2935-4.
- MACEDO, José Braga de et al. (1999) - **Bem Comum dos Portugueses**. Lisboa: Gráfica do Areiro, 1999.
- MOREIRA, Adriano (1996) - **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Almedina, 1996. ISBN 972-40-0912-2.
- NOGUEIRA, José M.F. (2004) - **As Guerras Liberais. Uma Reflexão Estratégica sobre a História de Portugal**. Lisboa: IDN Cosmos, 2004. ISBN 972-762-251-8.
- RAMALHO, José Pinto (2002) - Reflexões sobre a funcionalidade estratégica do espaço da Lusofonia, num quadro de segurança para o Atlântico Sul. In MOREIRA, Adriano: CARDOSO, Pedro, coord. - **Estratégia**. Lisboa: ISCSP, 2002. p.135-151.
- ROCHA, Maria Beatriz Trindade (1998) - **Lusofonia, interculturalidade e Cidadania**. Lisboa: Publicações Europa América, 1998.
- SANTOS, Vítor Marques (2005) - **Portugal, a CPLP e a Lusofonia - Reflexões sobre a Dimensão Cultural da Política Externa**. Lisboa: Edição do Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2005.

Publicações, Manuais, Monografias e Artigos

- AGUALUSA, José Eduardo (1997) - A língua portuguesa e o seu futuro em África. **Janus**. Lisboa: Mirandela Artes Gráfica, AS. 1(1997).

- BÁRBARA, Américo Madeira (2000) - Dinâmicas e tendências da Lusofonia. **Janus**. Lisboa: Mirandela Artes Gráfica, AS. 4(2000).
- FONSECA, Luís (2006) - A CPLP só poderá resultar se os cidadãos se reconhecerem nela, in **Nova Gazeta Lusófona**. Minas Gerais (Brasil). Fevereiro 2006.
- IAEM (1999) - ME 71-00-08 **Elementos de Análise Geopolítica e Geoestratégica**. Lisboa: IAEM, 1999.
- IAEM (2000) - NC 71-00-15. **Geografia, Geopolítica e Geoestratégia. Realidade Geopolítica (As principais teses)**. Lisboa: IEAM, 2000.
- MARCHUETA, Maria Regina (2003) - **A CPLP e o seu Enquadramento**. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2003.
- PÁRIS, João da Rocha (2006) - Algumas considerações sobre a CPLP. **Tempo Livre**. Lisboa: Inatel. N°170 (2006).
- PEREIRA, Paulo Manuel Maia (1999) - **Comunidade de Países de Língua Portuguesa, uma realidade geopolítica**. Lisboa: UTL (ISCSP), 1999. Mestrado em Estratégia
- VISÃO ESTRATÉGICA (2005) - **Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa**. Resolução do Conselho de Ministros n° 196/2005.

6. A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DOS COMANDANTES, DIRECTORES OU CHEFES: Sua aplicação nos três Ramos das Forças Armadas

MAJOR LUIS CARLOS FALCÃO ESCORREGA¹

*A prestação de contas e a responsabilidade são talvez os traços que melhor definem a grandeza, a nobreza e o carácter dos homens. Pois, a ideia que sempre tive e tenho da **instituição militar** é justamente a **da nobreza, do carácter e da disciplina!** Que feliz coincidência!*

José F.F. Tavares, Director-Geral do Tribunal de Contas
In *Jornadas de Defesa Nacional, IESM, 26 de Março de 2008*

Introdução

Nas sociedades modernas e desenvolvidas constata-se uma crescente cultura de exigência e responsabilidade, por parte dos contribuintes e cidadãos, cabendo a quem gere dinheiros públicos, na satisfação de necessidades colectivas, o dever de prestar contas pela utilização dos recursos que lhe foram confiados e responder perante uma entidade com poder para lhe *tomar contas*, demonstrando que agiu em conformidade com o Direito e com salvaguarda do interesse público comum.

Assiste-se então a um aprofundamento do processo de responsabilização dos gestores de fundos públicos pelo rigor e regularidade das contas prestadas (*accountability*) e pelo desempenho na boa gestão dos dinheiros que lhe são confiados (*value for money*), segundo critérios de economia, eficiência e eficácia.

¹ Artigo no âmbito do Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 2007/2008. Importa referir que alguma da legislação referida no presente artigo ter sido entretanto alterada.

Aliás, a satisfação das necessidades públicas é, cada vez mais, analisada não sob o prisma estrito do interesse geral, mas na lógica da utilidade e do mercado – a escola da escolha pública (*public choice*).

Ao abrigo do princípio da responsabilidade – consagrado constitucionalmente na ordem jurídica interna e trave-mestra do Estado de Direito Democrático (Tavares, 2000:8) – quando um funcionário e agente do Estado e das demais entidades públicas pratique um acto de execução financeira pública, violando a lei, prevê-se que fique sujeito a sanções ou, pelo menos, obrigado a proceder a uma reparação em consequência do acto praticado. Incorre, dessa forma, em *responsabilidade* pela prática de acto ilícito, podendo esta assumir cumulativamente várias formas ou tipos – criminal, civil, disciplinar ou financeira.

Os Ramos das Forças Armadas (FFAA), enquanto órgãos dotados de autonomia administrativa, dispõem de créditos inscritos no Orçamento de Estado e os seus dirigentes têm poderes para praticarem actos necessários à autorização de despesas e seu pagamento, no âmbito da designada *gestão corrente*. Apesar de competir aos Chefes de Estado-Maior a administração financeira e patrimonial dos respectivos Ramos, a lei permite que alguns dos seus poderes sejam exercidos por órgãos ou agentes seus subordinados (v.g. Comandantes, Directores ou Chefes), quando devidamente autorizados.

Por outro lado, em virtude da reestruturação em curso no âmbito da administração central do Estado e dos processos de reorganização e de integração funcional a decorrer no Ministério da Defesa Nacional, assiste-se a uma significativa mudança na forma de prestação de contas ao Tribunal de Contas (TC), em particular, com o facto de as Unidades, Estabelecimentos e órgãos (UEO) deixarem de prestar contas directamente ao TC, constituindo-se os Ramos como *entidades únicas prestadoras de contas*.

É neste **contexto** que o estudo da responsabilidade financeira dos Comandantes, Directores ou Chefes (CDC) dos três Ramos das FFAA assume particular relevância, até porque o poder de autoridade inerente às funções de comando, direcção ou chefia implica a *responsabilidade* pelos actos que por si ou por sua ordem forem praticados, tal como é definido no art.º 10º do Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR).

Este artigo articula-se em quatro partes distintas mas complementares. Numa *primeira parte*, para uma melhor compreensão do objecto em análise, enquadra-se a temática da responsabilidade financeira em vertentes distintas: a conceptual, onde se analisa a questão da responsabilidade na gestão pública; a do controlo e fiscalização dos dinheiros públicos, fundamental para o apuramento de responsabilidades; a legislativa, permitindo identificar os diplomas legais mais relevantes, no âmbito da temática em análise. Numa *segunda parte*, dissecam-se a versão mais recente da *Lei de Organização e Processo do*

Tribunal de Contas (LOPTC), em particular os aspectos relacionados com a prestação de contas² e com a responsabilidade financeira. Numa *terceira parte*, identifica-se a organização financeira dos três Ramos das FFAA, caracterizando os seus órgãos e atribuições mas, também, no âmbito do fluxo de informação e procedimentos necessários ao desenvolvimento e alimentação do processo financeiro, analisa-se o impacto do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN). Numa *quarta parte*, numa lógica sistémica, trata-se a questão das competências em dois planos distintos: no plano jurídico-administrativo, enquanto poderes para a realização de actos administrativos, e no plano da formação, enquanto qualificação útil no desempenho do cargo. Enfim, nas *conclusões*, identificam-se os aspectos mais relevantes resultantes da investigação e apresentam-se ainda algumas recomendações que, de alguma forma, possam constituir-se como um contributo útil para uma melhor gestão dos dinheiros públicos nas FFAA.

Capítulo 1 - Enquadramento

O conceito de responsabilidade financeira não parecia ser, até há algum tempo, dos mais claramente definidos pela ciência jurídica, talvez por integrar elementos provindos de diferentes ramos do Direito (Cluny, 1999:101). A administração de dinheiros públicos, no entanto, exigindo a definição de um quadro próprio de responsabilidades – adequado ao rigor e eficácia do respectivo controlo – permite assumir que não pode haver funções financeiras sem formas adequadas de responsabilização. Também por essa razão, a violação das regras escritas a que está sujeita a boa gestão dos dinheiros públicos, ferindo a integridade do património financeiro do Estado e a regularidade da respectiva gestão financeira, gera uma particular responsabilidade, típica, com um regime jurídico próprio (Gaspar, 2001).

Para um melhor desenvolvimento e compreensão da temática em apreço julga-se fundamental, neste primeiro capítulo, fazer o seu enquadramento segundo três vertentes distintas e que, no seu conjunto, nos situarão no paradigma que se considera adequado: uma primeira, relativa às responsabilidades na gestão pública, que permitirão clarificar conceptualmente a questão da responsabilidade financeira, “*lato sensu*”; posteriormente, aborda-se o sistema de controlo e fiscalização dos dinheiros públicos, fundamental para o apuramento de responsabilidades financeiras; por último, identificam-se os diplomas legais considerados mais relevantes, no quadro do assunto em análise.

² Neste âmbito, apresentamos um exercício prospectivo relacionado com as tendências para a prestação de contas, que remetemos para o Apêndice 2 (Tendências para a prestação de contas).

1.1. As responsabilidades na gestão pública

Etimologicamente, o termo *responsabilidade* deriva do latim *re-spondere*, ou seja, comprometer-se perante alguém (*spondere*) em retorno (*re*). Uma vez que, originariamente, compromisso e responsabilidade estão naturalmente implicados podemos definir responsabilidade, genericamente, como “carácter ou estado em que alguém (o responsável) se encontra, pelo qual, por força de um compromisso, de um contrato, de uma relação social, de uma nomeação, fica sujeito a responder, a “prestar contas” pelos seus actos, com todas as consequências inerentes” (Tavares, 2000: 5).

Por outro lado, a actividade financeira corresponde “à utilização de meios económicos (meios objectivamente raros susceptíveis de aplicações alternativas) por entidades públicas ou pela própria comunidade, a fim de satisfazer necessidades comuns” (Franco, 2007: 13). Ela constitui, assim, o núcleo central das finanças públicas, que consistem na “afecção pelo poder (político ou administrativo) de bens ou serviços adequados para a satisfação de necessidades colectivas da sociedade e do Estado” (Franco *apud* Gaspar, 2001). Podemos então definir *actividade financeira pública* como a “actividade que o Estado e outras instituições públicas desenvolvem para satisfazer necessidades económicas mediante a afectação de recursos escassos ou bens económicos, quer obtendo esses recursos (receitas), quer afectando-os (despesas) ou gerindo-os permanentemente (património)” (Gaspar, 2001). Os dinheiros públicos são confiados a certos agentes político-administrativos, que respondem quer pela sua integridade quer pela validade e regularidade das operações sobre eles praticadas, *maxime*, pela sua boa gestão.

A *responsabilidade pela gestão*, enquanto princípio fundamental do moderno Direito financeiro³, implica que “todos os gestores de dinheiros, fundos ou outros valores públicos devem prestar contas, do início ao termo do exercício das funções ou por gerências/exercícios anuais, e, por meio delas e da prestação dos convenientes esclarecimentos e elementos, respondem perante uma entidade com o poder de lhe tomar contas, declarando-os quites (i.e. fieis e livres de encargos), credores ou devedores do Estado e aplicando as sanções que ao caso caibam” (Franco, 2007:468). Neste sentido, a responsabilidade constitui um dever e uma sujeição dos *contáveis*⁴, que se configuram como seus sujeitos passivos e o TC como órgão julgador, sendo o Estado (Fazenda Nacional) titular dos fundos confiados objecto da prestação de contas (Franco, 2007:469).

³ O princípio da responsabilidade está também consagrado constitucionalmente e é uma trave-mestra da nossa ordem jurídica e do Estado de Direito Democrático (Tavares, 2000:8).

⁴ Todos aqueles a quem foram confiados dinheiros públicos, quer liquidem e cobrem receitas, que autorizem, confirmem ou paguem despesas (Franco, 2007: 469).

A prática de actos financeiros ilegais ou irregulares, podem, acarretar dois tipos de consequências genéricas (Franco, 2007:479):

- No plano do *valor jurídico do acto* – a sua inexistência, invalidade, ineficácia ou mera irregularidade;
- No que se refere ao *agente* que o praticou, ou a outros com ele relacionados e à *licitude* do acto, colocam aquele em situação de estar *sujeito a diversas sanções* ou *investido em obrigações diversas*, resultantes da violação da lei.

É esta segunda situação que, em termos amplos, se designa por *responsabilidade pela prática de actos financeiros*, podendo assumir diversas naturezas (Franco, 2007: 479):

- *Responsabilidade política*⁵. É apreciada por órgãos políticos, v.g. o Parlamento, sob pena de haver uma sanção política (v.g. a demissão...) (Tavares, 2000:14).
- *Responsabilidade criminal*. Há diversos crimes que podem derivar da prática de actos ilícitos relacionados com dinheiros públicos. Neste caso há a distinguir os *crimes de responsabilidade* em que podem incorrer os titulares de cargos políticos que atentarem contra a probidade da Administração, contra a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos e contra as leis da contabilidade pública, bem como os *crimes financeiros* consagrados na lei penal (v.g. corrupção, abuso de confiança, etc.) (Franco, 2007:480).
- *Responsabilidade civil*. Os prejuízos provocados ao Estado e outras entidades públicas em virtude da prática culposa de actos financeiros ilegais são indemnizáveis, como quaisquer outros prejuízos (Franco, 2007:481).
- *Responsabilidade disciplinar*. Aplica-se aos agentes administrativos ou a outros entes sujeitos a poder disciplinar; “os princípios da discricionariedade do exercício do poder disciplinar e da atipicidade das respectivas infracções tornam fácil que a prática de um acto financeiro irregular, por inconveniente para o serviço, dê azo a responsabilidade disciplinar” (Franco, 2007:480).
- *Responsabilidade financeira “lato sensu”*. A sua apreciação compete exclusivamente ao TC, consubstanciando-se na obrigação de reintegração nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos, e ainda de

⁵ Através da apreciação da Conta Geral do Estado é também efectivada a responsabilidade orçamental (Franco, 2007:480).

pagamentos indevidos (responsabilidade financeira reintegratória) e/ou na aplicação de multas, nos casos de violação de certos deveres ou obrigações (responsabilidade sancionatória por infracções financeiras ou não financeiras) (Tavares, 2000:15).

O princípio geral a respeito destas diversas formas de responsabilidade, é que são cumulativas, isto é, umas não excluem as outras, em virtude dos seus diferentes fundamentos e regimes jurídicos. Quando o TC toma conhecimento de que pode haver lugar às responsabilidades criminal, civil e disciplinar, deve encaminhar os elementos indiciatórios ou probatórios para os tribunais criminal e cível, respectivamente, e para a entidade que detenha o poder disciplinar (Martins, et al., 2007:307).

Assim, e em jeito de sistematização, adopta-se como conceito de responsabilidade financeira o definido no Dicionário Jurídico da Administração Pública, pelo actual Presidente do TC, Dr. Guilherme d'Oliveira Martins, em que esta é “o dever e sujeição por parte de alguém a quem sejam confiados dinheiros públicos – os titulares de cargo político, de cargo público em geral, os funcionários e agentes do Estado e demais entidades públicas, bem como entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiários, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos – à prestação de contas e a sanções ou à obrigação de proceder a uma reparação em consequência do acto de execução financeira praticado em violação da legislação em vigor” (2007: 642).

1.2. O controlo e fiscalização dos dinheiros públicos

Nos Estados modernos⁶, onde existe uma crescente exigência social de correcta afectação de recursos públicos, os cidadãos aceitam a tributação em nome da prossecução do interesse público, e não de qualquer outro interesse e têm, conseqüentemente, o direito de exigir que a gestão dos recursos públicos seja sujeita a um controlo apropriado que, enquanto actividade, visa informar, com independência, os contribuintes da legalidade, mérito, transparência e finalidade pública da gestão (Moreno, 2006: 33).

Numa perspectiva mais *técnica*, considera-se *controlo financeiro público* o conjunto de actividades destinadas, por um lado, à verificação da fidelidade e da exaustão das contas, e dos registos contabilísticos e dos estados financeiros, bem como da *legalidade e regularidade* das operações subjacentes a tais contas,

⁶ “Estados fiscais”, em que as tarefas atribuídas ao Estado e os direitos essenciais dos cidadãos são financiados, sobretudo, por via das receitas provenientes dos impostos.

relativamente a todas as entidades do Sector Público; por outro, como tendo por objectivo apreciar a eficácia, economia e eficiência, numa palavra a boa gestão financeira, bem como a preservação do ambiente, relativamente a todas as operações que envolvam dinheiros públicos; de igual modo, como tendo por fim ajuizar da justeza técnica e da transparência do comportamento – do agir – dos gestores, no tocante aos dinheiros públicos que administram, no quadro de todo o Sector Público; finalmente como tendo por missão avaliar o impacto social, os efeitos, os resultados das políticas, das acções, dos programas, das medidas e dos projectos públicos, bem como a utilidade social das estruturas organizatórias do Sector Público e, ainda, a qualidade das respectivas prestações (Moreno, 2006: 259).

O controlo das finanças públicas compete a todos e de forma organizada, naturalmente, como condição da respectiva eficácia. Cabe a quem gere os recursos públicos, ao sistema institucional de controlo criado e a todos os *stakeholders* do Estado. Entre estes, naturalmente, releva o cidadão contribuinte, mas também as organizações nacionais e estrangeiras credoras do Estado e as demais Nações e organizações internacionais, parceiras para o bom desempenho económico e para o respectivo financiamento (Mendes, et al., 2006: 83) (vd. Figura 1 – Sistema de controlo político e financeiro dos dinheiros públicos).

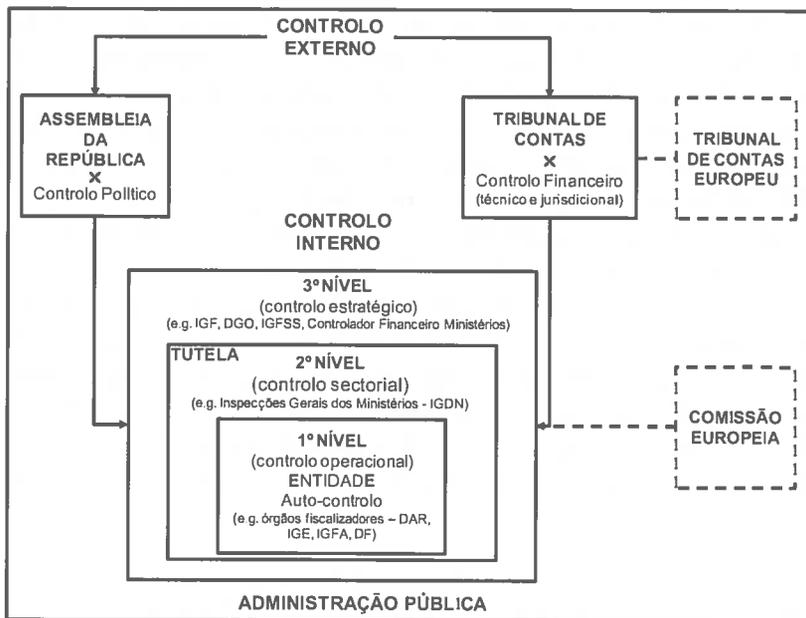


Figura 1 – Sistema de controlo político e financeiro dos dinheiros públicos.

(Fonte: adaptado de Mendes, et al., 2006: 87)

Embora com um objecto comum – o controlo financeiro público – controlo interno e controlo externo constituem, organicamente, duas realidades distintas mas complementares. De uma forma necessariamente breve vejamos como Carlos Moreno os distingue: “*controlo interno* organiza-se e funciona no interior da gestão financeira pública; está integrado, regra geral, nas estruturas organizatórias e dirigentes do sector Público gestor; depende sempre, directa ou indirectamente e, em última instância, do Governo; serve a gestão e os gestores financeiros públicos; constitui uma função técnica da gestão, em conjunto com as de planeamento e execução. O *controlo externo* organiza-se e funciona fora de qualquer nível, plano ou estrutura de gestão financeira pública; é independente de todos os órgãos gestores do Estado e, em particular, do Governo, que é *in fine*, o controlado; serve e está ao serviço, antes de mais, dos cidadãos e contribuintes, dos quais é o máximo garante e defensor da correcta gestão dos dinheiros de que aqueles foram privados, para serem confiados aos gestores públicos, com vista à realização, em nome e por conta dos cidadãos, do bem-estar social, da eficiência económica e da equidade, na redistribuição da riqueza” (2006: 39).

Abordemos algumas das relações entre o controlo interno e externo que nos parecem pertinentes, no âmbito da investigação. À luz da legislação nacional, os serviços das entidades de controlo interno (designadamente as Inspeções-Gerais) estão sujeitos a um especial dever de colaboração com o TC (cfr. n.º 1 do art.º 12º da Lei n.º 98/977, de 26 de Agosto – *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas* (à qual, doravante, faremos menção como LOPTC)) devendo aqueles comunicar ao TC os seus programas anuais e plurianuais de actividades e respectivos relatórios de actividades (cfr. al. a) do n.º 2 do art.º 12º da LOPTC). Refira-se a este respeito, que é ao TC que cabe apreciar a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno (SCI) (cfr. al. f) do n.º 1 do art.º 5º da LOPTC). O sistema e os procedimentos de controlo interno dos serviços ou instituições responsáveis pelas operações de execução orçamental estão sujeitos a auditoria no quadro do funcionamento do SCI a, à luz dos respectivos princípios de coordenação e tendo presentes os princípios de auditoria internacionalmente consagrados (cfr. n.º 2 do art.º 62 da Lei 91/2001⁸, de 20 de Agosto – *Lei de Enquadramento Orçamental* (à qual, doravante, faremos menção como LEO)). Para este efeito, a LEO determina,

⁷ Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, Lei n.º 1/2001, de 4 de Janeiro, Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto (que a republicou) e Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

⁸ Com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002 de 28 de Agosto, Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e Lei n.º 48/2004 de 24 de Agosto.

designadamente, que o Parlamento solicite ao TC, em cada ano, a auditoria de dois organismos do SCI (cfr. n.º 4 do art.º 62º da LEO).

Independentemente das modalidades de controlo interno ou externo, atendendo ao momento em que é executado, o controlo pode ser, prévio (*a priori*, preventivo ou antecipado), contemporâneo (ou concomitante) e sucessivo (*a posteriori*) (Ribeiro, 2006: 36).

No âmbito do sistema integrado de controlo financeiro nacional, o TC é, nos termos constitucionais (cfr. n.º 1 do art.º 214º da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto), o órgão supremo de controlo da actividade financeira do Estado, integrando as suas competências, segundo o critério da natureza (Tribunal de Contas, 1999):

- *Poderes de controlo financeiro*, exercidos através de acções de fiscalização em sentido técnico, e destinadas à preparação dos relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado e Contas das Regiões Autónomas, bem como à produção de relatórios ligados à actividade financeira das entidades sujeitas aos seus poderes de controlo;
- *Poderes jurisdicionais*, traduzidos na efectivação de responsabilidades financeiras, mediante processos de julgamento de contas ou de responsabilidades financeiras (ou demais espécies processuais legalmente previstas).

1.3. Enquadramento legislativo

Encontramos referências explícitas à questão da responsabilidade financeira em diversas normas jurídicas, v.g., na LOPTC, na LEO, no Decreto-Lei (DL) n.º 191/99 de 5 de Junho (regime de tesouraria do Estado), e mesmo na Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto, ao estabelecer as competências jurisdicionais do TC.

A função jurisdicional⁹ do TC (a jurisdição financeira em sentido próprio) consiste, sobretudo, no julgamento das contas. “Esta é uma actividade constituída pela determinação da correcção e legalidade das contas apresentadas no final do exercício ou da gerência financeira (em princípio anual), por todos os responsáveis por dinheiros públicos (os que cobram receitas ou pagam despesas; ou os que autorizam o respectivo pagamento), verificando a respectiva conformidade legal” (Franco *apud* Gaspar, 2001). Cabendo, em exclusivo, ao TC a efectivação de responsabilidades financeiras decorrentes da prática de actos ilegais ou irregulares da gestão e utilização de dinheiros públicos, a disciplina jurídica que tutela o apuramento da responsabilidade financeira encontra-se na

⁹ A Lei 98/97 (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas) separa claramente a função controlo/auditoria da função jurisdicional, de julgamento de responsabilidades financeiras.

LOPTC. No Capítulo 2, analisam-se os aspectos julgados mais pertinentes deste diploma, relacionados com o âmbito do artigo.

Acrescente-se, ainda, que no âmbito da terceira revisão da LEO (cfr. Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto) foram acrescentadas novas disposições relacionadas com a responsabilidade financeira, no quadro do controlo orçamental, em particular, da fiscalização administrativa e jurisdicional da execução do Orçamento do Estado (cfr. art.ºs 58-72 da LEO).

No âmbito do presente artigo julga-se importante verificar de que forma as Forças Armadas se inserem, administrativamente, no Estado. Apesar da multiplicidade de atribuições, o Estado tem personalidade jurídica una. “Do vasto conjunto de atribuições que tem, o Estado reserva para si próprio e acciona directamente, através dos seus próprios órgãos e serviços, aquelas que considera mais apropriado satisfazer desse modo” (Pimentel, 2007: 116). É a administração directa do Estado¹⁰, onde as Forças Armadas se inserem, através do Ministério da Defesa Nacional (cfr. art.º 35º da Lei n.º 29/82 de 11 de Dezembro – Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (à qual, doravante, faremos menção como LDNFA)).

Os órgãos do Estado directamente responsáveis pela Defesa Nacional e pelas FFAA são o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo, o Conselho Superior de Defesa Nacional e o Conselho Superior Militar (cfr. n.º 1 do art. 37º LDNFA). Subordinados ao Governo e directamente responsáveis pelas FFAA e pela componente militar da Defesa Nacional surgem¹¹: o Conselho de Chefes de Estado-Maior, o CEMGFA e os CEM dos Ramos (cfr. n.º 2 do art. 37º da LDNFA). “Por razões de eficiência, a lei promove a *desconcentração administrativa*, isto é, atribui poderes de decisão que, em princípio, seriam de um órgão superior para outros órgãos daquele hierarquicamente dependentes, ou permite que um órgão superior autorize que alguns dos seus poderes sejam exercidos por órgão ou agente seu subordinado¹²” (Pimentel, 2007: 124).

Ainda em relação à instituição militar julga-se importante a constatação do que vem estabelecido no Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR) quanto aos deveres e responsabilidades dos CDC.

¹⁰ “É, pois, a actividade administrativa que é exercida pelos órgãos e serviços integrados na pessoa colectiva Estado” (Pimentel, 2007: 116).

¹¹ Os órgãos que a seguir se referem são *órgãos centrais* ou da *administração central do Estado* porque têm competência sobre todo o território nacional (Pimentel, 2007: 124).

¹² Designam-se por *órgãos locais* os “órgãos cuja competência se exerce apenas sobre a parcela de território que lhes esteja legalmente atribuída, embora de acordo com as ordens, instruções e directivas dos órgãos centrais correspondentes”. Nas Forças Armadas, são exemplos de órgãos locais os Comandantes de Zona Militar e de Zona Marítima (Pimentel, 2007: 125).

Assim, o EMFAR estabelece que o militar que exerça funções de comando, direcção ou chefia exerce o poder de autoridade inerente a essas funções, sendo que o exercício dos poderes de autoridade implica a *responsabilidade* pelos actos que por si ou por sua ordem forem praticados (cfr. n.ºs 1 e 2 do art.º 10º do EMFAR). Caracteriza ainda, nos artigos 35º e 36º, o que o exercício de competências legalmente estabelecidas implica para as funções comando, direcção e chefia. Assim, a função comando traduz-se no exercício da autoridade que é conferida a um militar para dirigir, coordenar e controlar comandos, forças, unidades e estabelecimentos. O exercício da autoridade conferido pelas leis e regulamentos é acompanhado da correspondente responsabilidade, que não é delegável, sendo o CDC o único responsável, em todas as circunstâncias, pela forma como as forças ou unidades subordinadas cumprem as missões atribuídas (cfr. n.ºs 1 e 2 do art.º 35º do EMFAR). A função direcção ou chefia traduz-se no exercício da autoridade que é conferida a um militar para dirigir, coordenar e controlar estabelecimentos e órgãos militares. O exercício da autoridade conferida pelas leis e regulamentos é acompanhado da *correspondente responsabilidade*, que não é delegável, sendo o CDC o único responsável, em todas as circunstâncias, pela forma como os estabelecimentos e órgãos militares subordinados cumprem as missões atribuídas (cfr. n.º 1 e 2 do art.º 36º do EMFAR).

Capítulo 2 - Prestação de contas e responsabilidade financeira

Feito que está o enquadramento da problemática em análise interessa, agora, a questão da prestação de contas, no âmbito da jurisdição e controlo financeiro do TC, para se perceber qual a sua relação com a responsabilidade financeira. É assim determinante que se analise com pormenor a sua organização e funcionamento, *maxime*, a LOPTC¹³.

Uma das missões do TC, enquanto órgão de controlo externo das finanças públicas, é julgar as contas que a lei manda submeter-lhe. No entanto, dispõe de competências relativas à fiscalização prévia, à fiscalização concomitante e à fiscalização sucessiva e competência jurisdicional relativa à efectivação de responsabilidades financeiras. “A sua acção concretiza-se concedendo ou recusando visto aos processos a ele sujeitos, efectuando a verificação das contas das entidades sujeitas à sua prestação e realizando auditorias, quer durante o período de execução das despesas, quer após o encerramento do exercício” (Tribunal de Contas, 2006: 8).

¹³ Para melhor se perceber a organização do Tribunal de Contas vd. Anexo 1 (Organograma do Tribunal de Contas).

2.1. As Entidades controladas e tipos de controlo

O TC exerce a função de controlo financeiro e a função de controlo jurisdicional em relação a todas as entidades que gerem ou utilizam dinheiros públicos, em geral (art.º 2º da LOPTC). Os Ramos das FFAA, enquanto serviços do Estado, estão naturalmente sujeitos a estas funções de controlo.

Através dos seus poderes de fiscalização prévia, o TC verifica se os instrumentos geradores de despesa (actos, contratos, etc.) ou representativos de responsabilidades financeiras directas e indirectas descritos na lei (vd. art.º 46º da LOPTC) estão em conformidade com as leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento orçamental (cfr. n.º 1 do art.º 44º da LOPTC). “A competência relativa ao exercício desta modalidade de fiscalização é exercida mediante a concessão ou recusa do visto nos actos jurídicos a ela sujeitos ou através da declaração de conformidade. A recusa do visto ou da declaração de conformidade terão como efeito a ineficácia do respectivo acto ou contrato” (Tribunal de Contas, 2008?).

No âmbito dos seus poderes de fiscalização concomitante, o TC “acompanha a execução de actos, contratos, orçamentos, programas e projectos e, em geral, a actividade financeira desenvolvida antes do encerramento da respectiva gerência” (Tribunal de Contas, 2008?).

No âmbito da fiscalização sucessiva ou *a posteriori*, exercida depois de terminado o exercício ou a gerência e elaboradas as contas anuais, os poderes do TC, consubstanciam as seguintes formas de controlo (Tribunal de Contas, 2008?):

- Apreciação da execução do Orçamento de Estado e das Regiões Autónomas, mediante a elaboração de pareceres sobre as respectivas contas (nos termos das als. a) e b) do n.º 1 do art.º 5º, e 41º da LOPTC);
- Realização de auditoria de contas às contas das entidades do SPA, com vista a efectuar a avaliação dos respectivos sistemas de controlo interno, apreciando a legalidade, eficiência e eficácia da sua gestão financeira (cfr. al. d) do n.º 1 do art.º 5º, e art.ºs 40º e 54º da LOPTC);
- Realização de auditorias de qualquer tipo ou natureza sobre a legalidade, a boa gestão financeira e os sistemas de controlo interno, tendo por base determinados actos, procedimentos, aspectos parcelares da gestão financeira ou a sua globalidade das entidades referidas no art.º 2º (cfr. als. f) e g) do n.º 1 do art.º 5º e art.º 55º, ambos da LOPTC);
- Verificação interna de contas restrita “à análise e conferência da conta apenas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência com evidência dos saldos de abertura e de encerramento e, se for caso disso, a declaração de extinção de responsabilidade dos tesoureiros caucionados” (nos termos do art.º 53º da LOPTC).

2.2. Da prestação de contas

A obrigação de prestar contas (*accountability*) materializa-se, entre outros deveres, na elaboração de determinados documentos, relatórios, quadros, balanços, demonstrações, etc., no final de um determinado período, podendo coincidir com o do ano civil, com o fim do mandato, com a cessação da actividade, com o termo de um determinado projecto ou a extinção do organismo¹⁴. Nessa altura devem elaborar-se e apresentar-se contas, conforme instruções do Tribunal¹⁵.

Com a nova redacção da al. g) do n.º 1 do art.º 51º, introduzida pela Lei n.º 48/2006, as entidades das FFAA que estão sujeitos à elaboração e prestação de contas são o *Estado-Maior General das Forças Armadas e respectivos Ramos*¹⁶. Esta recente alteração no modo de prestação de contas traz, presumivelmente, implicações no processo.

Desde logo, na diminuição em número das contas apresentadas, passando a haver apenas uma conta por Ramo o que se traduzirá, entre outros, na redução de diversos documentos e demonstrações, na organização da conta¹⁷, mas também, dos emolumentos a cobrar. O que é expectável é que seja apresentada uma conta por Ramo, consolidada, e não apenas o conjunto de várias contas meramente agregadas.

Outra implicação possível prende-se com o âmbito das auditorias realizadas pelo TC. A partir da referida alteração, as auditorias, pelo menos no âmbito da fiscalização sucessiva, serão a cada um dos Ramos, o que significa que quando o TC verifica as contas de uma determinada UEO está, na prática, a verificar as contas do Ramo a que ela pertence e cujo responsável é o CEM¹⁸. Julga-se importante deixar claro que esta implicação não iliba os responsáveis directos pelas infracções financeiras tipificadas na lei (vd. exemplos no Apêndice 1 –

¹⁴ O art.º 52º da LOPTC refere as condições e as datas em que as contas devem ser prestadas, v.g., *as contas, prestadas por anos económicos e elaboradas pelos responsáveis da respectiva gerência (...) são remetidas ao Tribunal até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam* (vd. n.ºs 1e 4 do art.º 52º).

¹⁵ V.g., no caso da organização e documentação das contas abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), devem-se cumprir as Instruções nº 1/2004 - 2ª Secção.

¹⁶ Na versão originária (Lei n.º 98/97) as entidades das FFAA que prestavam contas eram o EMGFA e respectivos Ramos, *bem como as unidades militares*.

¹⁷ Ainda neste âmbito, devido ao facto da alteração do modo de prestação de contas ser recente, será necessário um esforço em relação ao mapa de fluxos de caixa, por parte dos Ramos, no sentido de harmonizar os saldos de abertura da conta única com os saldos de encerramento das diversas UEO, que prestavam contas do anterior modo.

¹⁸ É importante relembrar que a competência para autorização de despesas (própria e delegada) está centrada no CEM de cada Ramo, apesar de a poder delegar.

Exemplos de infracções financeiras) pois a responsabilidade pela reposição dos respectivos montantes recai sobre o agente ou agentes da acção (cfr. n.º 1 do art.º 61º da LOPTC). O art.º 62º do mesmo diploma, por outro lado, prevê as situações em que os gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira sejam responsabilizados subsidiariamente (cfr. al.º a), b) e c) do n.º 3 do art.º 62º da LOPTC):

- a) Por permissão ou ordem sua, o agente tiver praticado o facto sem se verificar a falta ou impedimento daquele a que pertenciam as correspondentes funções;*
- b) Por indicação ou nomeação sua, pessoa já desprovida de idoneidade moral, e como tal reconhecida, haja sido designada para o cargo em cujo exercício praticou o facto;*
- c) No desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno.*

No âmbito desta última alínea, provavelmente, terão de haver ajustamentos nos sistemas de controlo interno de cada um dos Ramos, pelo facto residente na diferença de apresentação de diversas contas por Ramos – cada uma com um responsável próprio – e a prestação de contas única, da responsabilidade primária do CEM respectivo¹⁹.

No Apêndice 2 (Tendências da prestação de contas) fazemos um exercício prospectivo sobre a prestação de contas.

2.3. Da verificação de contas à introdução do feito em juízo

As contas são enviadas ao TC para efeitos de verificação e homologação, e endereçadas a entidades de tutela, a fim de serem objecto de apreciação e eventual aprovação. Trata-se de uma verificação sucessiva que se pode realizar através da verificação interna e/ou verificação externa ou auditoria de contas²⁰ (Ribeiro, 2006: 38).

¹⁹ O grau de confiança dos sistemas de controlo interno obtém-se examinando a segurança e a fiabilidade da informação e o seu grau de eficácia na prevenção e detecção de erros e irregularidades.

²⁰ Cabe ao Tribunal de Contas decidir a modalidade a adoptar, com base em critérios de actualidade, materialidade, oportunidade e risco (Ribeiro, 2006: 37).

O Plenário da 2ª Secção aprova até 15 de Dezembro de cada ano, com subordinação ao plano trienal, o plano anual de verificação, do qual constam (vd. art.º 40º da LOPTC):

- A relação das entidades dispensadas da remessa de contas;
- A relação das entidades cujas contas são objecto de verificação externa;
- A relação das entidades cujas contas serão devolvidas com e sem verificação interna pelos serviços de apoio;
- O valor da receita ou despesa abaixo do qual as entidades sujeitas à prestação de contas ficam dispensadas de as remeter ao Tribunal;
- As auditorias a realizar, independentemente de processos de verificação de contas;
- As acções a realizar no âmbito do relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado.

“As contas de reduzido valor, de entidades de pouco impacto na opinião pública, sem antecedentes de irregularidades nem objecto de críticas da comunicação social, estão naturalmente destinadas a ser dispensadas de envio ao Tribunal” (Ribeiro, 2006: 38). Relativamente às outras – i.e., às que ultrapassam determinados montantes pré-estabelecidos, pertencem a sectores considerados críticos ou foram objecto de denúncias e notícias negativas na comunicação social – o TC começa por seleccionar aquelas que submeterá a controlo ou verificação externa, que será realizado na sede da entidade em causa, podendo estender-se a todos os organismos com ela relacionados. Todas as restantes estão vocacionadas para uma observação formal no Departamento de Verificação Interna de Contas (DVIC)²¹. Este departamento procede a análises numerosas, embora simples. Verifica se: todos os documentos de elaboração e apresentação obrigatória foram remetidos ao Tribunal; houve cumprimento dos aspectos formais, datas, assinaturas, etc.; há correspondência entre saldos de abertura e de encerramento do exercício anterior; e procede à confirmação aritmética do “ajustamento”²². “Apenas em casos de irregularidade manifesta, v.g., aparecimento de saldos negativos, erros grosseiros ou falhas inexplicáveis, se procederá à verificação externa destas contas. Caso contrário, as mesmas contas serão homologadas, pela 2ª Secção, e devolvidas” (Ribeiro, 2006: 39).

²¹ Vd. Anexo 1 (Organograma do TC). Acrescente-se que, normalmente, existe articulação entre os diversos departamentos, possibilitando que quando uma determinada entidade seja objecto de auditoria, num determinado ano, não será de verificação interna.

²² O ajustamento é o confronto das somas do saldo de abertura e os débitos, por um lado, com a soma dos créditos e o saldo de encerramento por outro (Ribeiro, 2006: 39).

Centremo-nos nas contas que são objecto de fiscalização sucessiva através de auditorias ou verificação externa. Fala-se de auditorias quando se quer abranger um conjunto mais alargado de situações do que quando nos referimos a verificações externas.

A verificação externa de contas pressupõe a prévia existência e disponibilidade daquelas, i.e. que as contas tenham sido recebidas no TC, objecto de uma primeira apreciação interna e, posteriormente, sujeitas a trabalho de campo com análise *in loco*. Todavia, as contas podem não ter sido enviadas, não se encontrarem encerradas ou nem sequer existirem. Nestes casos, as acções de controlo assumem a designação de *auditorias*. “Basicamente, os princípios adoptados e as metodologias de trabalho são semelhantes, sofrendo apenas adaptações de pormenor, designadamente em relação ao âmbito” (Ribeiro, 2006: 39).

A auditoria, considerada como meio fundamental da acção controladora do TC, pode revestir-se de várias formas, destacando-se as seguintes: financeiras; operacionais ou de resultados; integradas; orientadas; de projectos ou programas; de sistemas; ambientais (Tribunal de Contas, 2008?). De qualquer forma o seu desenvolvimento é, genericamente, marcado pelas seguintes fases, com os respectivos produtos (Ribeiro, 2006: 42):

1. Estudo preliminar e planeamento – Plano Global de Auditoria
2. Trabalho de campo – Projecto de Relato
3. Contraditório – Apreciação das respostas
4. Redacção do projecto de relatório – Projecto de Relatório
5. Agendamento e discussão – Relatório

As primeiras quatro fases são desenvolvidas por um Departamento de Auditoria, sob a autoridade e supervisão de um Juiz Conselheiro²³. Este, por sua vez, apresenta o projecto de relatório em Sub-secção da 2ª Secção, composta por três Juízes. Caso não haja unanimidade, a discussão é alargada ao plenário da 2ª Secção (nove Juízes), podendo ainda ser alargada por iniciativa do Conselheiro Relator ou do Presidente. Depois de adoptado, o *projecto* transforma-se em *relatório* do TC e é objecto de um conjunto de operações destinadas a promover, designadamente, a publicidade e o *follow-up* com vista a assegurar que ele produz as melhorias de actuação pretendidas (Ribeiro, 2006: 42).

Os relatórios do TC, que incluem apreciações sobre legalidade, regularidade e boa gestão financeira, são sempre comunicados ao Procurador-Geral Adjunto, representante do Ministério Público, junto da Sede do TC (vd. n.º 4 do art.º 29º da LOPTC), a quem cabe, em primeiro lugar, a introdução do feito em juízo,

²³ Que é também o Conselheiro Relator.

para efeitos de julgamento de responsabilidade financeira. No entanto, os relatórios das acções de controlo do TC, bem como os relatórios das acções dos órgãos de controlo interno, que evidenciem factos constitutivos de responsabilidade financeira podem dar origem a julgamento, podendo este ser requerido não só pelo Ministério Público, mas também – se este não acusar – por órgãos de direcção, superintendência ou tutela (no caso das acções do TC) ou por órgãos de controlo interno (no caso das acções realizadas pelos mesmos) (vd. n.º 1 do art.º 89º da LOPTC).

A efectivação de responsabilidades financeiras tem lugar mediante processos de julgamento de contas e de responsabilidades financeiras. O processo de julgamento de contas visa tornar efectivas as responsabilidades financeiras evidenciadas em relatórios de verificação externa de contas. O processo de julgamento de responsabilidade financeira visa tornar efectivas as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios das acções de controlo do Tribunal elaborados fora do processo de verificação externa de contas ou em relatórios dos órgãos de controlo interno (vd. n.ºs 1, 2 e 3 do art.º 58º da LOPTC).

2.4. Responsabilidade financeira: a reintegratória e a sancionatória

A LOPTC prevê duas modalidades de responsabilidade financeira: a reintegratória e a sancionatória. A primeira destina-se a assegurar a reposição ou entrada, no erário público, de dinheiros ou valores objecto de alcance, desvio, pagamento indevido, falta de liquidação ou cobrança. A segunda traduz-se na aplicação de multas por incumprimento de obrigações financeiras ou infracções de disposições tipificadas na lei (Ribeiro, 2006: 44).

Nos casos de alcance²⁴, desvio de dinheiros ou outros valores e ainda de pagamentos indevidos, o TC pode condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infracção, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer (cfr. n.º1 do art.º 59 da LOPTC).

Além destas, o TC pode ainda condenar o responsável a repor todas as importâncias não arrecadadas em prejuízo do erário público nos casos de prática, autorização ou sancionamento doloso que impliquem a *não liquidação, cobrança ou entrega de receitas* em violação das normas legais aplicáveis. Nos casos referidos anteriormente, a responsabilidade recai sobre o agente ou

²⁴ V.g., teoricamente, alguém que não preste contas está em *alcance* por determinados dinheiros ou outros valores, pois não consegue explicar o destino que lhe deu.

agentes da acção²⁵, ou seja, “sobre a pessoa a quem o facto ilícito é imputável e, *subsidiariamente*, sobre os membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados, exatores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitas à jurisdição do TC, se forem estranhos ao facto, nas situações tipificadas na Lei (vd. n.º 3 do art.º 62º da LOPTC). A efectivação da responsabilidade é feita por sentença condenatória do TC, proferida em colectivo e com respeito pelo princípio do contraditório (cfr. art.ºs 13º e 79º da LOPTC) (Martins, et al., 2007: 309). O Tribunal pode relevar ou reduzir a responsabilidade financeira quando se verifique negligência, devendo fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou relevação (cfr. n.º 2 do art.º 64º da LOPTC).

Por outro lado, os casos em que o TC pode aplicar multas, por infracções de natureza financeira são os que vêm indicados no n.º 1 do art.º 65º da LOPTC (vd. Apêndice 1 – Exemplos de infracções financeiras). Neste âmbito, o TC poderá revelar a responsabilidade quando se verifiquem as situações tipificadas no n.º 8 do art.º 65º da LOPTC. Para além destas situações, o TC pode ainda aplicar multas perante as situações referidas no n.º 1 do art.º 66º da LOPTC (outras infracções). Estas multas têm um limite máximo – o correspondente a 40 UC²⁶ (3.840 €) – e as previstas no art.º 65º – o equivalente a 150 UC (14.400 €).

As multas são graduadas de acordo com a gravidade da falta, o grau de culpa dos agentes, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica e a existência de antecedentes (art.º 67º, n.º2). Como já se disse, a aplicação das multas não impede que se efectivem em simultâneo as reposições devidas (cfr. n.º 5 do art.º 65º). No entanto, *se o responsável proceder ao pagamento da multa em fase anterior à de julgamento, o montante a liquidar é o mínimo*²⁷ (cfr. n.º 3 do art.º 65º da LOPTC), não prejudicando a efectivação da responsabilidade pelas reposições devidas, se for caso disso (cfr. n.º 6 do art.º 65º da LOPTC).

Capítulo 3 - A organização financeira dos três Ramos das Forças Armadas

Uma vez analisada a questão da responsabilidade financeira, num sentido mais restrito, com os seus contornos jurídicos ditados pela LOPTC, é fundamental entender a organização financeira dos três Ramos das FFAA para,

²⁵ Na responsabilidade pelos alcances não há a consagração de uma responsabilidade objectiva. O que realmente se verifica é que a lei coloca a carga do responsável, desde que em funções, o ónus de provar que agiu sem culpa (Martins, et al, 2007: 310)

²⁶ A Unidade de Conta processual (UC), utilizada como valor de referência na fixação das custas judiciais, corresponde a 1/4 do valor do salário mínimo nacional. A partir de 1 de Janeiro de 2007, foi feita a actualização do seu valor, com efeitos para o triénio 2007/09, passando a ser de 96 € (noventa e seis euros).

²⁷ Situação que tem ocorrido cada vez com mais frequência (cfr. Escorrega, 2008).

mais adiante, poder deduzir as implicações da *responsabilidade financeira dos CDC e a sua aplicação nos três Ramos das FFAA*.

Quando nos referimos à organização financeira pretende-se tratar, não apenas das atribuições dos órgãos dos três Ramos que compõem a estrutura financeira, mas também – de uma forma necessariamente breve – do fluxo de informação e procedimentos necessário ao desenvolvimento e alimentação do processo financeiro, em particular, do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN).

No âmbito da organização financeira dos Ramos, consideramos de especial importância a entrevista que os Directores (Superintendente, no caso da Marinha) financeiros nos deram (cfr. Escorrega, 2008).

3.1. Estrutura financeira

Como já foi referido, os Ramos das FFAA inserem-se na administração directa do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional. A sua gestão financeira rege-se pelo regime geral da contabilidade pública, sendo dotados de autonomia administrativa²⁸. Apesar de, no âmbito da Defesa Nacional, perseguirem fins semelhantes – relacionados com a utilização do instrumento militar – possuem organizações financeiras distintas, fruto, em grande parte, de mutações organizacionais que foram sofrendo ao longo da sua história²⁹.

Por outro lado, a reestruturação em curso, no âmbito da administração central do Estado e dos processos de reorganização e de integração funcional a decorrer no âmbito do Ministério da Defesa Nacional – v.g., implementação do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN); alteração do modo e modelo de prestação de contas, seguindo o normativo do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e passando a haver uma “entidade única prestadora de contas”, através do seu responsável máximo – implicou que os Ramos procedessem a alterações nas suas organizações. Essas alterações, de uma forma geral, estão actualmente em fase de implementação, nos três Ramos, o que provoca naturais ajustamentos estruturais e/ou procedimentais.

²⁸ Os serviços e organismos dispõem de créditos inscritos no Orçamento do Estado e os seus dirigentes são competentes para, com carácter definitivo e executório, praticarem actos necessários à autorização de despesas e seu pagamento, no âmbito da gestão corrente (cfr. art.º 3º do DL 155/92). Os Ramos das FFAA dependem quase exclusivamente do OE, embora possam gerar algumas receitas próprias. Prestam serviços e produzem bens, por vezes sem contraprestação, recorrendo a meios financeiros provenientes do OE.

²⁹ Essas mutações devem-se a diversos factores, tais como, alteração das missões típicas, redimensionamento, imposições políticas, etc.

3.1.1. *Marinha*

Por Despacho de 9 de Janeiro de 2008, do Almirante CEMA, entrou em vigor o novo Regulamento de Administração Financeira da Marinha (RAFM) com produção de efeitos referidos a 1 de Janeiro de 2008, reestruturando o Sistema de Administração Financeira da Marinha (SAFM) no que concerne às suas estruturas, matriz de competências e formas de organização e funcionamento. Esta foi considerada uma *“medida estrutural indispensável à edificação do novo paradigma de gestão financeira e de um sistema de controlo adequado às características dessa nova gestão. Transformou-se o paradigma administrativo-financeiro para um paradigma funcional, “acabando” com os conselhos administrativos (os conselhos tem existência na lei; só efectivamente deixarão de existir aquando da reformulação orgânica)*³⁰.

No âmbito da organização do SAFM, são definidos, no RAFM, os órgãos e Serviços a quem compete a administração financeira da Marinha, bem como as respectivas competências ou atribuições (cfr. art.ºs 3º ao 9º do RAFM). Os órgãos e serviços são o Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA); o Superintendente dos Serviços Financeiros (SSF); as entidades responsáveis pelos Sectores da Marinha, designadamente, o Comandante Naval (CN), os titulares dos órgãos Centrais de Administração e Direcção (OCAD) e o Director-geral da Autoridade Marítima (DGAM); os órgãos da Superintendência dos Serviços Financeiros (SSF); as CDC dos comandos, forças, unidades e outros órgãos da Marinha; os Serviços Administrativos e Financeiros (SAF) dos comandos, forças, unidades e outros órgãos da Marinha. As atribuições são as constantes do Quadro 1 (Resumo das atribuições dos órgãos intervenientes na administração financeira da Marinha).

No âmbito do planeamento e execução financeira, são aí definidos os princípios e instrumentos de gestão, compreendendo, estes, os instrumentos de planeamento financeiro (plano financeiro de longo prazo, plano financeiro de médio prazo, orçamento anual da Marinha e orçamentos de tesouraria) e os sistemas de gestão (sistemas contabilísticos, sistemas de catalogação e de controlo de inventariação de bens e sistema de Informação) (cfr. art.ºs 10º ao 19º do RAFM).

É ainda definido o sistema de controlo interno da Marinha. Neste âmbito, são definidos três escalões: estratégico, sectorial e operacional (ou autocontrolo). O controlo estratégico é exercido pela Direcção do Apuramento de Responsabilidades (DAR/SSF), o controlo sectorial é exercido pelas entidades responsáveis pelos Sectores da Marinha e o controlo operacional ou autocontrolo é exercido

³⁰ Cfr. Escorrega, 2008.

pelos CDC dos comandos, forças, unidades e outros órgãos da Marinha (cfr. art.ºs 20º ao 24º do RAFM). A articulação com a actividade dos órgãos e serviços de inspecção, auditoria ou fiscalização externos à Marinha, é efectuada através do Estado-Maior da Armada (cfr. art.º 25º do RAFM).

Quadro 1 – Resumo das atribuições dos órgãos intervenientes na administração financeira da Marinha

| ÓRGÃO | DEPENDÊNCIA | | ATRIBUIÇÕES | OBS |
|--|---|---------|---|---|
| | HIERÁRQUICA | TÉCNICA | | |
| CEMA | - | | Decisão, definição e orientação superior da administração financeira da Marinha. | <i>Presta contas ao TC.</i> |
| SSF | CEMA | - | Condução superior das actividades de administração financeira; controlo estratégico (interno), através da DAR. | <i>Autoridade Técnica;</i> O controlo estratégico tem carácter transversal relativamente a toda a administração financeira da Marinha e é exercido pela DAR. |
| CN, OCAD e DGAM <i>(Responsáveis Sectoriais)</i> | CEMA | SSF | Direcção da execução das actividades de administração financeira; controlo sectorial (interno). | <i>O controlo sectorial consiste na verificação, acompanhamento e avaliação do controlo operacional de cada comando, força, unidade ou órgão da Marinha do mesmo sector funcional.</i> |
| UEO <i>(CDC)</i> | CN, OCAD e DGAM <i>(Responsáveis Sectoriais)</i> | SSF | Planeamento e execução dos procedimentos relativos à utilização dos recursos financeiros; controlo operacional (interno) ou autocontrolo. | <i>O controlo operacional ou autocontrolo consiste na verificação, acompanhamento e informação centrado sobre a actividade financeira dos comandos, forças, unidades e outros órgãos da Marinha</i> |
| SAF | UEO | SSF | Órgãos executivos em matéria de administração financeira dos comandos, forças, unidades e outros órgãos da Marinha. Existem, no total da Marinha, 18 SAF, que executam o orçamento. | |

3.1.2. Exército

A organização financeira do Exército encontra-se dispersa por diversos diplomas – alguns dos quais carecendo de revogação³¹ – principalmente, devido às recentes alterações provocadas pela reestruturação em curso, no âmbito da

³¹ V.g., Regulamento para a Administração dos Recursos Materiais e Financeiros nas UEO do Exército (Despacho n.º 335/94 do Gen CEME), onde há procedimentos e atribuições que

administração central do Estado e dos processos de reorganização e de integração funcional a decorrer no âmbito do Ministério da Defesa Nacional, aliás, com semelhantes implicações para os outros Ramos.

“A estrutura financeira baseia-se em três níveis principais: a Direcção de Finanças (DFin), os Centros de Finanças (CFin) e as Unidades; a organização financeira do Exército coloca a Direcção de Finanças na dependência do Comandante da Logística”³². Para um conhecimento mais aprofundado, vd. Quadro 2 (Resumo das atribuições dos órgãos intervenientes na administração financeira do Exército).

Quadro 2 – Resumo das atribuições dos órgãos intervenientes na administração financeira do Exército

| ÓRGÃO | DEPENDÊNCIA | | ATRIBUIÇÕES | OBS |
|------------------------|-------------|------------------------------|--|---|
| | HIERÁRQUICA | TÉCNICA | | |
| CEME | - | - | Administração financeira do Exército. | <i>Presta contas ao TC. É o 1º nível da cadeia de comando do Exército</i> |
| IGE | CEME | - | Inspeção e fiscalização | <i>Apoia o CEME no exercício das funções de controlo e avaliação.</i> |
| Cmd Log | CEME | - | Assegurar as actividades do Exército no domínio da administração dos recursos materiais e financeiros. | <i>Detém a autoridade técnica (exercida através da DFin).</i> |
| OCAD (incl Cmd Log) | CEME | Cmd Log (através da DFin) | Assegurar as actividades de planeamento de curto prazo e de direcção e execução; comandar as UEO definidas por despacho do CEME. | <i>É o 2º nível da cadeia de comando. O nível de autoridade “comando” abrange todos os recursos e actividades e inclui o poder de delegar as competências por si abrangidas. Há ainda UEO, dependentes do VCEME, que se submetem à autoridade técnica do Cmd Log. Cada OCAD tem uma Inspeção que apoia o comandante no planeamento e execução das inspeções, às UEO na sua dependência.</i> |
| DFin | Cmd Log | Cmd Log | Exerce a autoridade técnica no domínio da administração de recursos financeiros. | <i>É a DFin que submete as contas do Exército à apreciação do TC.</i> |

(cont.)

carecem de alteração, em resultado de diversas determinações e evoluções – técnicas e tecnológicas – recentes.

³² Cfr. Escorrega, 2008.

(continuação)

| ÓRGÃO | DEPENDÊNCIA | | ATRIBUIÇÕES | OBS |
|----------------------|--|--------------------------------------|--|--|
| | HIERÁRQUICA | TÉCNICA | | |
| CFin | OCAD | Cmd Log (através da DFin) | Executar, coordenar e controlar a actividade administrativo-financeira dos OCAD; Superintender tecnicamente nos actos de gestão financeira e orçamental das secções logísticas das UEO. | <i>Aguarda-se a publicação da organização e competências dos Centros de Finanças, através de portaria conjunta; Até então, cumpre-se o estipulado no DReg n.º 69/94 de 17 de Dezembro, do MDN; Existem cinco CFin; Em cada CFin existe uma Secção de Auditoria</i> |
| Direcções e Brigadas | OCAD | Cmd Log (através da DFin) | Comandar e gerir os recursos humanos, materiais e financeiros postos à sua disposição. | <i>É o 3º nível da cadeia de comando do Exército. Inclui, entre outras, as Zonas Militares dos Açores e da Madeira.</i> |
| UEO (CDC) | OCAD (directamente, ou através de Direcções, Brigadas ZM, etc.) | Cmd Log (através da DFin) | Comandar e gerir os recursos humanos, materiais e financeiros postos à sua disposição. | <i>As UEO, de uma forma geral, estão na directa dependência do 3º nível da cadeia de comando.</i> |
| SecLog | UEO | Cmd Log (através dos CFin e DFin) | Executar a gestão financeira das UEO, sob a orientação do seu CDC | <i>Existem, no total do Exército, 66 SecLog, que executam o orçamento.</i> |

A Lei Orgânica do Exército (DL n.º 61/2006, de 21 de Março) define, no seu art.º 4º, que o Exército é dotado de autonomia administrativa e que a sua gestão financeira se rege pelo regime geral da contabilidade pública, competindo ao Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME) a sua administração financeira e patrimonial. Para apoiar o CEME no exercício das funções de controlo e avaliação existe, na sua directa dependência, a Inspeção-Geral do Exército (IGE)³³, que é um órgão de inspecção e fiscalização (vd. DReg n.º 69/2007, de 28 de Junho, do MDN). Ainda nessa Lei, é estabelecido que é um OCAD, o Comando da Logística (Cmd Log)³⁴,—

³³ A IGE é o órgão do Exército que figura na colectânea de legislação relativa ao Sistema de Controlo Interno da Administração Pública, do TC.

³⁴ Ao Cmd Log, enquanto OCAD, compete-lhe assegurar a superintendência e execução em áreas ou actividades específicas essenciais (cfr. n.º 1 do art.º 18º do DL n.º 61/2006), em concreto, no domínio da administração dos recursos materiais e financeiros. Aparentemente, o Cmd Log aprova a determinação de uma necessidade, manda comprar, dá o cabimento, autoriza a compra, autoriza o pagamento, estabelece prioridades para a distribuição e manda entregar.

– ao contrário dos outros Ramos, em que a área financeira, depende directamente do responsável máximo – que assegura as actividades do Exército no domínio da administração dos recursos materiais e financeiros (cfr. n.º 1 do art.º 20º), dispondo, o seu comandante *de autoridade técnica* no âmbito da administração dos recursos materiais e financeiros (cfr. n.º 4 do art.º 20º).

No DReg n.º 74/2007, de 2 de Julho, do MDN, estabelecem-se as atribuições, as competências e a estrutura dos OCAD do Exército. Apesar de existirem várias subunidades orgânicas do Cmd Log que também intervêm no processo financeiro (Estado-Maior, Inspecção, Direcção de Aquisições, etc.) é à Direcção de Finanças (DFin) que compete exercer a autoridade técnica e a realização de auditorias³⁵ no âmbito da administração financeira (cfr. al. i) do n.º 1 do art.º 20º). Além de outras atribuições, é a DFin³⁶ que propõe as normas de execução necessárias ao funcionamento da administração financeira no Exército (cfr. al. f) do n.º 1 do art.º 20º), garantindo a coordenação e o apoio adequado aos órgãos de si dependentes tecnicamente (v.g. Centros de Finanças), competindo-lhe, também, conferir, ajustar e submeter as contas de gerência, prestadas pelos órgãos responsáveis pela gestão financeira, ao TC, para ulterior fiscalização e apreciação (vd. al.s n) e o) do n.º 1 do art.º 20º).

Os OCAD, que constituem a estrutura de comando de segundo nível (cfr. Despacho n.º 132 do CEME de 23 de Junho de 2006), promovem a simplificação das relações de comando, competindo-lhes as actividades de planeamento de curto prazo de direcção e execução e comandam as UEO definidas por despacho do CEME (vd. DL n.º 61/2006). Neste âmbito, referir que o nível de autoridade “comando” abrange todos os recursos e actividades e inclui o poder de delegar as competências por si abrangidas (cfr. n.º 2 do art.º 3º do DL n.º 61/2006).

Após a publicação da nova Lei Orgânica do Exército (DL n.º 61/2006), O DReg 75/2007, de 3 de Julho, do MDN, veio estabelecer que os Centros de Finanças (CFin) estão especialmente organizados para apoiar tecnicamente os comandos e são regulados por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Defesa Nacional, das Finanças e da Administração Pública (cfr. art.º 15º). Como, até então, essa portaria não foi publicada, o normativo legal que regula os CFin são o DReg 69/94, de 17 de Dezembro do MDN (atribuições, organização e competências dos CFin do Exército) e o

³⁵ Possuindo, para tal, uma Repartição de Auditoria com 6 Oficiais, 1 Sargento e 7 civis, divididos pelas áreas de auditoria financeira, jurídica, contas e abonos e descontos.

³⁶ Existe uma aparente contradição entre o QOP aprovado por Despacho de 15Jul06 do CEME e o DReg 74/2007 do MDN, pois, neste último, existe apenas Repartição de Informação de Gestão Financeira e Contabilidade e, no primeiro, existem a Repartição de Informação de Gestão e a Repartição de Gestão Financeira e Contabilidade.

Despacho 334/94 do CEME, de 19 de Dezembro de 1994 (Regulamento dos CFin)³⁷, onde se estabelece que os CFin são órgãos de execução, coordenação e controlo da actividade administrativo-financeira dos comandos territoriais ou de natureza territorial e dos comandos funcionais, dependendo tecnicamente do Cmd Log, através da DFin (vd. art.º 1º do DReg 69/94). Nos CFin existe uma Secção de Auditoria, que assegura essa função no âmbito das UEO na dependência do OCAD (ou do VCEME).

O Despacho n.º 132 do CEME, de 23 de Junho de 2006, estabelece que o funcionamento da cadeia de comando do Exército baseia-se em três níveis principais – o Comando do Exército, os órgãos Centrais de Administração e Direcção e as Direcções e Brigadas – ficando as UEO, de uma forma geral, na directa dependência do nível Direcções e Brigadas. Como tal, a estas compete comandar determinadas UEO, com as inerentes responsabilidades. A administração dos recursos materiais e financeiros nas UEO do Exército é regulada por dois diplomas principais: DReg n.º 70/94, de 21 de Dezembro, do MDN e o Despacho 335/94³⁸ do CEME, de 21 de Dezembro. As Secções Logísticas são o órgão de execução da gestão logística e financeira das UEO do Exército, sob orientação do seu CDC, responsável pelas actividades deste âmbito (cfr. n.º 2 do artº 1º do DReg 70/94 do MDN).

3.1.3. Força Aérea

O Despacho n.º 60/05/A do CEMFA, de 29 de Dezembro de 2005 veio provocar alterações significativas³⁹ na organização financeira da Força Aérea. Entre outras, aprovou-se a organização, estrutura e quadro orgânico da Direcção de Finanças da Força Aérea (DFFA), na directa dependência do CEMFA e extinguiu-se a Direcção de Finanças (DFin) e o Serviço Administrativo (SA) do Comando Logístico e Administrativo da Força Aérea (CLAFA), transferindo as respectivas competências para a DFFA. *“Este modo de organização satisfaz, e a experiência tem vindo a demonstrar que é boa solução. A experiência dos*

³⁷ No âmbito desta investigação, não deixa de ser significativo que, no art.º 10º deste Regulamento, se estabelecem os procedimentos em caso de *apuramento ou suspeita da existência de qualquer alcance ou desvio de valores ou qualquer irregularidade que afecte os interesses do Estado*.

³⁸ Na Secção VIII deste diploma há sete artigos (cfr. art.ºs 29º - 35º) dedicados à questão da responsabilidade dos diferentes agentes que intervêm na administração de recursos financeiros, nas UEO do Exército.

³⁹ No modelo anterior, que vigorou até 2006, haviam 11 Unidades da Força Aérea que tinham autonomia administrativa (cfr. DL 338/84), sendo a prestação de contas feita individualmente, perante o TC. Era a Direcção de Finanças, no entanto, que auditava as contas e as enviava ao TC.

últimos dois anos tem demonstrado que há um maior interesse, participação e envolvimento de todos”.⁴⁰ Para um conhecimento mais aprofundado, vd. Quadro 3 (Resumo das atribuições dos órgãos intervenientes na administração financeira da Força Aérea).

Quadro 3 – Resumo das atribuições dos órgãos intervenientes na administração financeira da Força Aérea

| ÓRGÃO | DEPENDÊNCIA | | ATRIBUIÇÕES | OBS |
|-------------|-------------|---------|--|---|
| | HIERÁRQUICA | TÉCNICA | | |
| CEMFA | - | | Decisão, definição e orientação superior da administração financeira da Força Aérea. | <i>Presta contas ao TC.</i> |
| IGFA | CEMFA | - | Exercício da função controlo | |
| DFFA | CEMFA | - | Assegurar a gestão dos recursos financeiros postos à disposição da Força Aérea. | <i>As competências que estavam atribuídas à Direcção de Finanças e ao Serviço Administrativo do CLAF transitarão para a DFFA.</i> |
| COFA e OCAD | CEMFA | DFFA | Exercer a autoridade hierárquica sobre as UEO da sua dependência hierárquica | <i>Os OCAD são o CLAF e o CPESFA(de acordo com a LOFA)</i> |
| UEO (CDC) | COFA e OCAD | DFFA | Dirigir e controlar toda a actividade da Unidade | |
| GA | UEO | DFFA | Garantir a administração financeira da Unidade | <i>Assegura o normal funcionamento administrativo-logístico da Unidade</i> |
| EAI | GA ou UEO | DFFA | Fornecer o apoio na área de administração e intendência do pessoal que presta serviço na Unidade e executar a gestão financeira da mesma | <i>Existem, no total da Força Aérea, 11 EAI, que executam o orçamento.</i> |

Ao CEMFA compete dirigir, coordenar e administrar a Força Aérea (cfr. al. a) do n.º 4 do art.º 8º da Lei 111/91, Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)). A Inspeção-Geral da Força Aérea (IGFA) é o órgão de apoio do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) no exercício da função controlo⁴¹, cujas competências e estrutura foram definidas pelo DReg

⁴⁰ Cfr. Escorrega, 2008.

⁴¹ No que se refere à área financeira, compete à Inspeção de Administração Financeira (IAF) da DFFA, (na sequência do Despacho 60/05/A mudou-se o nome para Auditoria Administrativa e

nº 54/94, de 3 de Setembro, do MDN, rectificado pela Declaração de Rectificação nº 247/94, de 30 de Novembro.

Assim, compete à DFFA assegurar a gestão dos recursos financeiros postos à disposição da Força Aérea, bem como obter os fundos, certificar o cumprimento dos requisitos legais nas despesas a efectuar pelos órgãos cuja responsabilidade administrativa e financeira lhe tenham sido atribuídos e efectuar a sua liquidação (cfr. art.ºs 12º e 23º do DReg 52/94). Compete-lhe também, entre outras atribuições, exercer a inspecção técnica das actividades dos órgãos executivos da administração financeira (SA e EAI). O Comando Operacional da Força Aérea (COFA) e os OCAD, enquanto comandos funcionais exercem autoridade hierárquica sobre as UEO da sua dependência hierárquica (cfr. nº 3 do art.º 3º da LOFA) tendo, portanto, responsabilidades nas atribuições de recursos.

Aos CDC das UEO da FAP cumpre, por força dos regulamentos (v.g. RFA 305-1(B) – Regulamento da Organização das Bases Aéreas, de Fevereiro 1999) dirigir e controlar toda a actividade das UEO a seu cargo. Nas Bases Aéreas, existe o Grupo de Apoio (GA), competindo ao seu Comandante garantir a administração financeira da Unidade, de acordo com a legislação e directivas superiores (cfr. ponto 604.b. do RFA 305-1(B)).

Na dependência hierárquica e técnica do Grupo de Apoio, existe a Esquadra de Administração e Intendência (EAI) que tem por missão fornecer o apoio na área de administração e intendência do pessoal que presta serviço na Unidade e executar a gestão financeira da mesma, em conformidade com as normas legais aplicáveis à Administração Pública e exigidas pelo TC (cfr. ponto 610 do RFA 305-1(B)).

3.2. Normas e procedimentos financeiros – O Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional

As normas e procedimentos financeiros alimentam a estrutura administrativo-financeira dos Ramos das FFAA, constituindo a base do planeamento, execução e controlo financeiro, enfim, da gestão financeira. Esta não “pode dispensar a utilização de adequados e fiáveis sistemas de informação e de controlo interno, que permitam aos gestores não só bem decidir, como pilotar, aperfeiçoar e corrigir permanentemente a execução da gestão” (Moreno, 2006: 255).

As normas e procedimentos financeiros em uso nos três Ramos subordinam-se, naturalmente, às disposições em vigor no âmbito da administração financeira do Estado, em geral. Realçam-se, no aplicável, as seguintes: Lei de Bases

Financeira) exercer a inspecção técnica dos órgãos executivos de administração financeira, conforme prescrito no DReg nº 52/94, de 3 de Setembro, do MDN. Na DFFA, existe ainda uma Repartição de Auditoria Administrativa, de “gabinete”, principalmente, de verificação da legalidade das contas apresentadas pelas UEO.

da Contabilidade Pública (Lei 8/90), Regime da Administração Financeira do Estado (DL 155/92), Regime de Tesouraria do Estado (DL 191/99), LEO, Códigos de Classificação das Despesas Públicas (DL 171/94 e DL 26/2002), Planos e Relatórios de Actividades (DL 183/96), Regras relativas à definição dos programas e medidas a inscrever no Orçamento de Estado (OE), Código dos Contratos Públicos (DL 18/08), bem como as circulares da Direcção Geral do Orçamento (DGO), Direcção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).

Através do inquérito realizado e das entrevistas efectuadas (cfr. Escorrega, 2008), constata-se que na grande maioria das UEO dos três Ramos (94%) existem normas e procedimentos escritos que regulam o exercício da actividade financeira (v.g., planos de actividades anuais devidamente elaborados e aprovados).

Devido a recentes transformações no âmbito da reforma da administração financeira do Estado, vulgo RAFE – em concreto, no Ministério da Defesa Nacional – as normas e procedimentos alteraram-se substancialmente, com a implementação do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN).

Em ordem à aplicação da RAFE em todo o MDN, o SIGDN – projecto pioneiro na Administração Pública, ao nível dos Serviços Integrados – foi instituído pelo Despacho 18885/2002 do MDN como “ (...) *um sistema de informação com incidência financeira constituindo uma plataforma comum que imponha procedimentos normalizados e permita dar cabal satisfação ao exercício das competências ministeriais consagradas na Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas*”, permitindo dessa forma, ao Ministro da Defesa Nacional, “ (...) *orientar a elaboração do orçamento do Ministério da Defesa Nacional e fiscalizar a respectiva execução e, bem assim, controlar a correcta administração dos meios financeiros postos à disposição das Forças Armadas*”.

Julga-se importante, no âmbito do presente trabalho, conhecer a organização genérica do SIGDN. Assim, este encontra-se estruturado em três grupos funcionais, sendo cada um constituído por blocos ou componentes funcionais, conforme a Tabela 1 (Grupos funcionais do SIGDN).

Tabela 1 – Grupos funcionais do SIGDN

| GRUPOS | BLOCOS |
|----------------|--|
| Grupo 1 | Bloco 1.1 – POCP + Gestão de Activos + Compras Bloco 1.2 – Planeamento e Controlo do Orçamento Bloco 1.3 – Vencimentos |
| Grupo 2 | Bloco 2.1 – Complemento à Área Financeira Bloco 2.2 – Logística Bloco 2.3 – Gestão de Recursos Humanos |
| Grupo 3 | Bloco 3.1 – Auditoria e Indicadores de Gestão |

Fonte: (Dinis, et al., 2007: 8).

Como princípio orientador da implementação do SIGDN, foi validado e adoptado, pelo MDN, em 2005, o conceito de prestação de conta por Ramo (a designada conta única), considerando que tal resultaria num aumento significativo de transparência e rigor em relação às diversas formas de prestação de contas. Resultante de diálogo entre o MDN e o TC surge, posteriormente, a alteração da al. g) do art.º 51º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC), ficando como entidades prestadoras de contas, no âmbito da fiscalização sucessiva pelo TC, apenas o EMGFA e respectivos Ramos⁴² (Dinis, et al., 2007: 9). Nesse sentido, as entidades prestadoras de contas são as unidades-macro no sistema (designadas por “empresas” - vd. Tabela 2) havendo, para as restantes entidades, a possibilidade de se extraírem demonstrações financeiras para efeitos de prestação de contas (Dinis, et al., 2007: 9).

Tabela 2 – Entidades que constituem as “empresas” no SIGDN

| EMPRESA | ENTIDADE |
|---------|--|
| 1000 | Gabinete do Ministro da Defesa |
| 1100 | Secretaria-Geral |
| 1200 | Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional |
| 1300 | Direcção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar |
| 1400 | Direcção-Geral de Infra-estruturas |
| 1500 | Direcção Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa |
| 1600 | Inspeção-Geral da Defesa Nacional |
| 1700 | Instituto da Defesa Nacional |
| 1800 | Polícia Judiciária Militar |
| 1900 | Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência |
| 1960 | Instituto de Estudos Superiores Militares |
| 2000 | Estado-Maior General das Forças Armadas |
| 3000 | Marinha de Guerra Portuguesa |
| 4000 | Exército Português |
| 5000 | Força Aérea Portuguesa |

Fonte: (Dinis, et al., 2007: 9).

Pela inerente necessidade de harmonização e normalização, ao nível da gestão financeira dos Ramos, a implementação de um sistema desta natureza e dimensão tem impactos organizacionais elevados⁴³. Estes podem-se destacar em

⁴² Na nova redacção da LOPTC, introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, as unidades militares deixaram de ser mencionadas como entidades prestadoras de contas.

⁴³ Conforme já constatámos anteriormente, o conceito de entidade única prestadora de contas, ao suscitar a necessidade de um novo quadro de competências financeiras, foi invocado pelos Ramos da FFAA (v.g., Despacho n.º 60/05/A do CEMFA e Despacho n.º 01/08 de 9 de Janeiro,

quatro dimensões diferentes⁴⁴: adesão plena à RAFE, adoção do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)⁴⁵, nova plataforma informática e alteração cultural e organizacional (vd. Quadro 4 - Impacto do SIGDN).

Quadro 4 – Impacto do SIGDN

| DIMENSÃO | IMPACTO |
|-------------------------------------|--|
| Adesão plena à RAFE | <ul style="list-style-type: none"> - Todos os pagamentos a credores efectuados pela DCTF; Encerramento das contas bancárias fora do Tesouro (exceptuam-se os casos de pagamentos a partir de fundos de maneiço que vierem a ser autorizados); - Impossibilidade total de efectuar pagamentos sem prévia cobertura orçamental; - Cumprimento escrupuloso dos prazos de encerramento das contas mensais e anuais. - Uma única entidade prestadora de contas por Ramo; Competência própria centrada no CEM de cada Ramo - prestação de contas extraordinária apenas pela sua cessação de funções. |
| Adopção do POCP | <ul style="list-style-type: none"> - Mudança radical pela introdução da contabilidade digráfica; - Maior especialização do pessoal da área financeira; Necessidade de formação/reciclagem em POCP; - Aplicação das Instruções nº 1/2004 do TC para POCP - Conta de Gerência + Balanço - Demonstração de Resultados + mapas anexos. - A contabilidade passa a evidenciar o valor do património afecto a cada UEO bem como as eventuais reavaliações, abates e transferências assumindo como custos as depreciações desses bens (amortizações). |
| Nova plataforma informática | <ul style="list-style-type: none"> - Aumento do grau de harmonização, digitalização e integração de processos; - Produção de informação de qualidade, fiável, atempada em cada nível de responsabilidade; informação fluida da base para o topo e vice-versa; - Redução de custos de sustentação dos sistemas (pessoal e material); - Necessidade de maior formação e especialização do pessoal; maior complexidade de operação. |
| Alteração cultural e organizacional | <ul style="list-style-type: none"> - Novo conceito de gestão. “Proveitos”, “custos”, “rentabilidade”, “património”, “indicadores de gestão” passam a integrar o vocabulário dos responsáveis das UEO; - Visibilidade e transparência. Publicitação em Diário da República das contas de gerência dos Ramos em sede de POCP; - Reestruturação dos Serviços Financeiros Centrais dos Ramos e de todo o dispositivo financeiro e uma adequação das suas atribuições e competências. |

do CEMA) no sentido de proceder a mudanças administrativas e estruturais, no âmbito da administração de recursos financeiros dos Ramos.

⁴⁴ In Palestra ao Curso de Promoção a Oficial Superior, em 14Fev08, no IESM, proferida pelo COR ADMAER João Augusto Duarte Mata, responsável pela área financeira do SIGDN, subordinada ao tema “*SIG – Harmonização da Gestão Financeira dos Ramos*”.

⁴⁵ O Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), publicado no Decreto-Lei nº 232/97, de 3 de Setembro, é um sistema de contas, aplicável a todos os organismos da administração central, regional e local que vem criar as condições para a integração da contabilidade, patrimonial e analítica, num sistema único, instrumento considerado indispensável à gestão das entidades públicas e à sua avaliação.

No mesmo sentido destes diferentes impactos estão as opiniões recolhidas através do questionário realizado (cfr. Escorrega, 2008). Através dele, constata-se que o módulo financeiro do SIG já se encontra implementado e em exploração na grande maioria da UEO dos três Ramos (87,5 %), facto esse que, apesar de obrigar os CDC a um planeamento mais cuidado das actividades, lhes proporciona uma maior confiança na assunção das responsabilidades financeiras que lhe estão cometidas.

De qualquer forma, tal como já referido anteriormente, as regras e procedimentos escritos que regulam o exercício da actividade financeira nos três Ramos, associados aos mecanismos de controlo interno existentes, permitem-nos deduzir que estão reunidas as principais condições para se prevenir a ocorrência de infracções financeiras.

Capítulo 4 - As “competências” dos Comandantes, Directores ou Chefes

Como se constatou nos capítulos anteriores, os CDC desempenham um papel fundamental na administração dos recursos financeiros. Interessa agora analisar o exercício de competências financeiras legalmente estabelecidas no âmbito do desempenho das funções militares de Comando, Direcção e Chefia.

Tal como já referido anteriormente, o exercício de autoridade que se traduz para cada uma dessas funções implica a responsabilidade pelos actos que por si ou por sua ordem forem praticados tendo, para tal, direito a receber formação adequada ao pleno exercício das funções e missões que lhe forem atribuídas tendo em vista a sua valorização humana e profissional. Numa altura em que tanto se associam competências à gestão de recursos humanos, formação, educação, desempenho, mérito, responsabilidades, etc., julga-se importante tratar a questão das competências em dois planos distintos: no plano jurídico-administrativo e no plano da formação/qualificação.

Neste sentido, consideram-se de elevada importância as opiniões recolhidas através das entrevistas e do inquérito realizado (cfr. Escorrega, 2008), em particular as relacionadas com o desempenho profissional e com a formação.

4.1. Competências enquanto poderes jurídicos

É através da actuação dos seus órgãos que a pessoa colectiva Estado (aqui e agora representado pelos Ramos das Forças Armadas) exercita os respectivos direitos e impulsiona o cumprimento dos respectivos deveres, tendo em vista a satisfação do interesse público a seu cargo. Para que a pessoa colectiva possa agir na prossecução dos seus fins, a lei confere aos respectivos órgãos um conjunto de poderes jurídicos. “Tais poderes proporcionam aos titulares desses

órgãos as condições para agir, mas delimitam-lhe, simultaneamente, o campo de actuação permitido. A competência⁴⁶ exprime-se em poderes funcionais, não em direitos subjectivos dos próprios órgãos ou das pessoas seus titulares. A esses poderes funcionais conferidos por lei a um órgão administrativo para serem exercidos pelo respectivo titular na prossecução das atribuições da pessoa colectiva em que aquele estiver integrado chama-se competência” (Pimentel, 2007: 126). Esta, definida por lei ou por regulamento, é irrenunciável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes e à substituição (cfr. art.º 29 do Código do Procedimento Administrativo (CPA)).

A organização administrativa das Forças Armadas assenta no modelo hierárquico, do qual decorre uma relação de serviço caracterizada por um vínculo jurídico de subordinação entre os respectivos sujeitos, mediante o qual o superior dispõe do poder de direcção (dar ordens e instruções) e o subordinado está vinculado ao dever de obediência (a essas ordens e instruções). A hierarquia pode ser analisada enquanto relação entre órgãos (hierarquia externa)⁴⁷, em que o superior condiciona ou pode condicionar ao subalterno o exercício da sua competência, ou ser vista enquanto relação entre órgãos e agentes, ou mesmo entre agentes (hierarquia interna)⁴⁸ (Pimentel, 2007: 135).

Esta relação hierárquica pode-se caracterizar pelos poderes e deveres dos intervenientes. Assim, genericamente, os poderes do superior são: de direcção, disciplinar (quando a lei o concede), de supervisão, de inspecção, de decidir recursos, de decidir conflitos de competência e de substituição (quando a lei o der) (Pimentel, 2007: 136-139). “O superior na relação hierárquica pode ser um indivíduo (v.g., um CDC) ou uma entidade colegial (conselho, comissão, etc.). A resultante da decisão do órgão singular ou da deliberação do órgão colectivo consubstancia sempre uma ordem, recomendação ou orientação que é para ser obedecida pelos subalternos” (Pimentel, 2007: 136).

⁴⁶ Julgamos conveniente, no âmbito do Direito Administrativo, clarificar a relação entre “atribuições” “competências” e “missões”. Atribuições são os fins que a lei comete às pessoas colectivas; competências são os poderes jurídicos de que os órgãos de uma pessoa colectiva dispõem para prosseguirem as atribuições desta; missões são as tarefas desenvolvidas pelos diversos serviços públicos vista à consecução dos respectivos fins ou de objectivos marcados. Em regra, os diferentes órgãos de uma pessoa colectiva dispõem de competências diversas para prosseguir atribuições idênticas (...) (Caupers, 2003: 115).

⁴⁷ “Traduz o relacionamento entre órgãos e organiza e ordena a repartição das competências, cujo exercício se exprime na prática de actos jurídicos (decisões em casos concretos) cujos efeitos se vão repercutir externamente (sobre outras pessoas colectivas ou sobre cidadãos)” (Pimentel, 2007: 135).

⁴⁸ Traduz o relacionamento entre órgãos e agentes e entre agentes entre si, é desprovida de efeitos para o exterior da pessoa colectiva a que eles pertencem e diz respeito à organização própria, interna, de distribuição de tarefas; no fundo, diferencia superiores e inferiores hierárquicos” (Pimentel, 2007: 135).

Uma vez que muitas das competências, de âmbito financeiro, dos CDC lhes são delegadas consideramos necessário abordar a questão da delegação de poderes. Apesar de, na legislação, ser comum a competência para tomar decisões estar concentrada no órgão de mais elevada hierarquia (Ministro, CEM dos Ramos, etc.) é fisicamente impossível exercer pessoalmente essa competência em toda a sua amplitude, além de ser orgânica e funcionalmente ineficiente. “Daí, a lei autorizar em muitos casos que o órgão superior delegue nos seus subordinados o exercício de todos ou parte dos poderes que ela própria lhe conferiu” (Pimentel, 2007: 149).

Delegação de poderes (ou delegação de competência) é “o acto pelo qual um dado órgão administrativo, normalmente competente em determinada matéria, e estando para tal habilitado pela lei, vem permitir que outro órgão ou agente pratique actos administrativos sobre essa mesma matéria” (Pimentel, 2007: 149). A subdelegação é uma delegação de segundo grau, em que o delegado funciona também como delegante, estando submetida a regime jurídico semelhante, mas com condicionantes. O CPA prevê, no seu art.º 36º, as subdelegações em condições distintas consoante se trate da primeira subdelegação ou das subsequentes⁴⁹. Mas, enquanto a primeira subdelegação depende de autorização (manifestação de vontade expressa) do delegante (cfr. n.º 1 do art.º 36º) já as subdelegações subsequentes são admitidas pelo CPA desde que o delegante as não proíba (manifestação de vontade tácita) (Caupers, 2003: 124-125).

Apesar de interpretações diversas quanto às possibilidades de subdelegação é razoável aceitar, em termos gerais, três níveis de delegação de competências, sendo uma por delegação e duas subdelegações; ou seja, o delegado pode, por sua vez, subdelegar, aí se esgotando a possibilidade de subdelegação⁵⁰. Todavia, uma vez que o texto do CPA não impõe limites, julgamos que casos haverá em que a realidade concreta pode abrir porta a mais degraus, por tal se mostrar o mais consentâneo com a proximidade e o bom conhecimento entre o decisor e o assunto a decidir.

“Os actos praticados por um órgão ao abrigo de poderes delegados ou subdelegados têm valor rigorosamente idêntico ao que teriam se praticados pelo órgão delegante, sendo definitivos e executórios nos mesmos termos em que o seriam se fossem praticados por este último” (Pimentel, 2007: 151). No entanto, o órgão superior (delegante ou subdelegante) continua a ser o responsável último já que a lei, pelo facto de o autorizar a delegar os seus poderes, não o liberta da responsabilidade que lhe atribuiu pela totalidade da função a seu

⁴⁹ Em qualquer dos casos é indispensável que a lei não interdite a subdelegação.

⁵⁰ Cfr. Interpretação Técnica n.º 3, de 31Jan07, da Repartição de Auditoria da Direcção de Finanças do Comando da Logística do Exército.

cargo. Para tal, confere-lhe(s) os poderes necessários a um controlo adequado e interveniente sobre o(s) órgão(s) delegado ou subdelegado subordinados (Pimentel, 2007: 149).

Competindo aos Chefes de Estado-Maior (CEM) a administração financeira e patrimonial dos Ramos podem autorizar actos financeiros de acordo com as competências que são conferidas por lei aos órgãos máximos dos serviços com autonomia administrativa⁵¹. As leis orgânicas dos Ramos habilitam os respectivos Chefes de Estado-Maior a delegar e/ou subdelegar as competências que lhe estão atribuídas (cfr. n.º 3 do art.º 6º da LOMAR, de 26Fev93; n.º 4 do art.º 9º da LOE, de 21Mar06; cfr. n.º 3 do art.º 5º, da LOFA, de 26Fev93). Os Ramos têm, sob o directo comando do CEM, duas linhas hierárquicas por meio das quais se poderão desconcentrar competências, através de actos de delegação: a linha do Comando e a linha dos órgãos centrais de administração e direcção (vd. Quadro 5 – Quadro genérico de delegação de competências).

Quadro 5 – Quadro genérico de delegação de competências

| COMPETÊNCIA (v.g., locação e aquisição de bens e serviços) | | | | |
|--|-----------------|----------------------|-----------------------------|--|
| | Delegada do MDN | Própria | Delegada | Subdelegada |
| Marinha | CEMA | CEMA (100.000 €) | VCEMA; OCAD; CN | CDC das UEO na dependência dos anteriores (podendo ainda, em certos casos, sub-subdelegar nos 2ºs CDC) |
| Exército | CEME | CEME (100.000 €) | VCEME; OCAD | |
| Força Aérea | CEMFA | CEMFA (100.000 €) | VCEMFA; OCAD; DFFA; COFA | |

As principais atribuições e competências dos CDC, nos diferentes Ramos, encontram-se vertidas em diversas normas, (v.g., Despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada n.º 01/08 de 9 de Janeiro na Marinha; Despacho n.º 335/94 do CEME, de 21 de Dezembro de 1994, no Exército; Regulamento da Organização das Bases Aéreas, de Fevereiro 1999, na Força Aérea). Parece-nos, no entanto, que fruto das reorganizações em curso são necessárias algumas alterações a estas normas, pelo facto do paradigma da administração financeira nos Ramos se encontrar modificado, pelas transformações recentes. Julgamos que as alterações necessárias atrás referidas terão, naturalmente, que ser feitas numa base casuística devido às diferentes dimensões e organizações financeiras dos Ramos (v.g., a

⁵¹ A este respeito, cfr. al. a) do n.º 1 do art.º 17º do DL n.º 197/99 de 8 de Junho.

quantidade de órgãos de execução orçamental: Marinha-18; Exército-66; Força Aérea-11), apesar da pretendida normalização, ao nível do MDN.

4.2. Competências enquanto qualificações formativas

A Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho (PE-CONS 3662/07) relativa à instituição do Quadro Europeu de Qualificações (QEQ) para a aprendizagem ao longo da vida, de Janeiro de 2008, define “competência” como a capacidade comprovada de utilizar o conhecimento, as aptidões e as capacidades pessoais, sociais e/ou metodológicas, em situações profissionais ou em contextos de estudo e para efeitos de desenvolvimento profissional e/ou pessoal. No âmbito do QEQ, descreve-se mesmo a competência em termos de responsabilidade e autonomia.

Assim, associamos competências à mobilização de um conjunto de recursos pessoais para alcançar determinados objectivos profissionais, incluindo neste binómio a capacidade de resolver de forma eficaz situações novas e emergentes e não apenas à aprendizagem de conteúdos formativos, em contexto formal (escola) ou mesmo de trabalho (experiência). De qualquer forma, os conteúdos formativos desempenham um papel central, enquanto suporte dos conhecimentos, no âmbito das competências. É neste quadro que nos interessa analisar a oferta formativa militar, no âmbito da ARF, à disposição dos CDC.

Julga-se importante analisar, comparativamente, a formação na área dos recursos financeiros (REC FIN) com as áreas dos recursos de pessoal (REC PESS), de material (REC MAT) e com a área das operações (OPS). Para termos noção dos conteúdos formativos, efectuámos o levantamento das principais acções de formação⁵², nos três Ramos, que habilitam os CDC a desempenhar a sua função. (vd. Quadro 6 – Comparação de tempos escolares (TE) de ARF com outras áreas funcionais).

Numa breve análise aos dados compilados, pode-se constatar o seguinte:

- De entre as quatro áreas funcionais a prioridade *geral* atribuída, expressa em percentagem de tempos escolares, é a seguinte: 1ª - Operações (28,1%); 2ª - Pessoal (8%); 3ª - Materiais (6,1%); 4ª - Finanças (3,7%).
- No âmbito dos cursos exclusivos dos Ramos, o curso que dá maior prioridade à ARF, expressa em percentagem de tempos escolares, é o Curso Complementar Naval de Guerra (CCNG) (17,5 %).

⁵² Apesar de não identificadas, os Ramos promovem acções de formação próprias, com duração reduzida (1-2 semanas), para militares que vão desempenhar as funções de CDC, com alguns tempos dedicados à administração de recursos financeiros (ARF). Devemos ainda acrescentar que neste estudo não foi tida em consideração a formação específica dos militares que pertencem à área específica de Administração (Militar, Naval ou Aeronáutica), por razões óbvias. Os programas de curso a que tivemos acesso são os referentes ao ano lectivo 2007-2008.

Quadro 6 – Comparação de tempos escolares (TE) de administração de recursos financeiros (ARF) com outras áreas funcionais

| RAMOS - CURSO | TE TOTAIS | | TE REC PESS | | TE REC MAT | | TE REC FIN | | TE OPS | | OBS | |
|------------------------|--------------|-----|-----------------|------|-----------------|------|-----------------|------|------------------|------|---|---------------------------------|
| | N.º | % | N.º | % | N.º | % | N.º | % | N.º | % | | |
| MARINHA | | | | | | | | | | | | |
| CPOS | 315 | 100 | 67 | 21,3 | 40 | 12,7 | 4 ^a | 1,3 | 71 | 22,5 | a) Economia e Finanças | |
| CCNG | 342 | | | | | | | | | | | a) Comportamento Organizacional |
| CPOG | 106 | | 48 ^a | 14,0 | 44 ^b | 12,9 | 60 ^c | 17,5 | 22 | 6,4 | b) Logística c) Economia e Gestão Pública | |
| | | | 4 | 3,8 | 6 | 5,7 | 4 | 3,8 | 20 | 18,9 | | |
| EXÉRCITO | | | | | | | | | | | | |
| CPOS | 618 | 100 | 19 ^a | 3,1 | 42 | 6,8 | 4 | 0,6 | 310 | 50,2 | a) ARH Campanha e Paz | |
| CEM | 562 | | 3 ^a | 0,5 | 3 ^a | 0,5 | 0 | 0 | 284 | 51 | a) Incl. no Apoio de Serviços na Componente Terrestre | |
| CPOG | 98 | | 6 | 6,1 | 3 | 3,1 | 3 | 3,1 | 78 | 79,6 | | |
| | | | | | | | | | | | | |
| FORÇA AÉREA | | | | | | | | | | | | |
| CPOS | 526 | 100 | 3 | 0,6 | 5 | 1,0 | 2 | 0,4 | 70 ^a | 13,3 | a) Emprego de Forças | |
| CPOG | 90 | | 6 | 6,7 | 8 | 8,9 | 2 | 2,2 | 24 | 26,7 | | |
| CONJUNTO | | | | | | | | | | | | |
| CPOS | 244 | 100 | 20 ^a | 8,2 | 8 ^b | 3,3 | 21 | 8,6 | 64 ^c | 26,2 | a) Cmd e Liderança b) Logística c) Inclui exercício | |
| CEM | 1092 | | 30 | 2,7 | 28 | 2,6 | 18 | 1,6 | 237 ^a | 21,7 | a) Não inclui plan. exercícios | |
| CPOG | 702 | | 14 ^a | 2,0 | 8 ^a | 1,1 | 14 ^b | 2,0 | 94 ^c | 13,3 | a) Incl na Adm Rec. b) Economia e Finanças; RAFE (Adm Rec) c) Inclui exercício | |
| MÉDIA TOTAL (%) | 100 % | | 8,0 % | | 6,1 % | | 3,7 % | | 28,1 % | | | |

– Ao nível conjunto, é interessante verificar que no CPOS e no CPOG é dada uma maior importância à ARF (segunda prioridade, em geral) em relação às outras áreas.

No questionário realizado aos CDC (cfr. Escorrega, 2008) foi possível constatar aspectos significativos, em relação à ARF, que podem afectar o seu desempenho. Solicitada a ordenação da especial preocupação com as funções Pessoal, Materiais, Finanças e Operações, as opiniões dos CDC apontam, em geral, para as seguintes prioridades:

- 1ª Prioridade: Pessoal – Operações – Finanças – Materiais
- 2ª Prioridade: Finanças – Pessoal e Operações – Materiais
- 3ª Prioridade: Materiais – Finanças – Operações – Pessoal
- 4ª Prioridade: Materiais – Operações – Finanças – Pessoal

Estas prioridades não parecem estar alinhadas com a prioridade dada à formação de ARF, como constatámos na análise comparativa dos tempos escolares. Por outro lado, uma grande maioria dos CDC considera que o momento em que

lhe foi proporcionada a formação foi a mais apropriada para o seu desempenho, apesar de considerarem que apenas foi pouca (47%) ou suficiente (45%). Das entrevistas e inquéritos realizados (cfr. Escorrega, 2008) foi possível ainda constatar que em geral, no âmbito do SIGDN, é necessário um esforço na formação para se poder tirar o máximo rendimento do sistema e, consequentemente, melhorar a gestão de recursos financeiros.

Por último, em cerca de 60% das respostas obtidas no inquérito considera-se que na formação de ARF, o tema da responsabilidade financeira, em particular a jurisdição do TC, foi pouco abordado e cerca de 96% julga importante ou muito importante que esta questão, em concreto, seja abordada nos cursos. Nesse sentido, efectuámos uma pesquisa da oferta formativa neste âmbito. No Apêndice 3 (Conteúdos formativos no âmbito do Tribunal de Contas) apresentamos algumas soluções que derivaram, principalmente, das conversas e entrevistas ocorridas no TC.

Conclusões

Resta-nos, enfim, concluir. Ao abrigo do princípio da responsabilidade, cabe a todos aqueles que gerem dinheiros públicos o ónus de provar que agiram em conformidade com o Direito e salvaguarda do interesse público, através da conveniente prestação de contas. A responsabilidade pela prática de actos financeiros ilegais é uma das consequências da produção de infracções financeiras, além de outras, relacionadas como o próprio valor jurídico do acto (a sua inexistência, invalidade, ineficácia ou mera irregularidade). Essa responsabilidade pode assumir diversos tipos – política, criminal, civil, disciplinar e financeira – e, em virtude dos seus diferentes fundamentos e regimes jurídicos, são cumulativas, i.e. umas não excluem as outras.

Do ponto de vista legislativo, encontramos referências explícitas à questão da responsabilidade financeira em diversas normas jurídicas, v.g., na Lei 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental) ou mesmo na Lei Constitucional 1/2005, de 12 de Agosto, ao estabelecer as competências jurisdicionais do TC para efectivar a responsabilidade por infracções financeiras. De qualquer forma, é na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas)⁵³ que é definido o regime jurídico da responsabilidade financeira. Por outro lado, no âmbito da instituição militar, há todo um conjunto de normas jurídicas importantes para a temática em apreço; além de todas aquelas relacionadas com a organização administrativo-

⁵³ Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto.

-financeira dos Ramos, o Estatuto dos Militares das Forças determina uma premissa fundamental, no seu art.º 10º, ao estabelecer que o exercício dos poderes de autoridade inerente à função de comando, direcção ou chefia implica a responsabilidade pelos actos que por si ou por sua ordem forem praticados.

Apesar de, no âmbito da Defesa Nacional, os três Ramos perseguirem fins semelhantes – relacionados com a utilização do instrumento militar – possuem organizações financeiras distintas, fruto, em grande parte, de mutações organizacionais que foram sofrendo ao longo da sua história. Por outro lado, a reestruturação em curso, no âmbito da administração central do Estado e dos processos de reorganização e de integração funcional a decorrer no âmbito do Ministério da Defesa Nacional, com significativos impactos nas estruturas dos Ramos, implicou que estes procedessem a mudanças administrativas e estruturais, no âmbito da administração de recursos financeiros. Essas alterações, de uma forma geral, estão em fase de implementação provocando naturais ajustamentos estruturais e/ou procedimentais.

Em ordem à aplicação da RAFE em todo o MDN, o SIGDN foi instituído em 2002 como um sistema de informação com incidência financeira constituindo uma plataforma comum que imponha procedimentos normalizados. Pela inerente necessidade de harmonização e normalização, ao nível da gestão financeira dos Ramos, a implementação de um sistema desta natureza e dimensão tem impactos organizacionais elevados, dos quais realçamos os que considerados mais significativos, em quatro dimensões diferentes: adesão plena à RAFE, adopção do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), adopção das melhores práticas e alteração cultural e organizacional através da reformulação dos processos associados. Como princípio orientador da implementação do SIGDN, foi validado e adoptado, pelo MDN, em 2005, o conceito de prestação de conta por Ramo (a designada conta única), considerando que tal resultaria num aumento significativo de transparência e rigor em relação às diversas formas de prestação de contas. Resultante de diálogo entre o MDN e o TC surge, posteriormente, a alteração da al. g) do art.º 51º da LOPTC, introduzida pela Lei n.º 48/2006, ficando como entidades prestadoras de contas, no âmbito da fiscalização sucessiva pelo TC, apenas o EMGFA e os Ramos.

Das entrevistas e do inquérito realizado (cfr. Escorrega, 2008), pode-se constatar que na grande maioria das UEO existem planos de actividades anuais devidamente elaborados e aprovados, bem como regras e procedimentos escritos que regulam o exercício da actividade financeira e mecanismos de controlo interno suficientes que permitem evitar a ocorrência de infracções financeiras; os procedimentos normalizados impostos pelo SIGDN, apesar de obrigar os CDC a um planeamento mais cuidado das actividades, proporciona-lhes uma maior confiança na assunção das responsabilidades financeiras que lhe estão cometidas.

A obrigação de prestar contas materializa-se, entre outros deveres, na elaboração de determinados documentos e demonstrações, no final de um determinado período, de acordo com a legislação em vigor e conforme instruções do TC. A recente alteração no modo de prestação de contas, além das mudanças atrás referidas, tem outras implicações no seu processo, das quais consideramos as mais significativas:

- Na diminuição, em número, das contas apresentadas, passando a haver apenas uma conta por Ramo, o que se traduzirá, entre outros, na uniformização e integração de diversos documentos e demonstrações financeiras, na organização da conta.
- Outra implicação possível prende-se com o âmbito das auditorias realizadas pelo TC. A partir da recente alteração, as auditorias, pelo menos no âmbito da fiscalização sucessiva, serão a cada um dos Ramos, o que significa que quando o TC verifica as contas de uma determinada UEO está, na prática, a verificar as contas do Ramo a que ela pertence e cujo responsável é o CEM. Julga-se importante deixar claro que esta implicação não iliba subsidiariamente os responsáveis pelas infracções financeiras tipificadas na lei (v.g. alcances, desvios, etc.) pois a responsabilidade pela reposição dos respectivos montantes recai sobre o agente ou agentes da acção.
- Provavelmente, terão de haver ajustamentos nos sistemas de controlo interno de cada um dos Ramos, pelo facto residente na diferença de apresentação de diversas contas por Ramo, cada uma com um responsável próprio, e a prestação de contas única, da responsabilidade primária do CEM respectivo⁵⁴. Neste âmbito, é importante a questão da responsabilidade subsidiária dos gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira se, no desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno.

As implicações supra apresentadas, associadas às mudanças administrativas e estruturais em curso nos Ramos e aos impactos do SIGDN, aparentemente, vão no sentido de otimizar a gestão de recursos financeiros nos Ramos e, em particular, nas UEO, com o reforço em termos de importância da função planeamento, o que parece constituir um instrumento facilitador da acção dos CDC, propiciador de boa gestão.

⁵⁴ É também importante lembrar que a competência para autorização de despesas (própria e delegada) está centrada no CEM de cada Ramo, apesar de a poder delegar.

Competindo aos Chefes de Estado-Maior (CEM) a administração financeira e patrimonial dos Ramos, podem autorizar actos financeiros de acordo com as competências conferidas por lei aos órgãos máximos dos serviços com autonomia administrativa, estando ainda habilitados a delegar e/ou subdelegar nos seus subordinados as competências que lhe estão atribuídas; os actos praticados por estes têm valor rigorosamente idêntico ao que teriam se praticados pelo delegante. No entanto, o órgão superior (delegante) continua a ser o responsável último já que a lei, pelo facto de o autorizar a delegar os seus poderes, não o liberta da responsabilidade que lhe atribuiu pela totalidade da função.

Numa lógica sistémica, para um cabal desempenho das funções inerentes a determinado cargo é necessário fornecer-lhe competências. Competência, neste contexto é a capacidade comprovada de utilizar o conhecimento, as aptidões e as capacidades pessoais, sociais e/ou metodológicas, em situações profissionais ou em contextos de estudo e para efeitos de desenvolvimento profissional e/ou pessoal. Do levantamento das diversas acções de formação que habilitam os CDC a desempenhar a sua função concluímos que a carga horária reservada para ARF é a que, percentualmente, tem menos tempos escolares em comparação com as áreas de pessoal, material ou operações. Esta situação não está alinhada com a preocupação que os CDC têm no desempenho das suas funções, ao atribuir à área financeira a segunda prioridade, relativamente às mesmas áreas. Do inquérito realizado, é ainda de salientar que em 60% das respostas obtidas, se considera que na formação de ARF o tema da responsabilidade financeira, em particular a jurisdição do TC, foi pouco abordado e cerca de 96% julgam importante ou muito importante que esta questão, em concreto, seja abordada nos cursos.

Na generalidade dos países mais desenvolvidos, a questão da prestação de contas é um princípio já assimilado, havendo, no entanto, preocupações fundamentais sobre a matéria, respeitantes à transparência e à qualidade na prestação de contas. A prestação de contas, no âmbito de um sistema de boa governação, implica a apresentação de demonstrações financeiras transparentes e fiáveis, no quadro de um sistema de controlo que previna e detecte possíveis situações de corrupção, manipulação de contas, contratações irregulares, etc. No caso da prestação de contas da administração pública e, em particular, das FFAA, é muito provável que os desenvolvimentos futuros decorram das seguintes preocupações: a aplicação do POCP; as questões ligadas à consolidação de contas; a concretização de um sistema de gestão integrado (v.g. SIGDN ou RIGORE); a prestação de contas ao TC por via electrónica. Por conseguinte, os desenvolvimentos da prestação de contas passarão, fundamentalmente, pelo modo como se prestam contas, o que, pela sua pertinência e actualidade poderá ser objecto de futuras investigações, em particular, a questão da “prestação de contas ao TC por via electrónica”.

No actual contexto, então, o especial dever de cuidado suscitado no exercício profissional de âmbito financeiro dos CDC deve continuar a materializar-se no cumprimento exaustivo de todos os poderes jurídicos inerentes às funções de comando, direcção e chefia – em particular o de *inspecção* e de *supervisão* – mas também, por obrigação legal, no cumprimento de todos os requisitos de um boa gestão, *maxime* a sua legalidade, satisfazendo também por isso os critérios de economia, eficiência e eficácia.

No sentido de contribuir para uma melhor gestão dos dinheiros públicos nas FFAA, julga-se pertinente recomendar o reforço de alguns conteúdos formativos, relacionados com a temática em apreço, nos cursos de carreira que dão acesso aos postos superiores, nomeadamente: CPOS, CPOG e, eventualmente, CEM. Nesse âmbito, no Apêndice 3 (Conteúdos formativos no âmbito do Tribunal de Contas), apresenta-se uma lista de conteúdos formativos relacionados com esta área e que, após o necessário processo de análise funcional e/ou curricular, face às razões apresentadas, deverão ser introduzidos nos programas dos cursos atrás referidos.

Referências bibliográficas

a. Monografias

- CAUPERS, João (2003). *Introdução ao direito administrativo*. 7ª ed. Lisboa: Âncora Editora, 2003.
- DINIS, COR José, MENDONÇA, CMG José e RIBEIRO, CMG António (2007). *Do ciclo de planeamento ao orçamento através do SIGDN*. Lisboa: IESM, 2007.
- FRANCO, António L. Sousa (2007). *Finanças públicas e direito financeiro*. 4ª ed; 11ª reimp. Coimbra: Edições Almedina, 2007. Vol. I. ISBN 978-972-40-3119-4.
- MARTINS, Guilherme d'Oliveira, MARTINS, Guilherme Waldemar d'Oliveira e MARTINS, Maria d'Oliveira (2007). *A lei de enquadramento orçamental: anotada e comentada*. Coimbra : Edições Almedina, 2007. ISBN 978-972-40-3271-9.
- MORENO, Carlos (2006). *Finanças públicas: gestão, controlo e auditoria dos dinheiros públicos*. 3ª ed. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 2006. ISBN 972-8094-32-9.
- PEREIRA, Paulo Trigo, et al (2007). *Economia e finanças públicas*. 2ª ed. Lisboa: Escola Editora, 2007. ISBN 972-592-200-x.
- PIMENTEL, Luis Manuel de Oliveira (2007). NS/01007: Noções fundamentais de direito administrativo castrense. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares, 2007.
- RIBEIRO, José Joaquim Teixeira (1997). *Lições de finanças públicas*. 5ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. ISBN 972-32-0673-0.
- SILVA, Barbosa da (1994). *Management Público: Reforma da administração financeira do Estado*. Lisboa : Rei dos Livros, 1994. ISBN 972-51-0110-3.
- SOUSA, Domingos Pereira de (1992). *Finanças Públicas*. Lisboa: ISCSP, 1992.

b. Monografias electrónicas

- TRIBUNAL DE CONTAS (1999). *Manual de Auditoria e Procedimentos*. [em linha]: [Lisboa] Tribunal de Contas, 9 de Fevereiro de 1999 [referência de 08 de Abril de 2008]. Disponível na Internet em: <<https://www.tcontas.pt/pt/actos/manual/manual.pdf>>.
- TRIBUNAL DE CONTAS (2002). *Glossário de termos comuns das ISC da CPLP*. [em linha] : [Lisboa] Tribunal de Contas, Novembro de 2002 [referência de 01 de Maio de 2008]. Disponível na Internet em: <https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/glossario/glossario_cplp.pdf>.
- TRIBUNAL DE CONTAS (2006). *Relatório de Actividades e Contas de 2006*. [em linha]: [Lisboa] Tribunal de Contas, 2006 [referência de 14 de Abril de 2008]. Disponível na Internet em: <https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_anual/2006/ra2006.pdf>.
- TRIBUNAL DE CONTAS (2008?). *O Tribunal de Contas na actualidade*. [em linha]: [Lisboa] Tribunal de Contas, 2008? [referência de 10 de Maio 2008]. Disponível na Internet em: <https://www.tcontas.pt/pt/apresenta/actualidade/sit_act.pdf>

c. Publicações em série

- CARMO, João Franco do (1995). Contribuição para o estudo da responsabilidade financeira. *Revista do Tribunal de Contas*. Jan/Set de 1995, 23, pp. 35-208.
- (2001). As responsabilidades financeiras no âmbito da gestão pública. *Revista do Tribunal de Contas*. Jan/Jun de 2001, n.º 35, pp. 83-93.
- CLUNY, António (1999). Responsabilidade financeira reintegratória e responsabilidade civil delitual de titulares de cargos políticos, funcionários e agentes do estado. *Revista do Tribunal de Contas*. Jul/Dez de 1995, n.º 32, pp. 85-122.
- MENDES, José, ALMEIDA, Eleanora, COSTA, Paulo (2006). Auditoria externa das finanças públicas e controlo político. *Revista do Tribunal de Contas*. Jan/Jun de 2006, n.º 45, pp. 80-107.
- RIBEIRO, Armindo de Jesus de Sousa (2006). O controlo sucessivo e a responsabilidade financeira. *Revista do Tribunal de Contas*. Jan/Jun de 2006, n.º 45, pp. 29-47.

d. Legislação

- LEI n.º 29/82: Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas. *Diário da República, 1.ª Série*. 285 (11-12-1982) 4063-4079.
- LEI n.º 111/91: Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas. *Diário da República, 1.ª Série*. 198 (29-8-1991) 4490-4494.
- DECRETO-LEI n.º 442/91: Código do Procedimento Administrativo. *Diário da República, 1.ª Série*. 263 (15-11-1991) 5852-5871.
- Com as alterações produzidas por:
- DECLARAÇÃO DE RECTIFICAÇÃO n.º 265/91. *Diário da República, 1.ª Série*. 301 (31-12-1991) 6786-(10) – 6786-(10)
 - DECRETO-LEI n.º 6/96. *Diário da República, 1.ª Série*. 26 (31-1-1996) 168-194.
- DECRETO-LEI n.º 155/92: Regime da Administração Financeira do Estado. *Diário da República, 1.ª Série*. 172 (28-7-1992) 3502-3509.
- Com as alterações produzidas por:
- DECRETO-LEI n.º 113/95. *Diário da República, 1.ª Série*. 121 (25-5-1995) 3284-3284.
 - DECRETO-LEI n.º 10-B/96, Orçamento de Estado para 1996. *Diário da República, 1.ª Série*. 71 (23-3-1996) 584-(72) – 584-(440).
 - DECRETO-LEI n.º 190/96: Balanço Social. *Diário da República, 1.ª Série*. 234 (9-10-1996) 3530-3542.
- DECRETO-LEI n.º 47/93: Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional. *Diário da República, 1.ª Série*. 48 (26-2-1993) 801-807.

DECRETO-LEI n.º 48/93: Lei Orgânica do Estado-Maior General das Forças Armadas. *Diário da República*, 1.ª Série. 48 (26-2-1993) 807-815.

DECRETO-LEI n.º 49/93: Lei Orgânica da Marinha. *Diário da República*, 1.ª Série. 48 (26-2-1993) 815-822.

DECRETO-LEI n.º 51/93: Lei Orgânica da Força Aérea. *Diário da República*, 1.ª Série. 48 (26-2-1993) 827- 832.

LEI n.º 98/97: Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. *Diário da República*, 1.ª Série. 196 (26-8-1997) 4401- 4424.

Com as alterações produzidas por:

- LEI n.º 87-B/98: Orçamento do Estado para 1999. *Diário da República*, 1.ª Série. 301 (31-12-1998) 7384-(152) – 7384-(573).

- DECLARAÇÃO DE RECTIFICAÇÃO n.º 1/99. *Diário da República*, 1.ª Série. 13 (16-1-1999) 29-29

- LEI n.º 1/2001: Segunda alteração à Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que aprova a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, alterada pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro. *Diário da República*, 1.ª Série. 3 (4-1-2001) 38-38.

- LEI n.º 55-B/2004: Orçamento do Estado para 2005. *Diário da República*, 1.ª Série. 304 (30-12-2004) 7412-(162) – 7412-(493).

- DECLARAÇÃO DE RECTIFICAÇÃO n.º 5/2005. *Diário da República*, 1.ª Série. 31 (14-2-2005) 1013-1014.

- LEI n.º 48/2006: Quarta alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. *Diário da República*, 1.ª Série. 166 (29-08-2006) 6236 – 6263.

- DECLARAÇÃO DE RECTIFICAÇÃO n.º 72/2006. *Diário da República*, 1.ª Série. 193 (6-10-2006) 7148-7148.

- LEI n.º 35/2007: Quinta alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. *Diário da República*, 1.ª Série. 155 (13-08-2007) 5202 – 5202.

DECRETO-LEI n.º 166/98: Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado. *Diário da República*, 1.ª Série. 144 (25-6-1998) 2814-2816.

DECRETO-LEI n.º 191/99: Regime da tesouraria do Estado. *Diário da República*, 1.ª Série. 130 (5-6-1999) 3145-3152.

DECRETO-LEI n.º 197/99: Regime da realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, bem como da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços. *Diário da República*, 1.ª Série. 132 (8-6-1999) 3171-3210.

LEI n.º 91/2001: Lei de Enquadramento Orçamental. *Diário da República*, 1.ª Série. 192 (20-8-2001) 5352- 5369.

Com as alterações produzidas por:

- LEI ORGÂNICA n.º 2/2002: 1ª alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, Lei de Enquadramento Orçamental. *Diário da República, 1.ª Série*. 198 (28-8-2002) 6072-6094.
- LEI n.º 23/2003: 2ª alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, Lei de Enquadramento Orçamental. *Diário da República, 1.ª Série*. 150 (2-7-2003) 3792-3792.
- LEI n.º 48/2004: 3ª alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, Lei de Enquadramento Orçamental. *Diário da República, 1.ª Série*. 199 (24-8-2004) 5633-5655.

LEI CONSTITUCIONAL n.º 1/2005: Sétima Revisão Constitucional. *Diário da República, 1.ª Série*. 155 (12-08-2005) 4642- 4686.

DECRETO-LEI n.º 61/2006: Lei Orgânica do Exército. *Diário da República, 1.ª Série*. 57 (21-3-2006) 2044-2050.

e. Outros

ESCORREGA, Luis (2008). *A responsabilidade financeira dos Comandantes, Directores ou Chefes: Sua aplicação nos três Ramos das Forças Armadas*. Trabalho de Investigação Individual, CEM-C. Lisboa: IESM.

GASPAR, Henriques. Tribunal de Contas. In *Parecer do Conselho Consultivo da PGR* [em linha]. [Lisboa] : Procuradoria Geral da República, 2001 [referência de 05 de Fevereiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/995d48bf9ca3eef580256885004476be?OpenDocument>>;

MARTINS, Guilherme d'Oliveira (2007). Responsabilidade financeira. In *Dicionário Jurídico da Administração Pública: 3º Suplemento*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 642-651.

PARLAMENTO EUROPEU (2008). *Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instituição do Quadro Europeu de Qualificações para a aprendizagem ao longo da vida*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2008.

TAVARES, José F.F. (2000). *As responsabilidades na gestão pública: seu enquadramento*. In SEMINÁRIO SOBRE AS RESPONSABILIDADES NA GESTÃO PÚBLICA, Centro Cultural de Belém: 17 de Março de 2000. Lisboa: Arquivo Histórico e Biblioteca do Tribunal de Contas, 2000.

— (2008^a). *Alguns aspectos estruturais das finanças públicas na actualidade*. Lisboa: Arquivo Histórico e Biblioteca do Tribunal de Contas, 2008.

— (2008^b). *As contas como elemento essencial da gestão pública financeira*. In JORNADAS DA DEFESA NACIONAL, Instituto de Estudos Superiores Militares: 26 de Março de 2008. Lisboa.

APÊNDICES

Apêndice 1 - Exemplos de infracções financeiras

Neste Apêndice apresentam-se exemplos de infracções financeiras, que resultam de um exercício escolar sobre infracções, efectuado no âmbito do Módulo sobre Responsabilidade¹ do Curso de Introdução ao Controlo Financeiro do Sistema de Controlo Interno, em 2006.

Quadro 1 – Exemplo de Infracções Financeiras

| INFRACÇÃO FINANCEIRA | POSSÍVEIS FUNDAMENTOS E CONSEQUÊNCIAS |
|---|---|
| Utilização de um empréstimo num fim diverso do legal e contratualmente admitido | Art.º 65º, n.º 1, al. f) (MULTA) |
| Assumpção de encargos para além das dotações orçamentais disponíveis | Art.º 65º, n.º 1, als. b) e d) (MULTA) |
| Adjudicação por ajuste directo em situação em que deveria ser realizado concurso | Art.º 65º, n.º 1, al. b) (MULTA) Art.º 59º, n.ºs 1, 4, e 6 (<i>Pagamentos indevidos</i>) (REPOSIÇÃO) pelo excesso de despesa |
| Utilização de dotação orçamental inadequada | Art.º 65º, n.º 1, als. b) e d) (MULTA) |
| Pagamento de trabalhos não realizados | Art.º 59º, n.ºs 1 e 4 (<i>Pagamentos indevidos</i>) (REPOSIÇÃO) Art.º 65º, n.º 1, als. b) ou e) (MULTA) |
| Saída de fundos sem qualquer documentação | Art.º 59º, n.º 1 (<i>Alcance</i>) (REPOSIÇÃO) Art.º 65º, n.º 1, als. b) e d) (MULTA) |
| Fixação e pagamento de retribuições ilegais | Art.º 65º, n.º 1, al. b) (MULTA) (eventualmente) Art.º 59º, n.ºs 1, 2 e 3 (<i>Pagamentos indevidos</i>) (REPOSIÇÃO) |
| Não inscrição orçamental de encargos assumidos | Art.º 65º, n.º1, als. b) e d) (MULTA) |
| Não cobrança de taxas | Art.º 60º (<i>com dolo</i>) (REPOSIÇÃO) Art.º 65º, n.º 1, al. a) (<i>com negligência</i>) (MULTA) |
| Envio de contas ao Tribunal fora de prazo | Art.º 66º, n.º 1, al. a) (<i>outras infracções</i>) (MULTA) |
| Apropriação de fundos por um funcionário com funções no âmbito dos processos de autorização das despesas e do seu pagamento | Arts. 59º, n.º 1, e 62º, n.º 3, al. c) (Desvio de fundos) (REPOSIÇÃO) Art.º 65º, n.º 1, als. a) a d) (MULTA) |
| Inexistência de cadastro actualizado de bens | Art.º 65º, n.º 1, al. d) (MULTA) |
| Incumprimento do princípio da segregação de funções | Art.º 65º, n.º 1, als. b) e d) (MULTA) |
| Prescrição ou não accionamento de créditos | Art.º 60º (<i>com dolo</i>) (REPOSIÇÃO) Art.º 65º, n.º 1, als. a) ou c) (MULTA) |

(cont.)

¹ Este curso foi também ministrado na Marinha, por formadores pertencentes a várias instituições, entre as quais o Tribunal de Contas.

(continuação)

| INFRACÇÃO FINANCEIRA | POSSÍVEIS FUNDAMENTOS E CONSEQUÊNCIAS |
|---|---|
| Deficiente instrução das contas enviadas ao TC | Art.º 66º, n.º 1, al. a) (<i>outras infracções</i>) (MULTA) |
| Execução de um contrato sem visto do TC | Art.º 65º, n.º1, al. b) (MULTA) |
| Favorecimento de um concorrente em concurso | Art.º 65º, n.º 1, al) b) (MULTA) Art.º 59º, n.ºs 1, 4, e 6 (<i>Pagamentos indevidos</i>) (REPOSIÇÃO) pelo excesso de despesa |
| Falsificação de um auto de medição de trabalhos, registando mais trabalhos do que os efectivamente realizados | Art.º 59º, n.ºs 1, 4, e 6 (<i>Pagamentos indevidos</i>) (REPOSIÇÃO) pelo excesso de despesa Art.º 65º, n.º 1, als. b) e d) (MULTA) |

NB: Como atrás se descreve, as infracções apresentadas, os possíveis fundamentos e suas consequências resultam de mero exercício académico devendo, portanto, ser encarados apenas como tal.

Apêndice 2 - Tendências para a prestação de contas

Em trabalhos de investigação como este a prospectiva é, normalmente, um elemento enriquecedor não só pela possibilidade de abrir novos caminhos para investigações posteriores, mas também, porque ao permitir exercícios diagnósticos em relação aos objectos envolvidos na pesquisa em curso, possibilita a diminuição de incertezas e consequentes vantagens competitivas. Neste sentido parece-nos útil reservar algumas linhas sobre o futuro da prestação de contas.

Na generalidade dos países mais desenvolvidos a questão da prestação de contas é um princípio já assimilado havendo, no entanto, preocupações respeitantes à transparência e à qualidade na prestação de contas. A prestação de contas, no âmbito de um sistema de boa governação, implica a apresentação de demonstrações financeiras transparentes e fiáveis, no quadro de um sistema de controlo que previna e detecte possíveis situações de corrupção, manipulação de contas, contratações irregulares, etc. (Tavares, 2008^b: 5).

“Indissociável da obrigação de prestação de contas é a questão da sua fiabilidade. Esta matéria está associada à qualidade de informação, devendo esta ser fiável, rigorosa, completa, oportuna e facilmente acessível. A obtenção destes requisitos de qualidade está associada a um conjunto de factores indispensáveis a uma boa gestão do sistema de informação e reporte, nomeadamente” (Tavares, 2008^a: 5):

- *Objectivos mensuráveis e definidos de forma concreta;*
- *Aplicação de metodologias de orçamentação por programas, permitindo o acompanhamento da sua execução e avaliação em termos dos resultados pretendidos;*
- *Existência de um quadro de indicadores que permita o acompanhamento e avaliação da execução orçamental;*
- *Reporte da informação segundo as normas internacionais recomendadas;*
- *O momento da prestação de contas deve ser tempestivo, sem desfasamentos temporais significativos e que suportem a tomada de decisão em tempo útil.*

No caso da prestação de contas da administração pública, e em particular das FFAA, é muito provável que os desenvolvimentos futuros decorram das seguintes preocupações (Tavares, 2008^b):

- A aplicação do POCP;
- As questões ligadas à consolidação de contas;

- A concretização de um sistema de gestão integrado (v.g. SIGDN ou RIGORE¹);
- A prestação de contas ao TC por via electrónica².

Por conseguinte, os desenvolvimentos da prestação de contas passarão, fundamentalmente, pelo modo como se prestam contas.

¹ A Rede Integrada de Gestão de Recursos do Estado visa a implementação do POCP e a normalização de procedimentos suportados por uma aplicação informática, também designada RIGORE, a disponibilizar num universo potencial de todo o Sector Público Administrativo (SPA).

² Disponível em <https://econtas.tcontas.pt/ExtGdoc/Login/Login.aspx>. Em finais de Abril de 2008, havia já cerca de 200 entidades que tinham aderido a esta forma de prestação de contas.

Apêndice 3 - Conteúdos formativos no âmbito do Tribunal de Contas

Neste apêndice apresentam-se conteúdos formativos que derivam do programa de um curso oferecido, através do INA, sobre as competências do Tribunal de Contas e que este tem também desenvolvido junto de várias entidades públicas, a pedido¹.

Quadro 1 – Conteúdos formativos na área do controlo externo das finanças públicas (Tribunal de Contas)

| CONTEÚDO GERAL | CONTEÚDOS ESPECÍFICOS | TEMPOS ESCOLARES |
|------------------------------------|--|------------------|
| Controlo Financeiro Externo | <ul style="list-style-type: none"> - Os sistemas de controlo financeiro - Natureza, atribuições e competências do Tribunal de Contas - Estrutura, organização e funcionamento do Tribunal de Contas – O Plenário Geral, as 1.ª, 2.ª e 3.ª Secções, as Secções Regionais e os Serviços de Apoio do Tribunal de Contas; As funções do Ministério Público - Modalidades de controlo e respectivo âmbito: fiscalização prévia, concomitante e sucessiva | 3 |
| Fiscalização Prévia | <ul style="list-style-type: none"> - A incidência da fiscalização prévia - Finalidades da fiscalização prévia; Fundamentos da recusa de visto; O visto com recomendações - Efeitos do visto - A instrução dos processos - A tramitação dos processos - Principais deficiências detectadas nos processos de Visto - Jurisprudência mais significativa | 6 |
| Prestação de Contas | <ul style="list-style-type: none"> - Âmbito do controlo - Linhas essenciais da prestação de contas - Os documentos de prestação de contas - As Instruções do Tribunal de Contas para prestação de Contas | 6 |
| Auditorias | <ul style="list-style-type: none"> - O planeamento das acções de controlo - Princípios gerais de Auditoria; Tipos de auditoria; Métodos e técnicas de auditoria - A importância do Sistema de Controlo Interno; Procedimentos a observar - Metodologias de Controlo: Princípios e procedimentos gerais; Fases da auditoria; Métodos, técnicas, descrição e avaliação dos sistemas; Documentos de trabalho - Principais observações de auditoria | 6 |

(cont.)

¹ No âmbito da recolha de informação feita no TC foi-nos transmitido, inclusive, que apesar de o TC não ser uma entidade de formação externa faculta, por vezes, acções de formação a pedido; este deve ser encaminhado através das hierarquias dos Serviços que o pretendem à Direcção Geral do Tribunal.

(continuação)

| CONTEÚDO GERAL | CONTEÚDOS ESPECÍFICOS | TEMPOS ESCOLARES |
|---|--|------------------|
| Efectivação de Responsabilidades Financeiras | <ul style="list-style-type: none"> - A 3.ª Secção do Tribunal de Contas e o conteúdo da função jurisdicional - As infracções financeiras. A responsabilidade reintegratória e a responsabilidade sancionatória - Elementos da responsabilidade - Os responsáveis: responsabilidade directa e subsidiária - Redução, relevação e extinção da responsabilidade financeira - Os processos de efectivação da responsabilidade financeira: Intervenção do Ministério Público, espécies processuais, tramitação, recursos - Jurisprudência mais significativa | 3 |
| TOTAL | | 24 |

7. INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS E DIREITO INTERNACIONAL

CFR FRANCISCO CARAPETO¹

1 - Introdução

Em virtude de ser cada vez maior e complexa a integração dos Estados no sistema internacional, obtendo-se a sua expressão máxima no fenómeno da globalização, a necessidade de exercer a actividade de informações em todo o seu espectro sobre o exterior cada vez mais se tem revelado vital. Por força desta realidade, os Serviços de Informações (SI) pela própria natureza das suas actividades, muitas vezes as exercem além das fronteiras dos seus territórios nacionais, o problema coloca-se quando ultrapassam os limites do seu Estado de origem, aí estes passam a estar fora do ordenamento jurídico nacional e conseqüentemente, as suas atitudes são passíveis de produzir efeitos no âmbito do Direito Internacional. Para os Estados de Direito, a observância das normas jurídicas internacionais na prática de qualquer actividade é fundamental, sob pena de gerar graves incidentes diplomáticos e consequências imprevisíveis. Apesar da reconhecida importância das informações na condução das relações internacionais, existem poucos tratados que as contemplem de forma directa (Chesterman, 2006, p. 1072).

Apesar das lacunas legais que se verificam, justifica-se identificar quais os limites de actuação dos SI na ordem jurídica internacional, reconhecendo as suas características *sui generis*, nomeadamente a do secretismo e intrusão, mas estabelecendo os critérios de legalidade, justamente em função da sua singularidade. São estes aspectos que este artigo procurará tratar mediante duas perspectivas, a das práticas lícitas e ilícitas à luz do Direito Internacional.

¹ Docente de Geopolítica/Geoestratégia do IESM

2 - Informações Estratégicas na Guerra e na Paz: uma abordagem jurídica

Antes de se iniciar a abordagem do assunto propriamente dito, é conveniente salientar que a discussão da legalidade da actividade de informações se situa em três jurisdições distintas, a do Direito Interno do Estado alvo, a do Direito Interno do Estado que a pratica e a do Direito Internacional. Pelo que há que separar a responsabilidade penal do indivíduo, da responsabilidade do Estado, cujo carácter é completamente diferente. Segundo Ian Brownlie (1997, p. 534-535), o acto ilícito no Direito Internacional decorre do abuso das competências do Estado e assume quatro formas: violação, por parte de um sujeito de direito, de norma internacional de carácter convencional, consuetudinário ou de *juscogens*² como é o caso do genocídio; condutas as quais o Direito Internacional reconhece a jurisdição universal para deter, ou mesmo para punir, independentemente da nacionalidade do transgressor, tal como acontece nas acções de pirataria; actos que causem danos aos Estados indiscriminadamente e em que é difícil descobrir os efectivos lesados, como acontecem com os testes nucleares na atmosfera; e por último, os actos violadores de Princípios Gerais de Direito que criam direitos cujos beneficiários não têm personalidade jurídica internacional, como por exemplo, os ataques a povos não-autónomos ou populações sob mandato ou tutela. Nesse sentido, separa-se o tratamento dado pelo Direito Interno aos indivíduos que se envolvem na actividade de informações, que concerne exclusivamente às normas de Direito Penal de cada nação, da sua repercussão no Direito Internacional.

2.1 Em Tempo De Guerra

Pode-se apontar em primeiro lugar que não há objecções ao pleno emprego de acções de informações em tempo de guerra entre Estados beligerantes. A legitimidade destas acções advém da ausência de qualquer obrigação entre os Estados envolvidos num conflito de respeitar o território ou o governo inimigo, e da ausência de qualquer convenção internacional a respeito disso. Partindo desta constatação, coloca-se a questão de qual é o estatuto que goza um agente de um SI que é detido e acusado da prática de tais actividades.

É o art. 46º do I Protocolo Adicional às Convenções de Genebra, de 1977, que regula esta matéria, no entanto há várias hipóteses em jogo. Em primeiro lugar é necessário, distinguir se está em causa um civil. Em caso afirmativo, este não tem o estatuto de prisioneiro de guerra visto não ser um elemento

² “Conjunto de normas imperativas de Direito Internacional Geral às quais nenhuma derrogação é permitida e que só podem ser modificadas por normas subsequentes da mesma natureza”.

combatente. Nessa qualidade, deverá ser tratado segundo as normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos a par do art. 75º do I Protocolo Adicional, que estabelece as “*garantias fundamentais*” a que toda a pessoa, independentemente da sua qualificação, tem direito.

Caso se trate de um membro das forças armadas, então, desde que fazendo uso de uniforme militar ou com roupas que o distingam dos não-combatentes, aí sim, deverá ser tratado como prisioneiro de guerra, por conseguinte, será lhe aplicado o art. 46º nº 2 do I Protocolo Adicional. Contudo, se actuava vestido de tal forma que não era possível distingui-lo dos não-combatentes e é capturado no momento em que se encontrava a realizar esse tipo de actividade, não é considerado como prisioneiro de guerra de acordo com o art. 46º nº 1.

Para terminar, há que assinalar que conforme o art. 46º nº 3, “não se considera que realize actividades de espionagem, o membro das forças armadas que recolha informação de interesse militar dentro do território ocupado pela parte adversária, salvo que o faça mediante falsos pretextos ou proceda de modo deliberadamente clandestino”.

Com base nessa ressalva, se percebe que o Direito Internacional procura separar os meios empregues pela actividade operacional de campo dos restantes empregues nos segmentos da pesquisa clandestina e contra-informações.

2.2 Em Tempo De Paz

Iniciando a análise pela actividade mais restrita da actividade, a espionagem³, alerta-se que nesta matéria se verifica uma lacuna normativa face ao Direito Internacional. Nessa sequência, vários autores entre académicos e profissionais têm publicado artigos manifestando a sua interpretação da legalidade da espionagem em tempo de paz, sendo possível agrupá-los em três correntes de pensamento.

Na primeira encontram-se aqueles que consideram a espionagem como uma actividade não ilegal como Geoffrey Demarest e Roger Scott. Para Demarest tem sido descurado o desenvolvimento de um quadro normativo respeitante à espionagem em tempo de paz face a outras normas internacionais que incidem na pesquisa de informações e que apesar do que existe positivado ser muito pouco, reconhece que a espionagem é um acto não amigável mas simultaneamente, não viola o Direito Internacional (*apud* Radsan, 2007, p. 603). Roger Scott comunga da posição de Demarest, afirmando que “*a espionagem não é*

³ A espionagem é classificada como uma subcategoria das informações, devendo ser entendida apenas como a pesquisa clandestina de segredos militares ou políticos ou simplesmente de informação relevante sobre o inimigo (definição adaptada do conceito do MI5 britânico disponível em <http://www.mi5.gov.uk/output/what-is-espionage.html>).

proibida pelo Direito Internacional como uma actividade fundamentalmente prejudicial" (apud Radsan, 2007, p. 604). Para lhe conferir algum suporte legal, Scott relaciona-a com o "*direito de antecipação ou imperioso*" de auto-defesa ao abrigo da carta das NU (1999, p. 224). Contudo, reconhece que as bases legais da espionagem em tempo de paz não são tão claras quanto deveriam ser. Apesar deste facto, este autor defende que a pesquisa clandestina de informações em território de outros Estados pode se dever à existência plausível de ameaças articuladas com as suas capacidades e intenções baseadas na sua conduta do passado, e por isso ser justificada como uma prática essencial do direito à auto-defesa (apud Radsan, 2007, p. 604). Em suma, para estes dois autores esta actividade não incorre em crime internacional, de maneira que nenhum Estado pode interpor uma acção contra um outro pela sua prática, por outro lado, reconhecem aos Estados a reserva do direito de processar criminalmente as pessoas que a praticam dentro dos seus territórios.

Na segunda, encontram-se aqueles que defendem precisamente o contrário, onde se destacam Quincy Wright e Ingrid Delupis. No entendimento de Wright, a espionagem em tempo de paz viola um dever que os Estados têm perante o Direito Internacional de "*respeitar a integridade territorial e a independência política de outros Estados*" (apud Radsan, 2007, p. 605). Por seu turno, Delupis assume uma posição mais veemente, que segundo ela, a "*espionagem afigura-se ilegal à luz do Direito Internacional em tempo de paz se esta envolver a presença de agentes enviados clandestinamente por uma potência estrangeira para o território de outro Estado*" (apud Radsan, 2007, p. 605).

Na terceira e última, destacam-se autores como Daniel Silver e Frederick Hitz que classificam a espionagem como não sendo ilegal nem legal. Estes autores nas suas palavras reconhecem o "*carácter ambíguo da espionagem no Direito Internacional*" e por isso entendem que ela não é tolerada nem condenável. Ambos salientam que os Estados são muito menos tolerantes quando a espionagem é praticada contra eles, do que quando eles a praticam contra terceiros, o que é compreensível neste último aspecto, porquanto estão em causa razões de auto-defesa e dos seus próprios interesses. Na sua perspectiva, esta situação pode explicar porque não existem tratados ou convenções que especificamente proibam a espionagem (apud Radsan, 2007, p. 606). Na mesma linha, Christopher Baker defende que o "*Direito Internacional não legitima nem proíbe a espionagem, mas muitas vezes preserva a prática como um instrumento que facilita a cooperação internacional*" (2004, p. 1092).

Assim se conclui que a espionagem independentemente de ser praticada por meios humanos ou técnicos, não está proibida pelo Direito Internacional, facto que se compreende por viabilizar a reciprocidade da mesma, a menos que se verifique uma violação da soberania do Estado espiado. Mas a actividade das

informações vai além da espionagem, por esse motivo vejamos com mais detalhe as questões jurídicas que se colocam às três funções dos SI.

A obtenção de dados por meios técnicos é em grande parte permitida pelo Direito Internacional. Com efeito, todas as modalidades englobadas na *Techint* são hoje amplamente toleradas e consideradas lícitas desde que se situem em território nacional da entidade que a pratica, veja-se o exemplo da interceptação de telecomunicações estrangeiras realizada pelo controverso sistema anglo-americano *Echelon*⁴ (Campbell, 2001, pp. 5-8). Embora não seja regulamentada de forma convencional, pode-se considerar permitida por norma costumeira, basta considerar que continua a ser utilizada sem que os Estados que a operam sejam declarados como estando a cometer algum ilícito internacional.

Da mesma forma, as acções baseadas nos espaços internacionais, como o alto-mar e o espaço extra-atmosférico, está legitimada na liberdade de utilização desses espaços pelos Estados, considerados por todos como *res communis*⁵. Assim, a utilização dos satélites para obtenção de imagens como fonte de dados destinada à produção de informações é perfeitamente compatível com o Direito Internacional.

A problemática da legalidade da *Techint* coloca-se quando se trata da sua obtenção em território soberano estrangeiro. O Estado tem soberania sobre o seu espaço aéreo, considerado o espaço sobrejacente ao seu território terrestre e sobre o seu mar territorial, e possui sobre ele todos os direitos que, conforme a alínea a) do art. 9º da Convenção de Chicago sobre Aviação Civil Internacional, “sejam necessários para sua protecção em termos de necessidade militar e segurança nacional”. Por outro lado, tem prevalecido a tese de que no caso específico de um sobrevoo de uma aeronave com a missão específica de obtenção de dados de um determinado alvo sobre território estrangeiro, o acto ilícito não seria a actividade de informações em si, mas sim a violação do espaço aéreo internacional. Recordamos que em 2001, no caso do avião espião norte-americano que caiu na ilha chinesa de Hainan⁶, os protestos do governo de Pequim se resumiram à intrusão da aeronave americana no espaço aéreo chinês,

⁴ Trata-se de um sistema de vigilância das comunicações internacionais, que tem gerado um enorme debate em seu torno no sentido de reforçar a necessidade de colmatar as lacunas existentes no Direito Internacional que permitem aos SI destes Estados de continuarem a espiar as comunicações dos cidadãos. Nessa sequência, foi criada em 2000 uma comissão de investigação no Parlamento Europeu, presidida pelo eurodeputado Carlos Coelho onde no seu relatório constava que o Echelon existia, a par de outros sistemas de espionagem global de comunicações e que estes constituíam uma ameaça ao comércio e à privacidade, incorrendo numa clara violação das convenções de Direitos Humanos.

⁵ Coisa destinada ao uso público, inapropriável por quem quer que seja e com relação à qual todos gozam dos mesmos direitos.

⁶ Em 1 de Abril foi detectada a incursão de um avião-espião norte-americano EP-3 no espaço aéreo chinês quando sobrevoava o Mar do Sul da China, com 24 tripulantes. Num episódio

e não às técnicas de Sigint perpetradas pela mesma. Este acontecimento ilustra, de maneira clara, que no plano da responsabilidade dos Estados, as técnicas de Sigint e Imint praticadas por meios aéreos não constituem violação de obrigações internacionais. Já quando se trata da obtenção de informações no mar territorial, a situação muda de contornos. Isto porque, o Direito do Mar, materializado pela Convenção de Montego Bay de 1982, reconhece o direito de passagem inofensiva segundo o seu n° 1 do art. 19º, que se considera como aquela que não é prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Estado costeiro (Brownlie, 1997, p. 211). Com isto permite-se a livre circulação, sem que se preste contas ao Estado costeiro, quanto ao objectivo da passagem em concreto, desde que cumpridos os pressupostos citados. Desde articulado, poder-se-á deduzir da permissividade com que qualquer navio com objectivos menos honestos trespassa este espaço de soberania. Em contraponto, o n° 2 do mesmo artigo, explicita quais as situações em que a passagem de um navio estrangeiro é considerada prejudicial. Várias delas poderão se relacionar com a actividade dos SI mas destaca-se em particular o texto da sua alínea c), onde se transcreve “*qualquer acto destinado a obter informações em prejuízo da defesa ou da segurança do Estado costeiro*” (Brownlie, 1997, p. 212). Desta forma se constata que o Direito internacional condena a obtenção de informações de forma distinta, consoante o espaço onde esta ocorra.

A pesquisa de informações baseada em fontes abertas (Osint), não se traduz em ilícito internacional. A comprovar este facto, temos vários textos legais que garantem a liberdade de procurar, receber e difundir a informação aberta, conforme consagrado no art. 19º da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁷ ou no n° 2 do art. 19º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos⁸.

qualificado de “arrogante” e “insólito” por Pequim, foram enviados dois caças de interceptação para persuadi-lo a abandonar a zona e, em caso necessário, destruí-lo. Segundo Pequim, quando os dois caças se aproximaram do EP-3, este chocou contra um dos aparelhos chineses, que caiu no mar, causando a morte do piloto, e realizou uma aterragem forçada na base militar da ilha chinesa de Hainan. O EP-3 foi cercado imediatamente por tropas do exército chinês. Os 24 tripulantes foram detidos e, durante o período que durou a crise com os Estados Unidos, foram ameaçados de serem julgados como espíões. Depois de 14 dias de tensas negociações, o presidente dos EUA, George Bush pediu com humildade a devolução do avião e dos tripulantes, a que o chefe de Estado chinês, Jiang Zemin acedeu. Disponível em <http://www.terra.com.br/noticias/retrospectiva2001/mundo/euachina.htm>.

⁷ art. 19º - “Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão” .

⁸ O texto deste artigo é praticamente decalcado do anterior pelo que nos abstermos do citar, importa contudo referir que a alínea b) do n° 3 do art. 19º ressalva que o “exercício das liberdades previstas no n° 2 comporta deveres e responsabilidades especiais”, podendo estas serem submetidas a certas restrições nomeadamente as necessárias “à salvaguarda da segurança social, da ordem...”.

Sem dúvida que é no campo do emprego do elemento humano, seja na pesquisa de informação (*Humint*) ou na realização de operações cobertas, onde residem os maiores problemas e simultaneamente, gerador de maior polémica. Pela sua natureza, as acções levadas a cabo por elementos humanos são discretos, ocultos, difíceis de se descobrir em toda sua amplitude. Portanto, torna-se difícil imputar ao profissional de informações ou a outro qualquer funcionário público ou privado, a característica de agente de Estado quando detectado, especialmente quando infiltrado, sem identificação militar, diplomática ou consular.

Apesar de no campo da segurança nacional residirem diversas razões que sustentam a criminalização dos actos de espionagem por meios humanos, também existem aspectos legais de cariz internacional que condicionam os procedimentos adoptados pelos Estados, tais como os princípios e disposições de Direito Internacional em caso de violação dos direitos humanos. Segundo Dieter Fleck, os objectivos dos SI não justificam uma derrogação dos direitos humanos (2007, p.693). Organizações defensoras dos direitos humanos, como por exemplo, a Amnistia Internacional⁹, tem chamado a atenção da comunidade internacional de forma reiterada e condenado todos aqueles que cometem, ordenam ou autorizam detenções secretas ou outras violações de direitos humanos relacionadas com essa prática, incluindo desaparecimentos, tortura ou maus-tratos. Particularmente, esta ONG tem dirigido os seus ataques à actuação da CIA no âmbito da “Guerra ao Terrorismo” declarada pelos EUA, sobretudo no que respeita ao transporte e tratamento dos detidos para a prisão de Guantanamo. Também o Parlamento Europeu tem se manifestado contra a postura dos EUA nesta matéria.

Actividades como a sabotagem, assassinato, desestabilização de regimes políticos, fomento e auxílio de rebeliões, e até financiamento ou treino de grupos insurgentes são as práticas comuns que caracterizam as acções cobertas e estas são claramente ilegais no campo do Direito Internacional. A principal norma para definir se a actividade de um profissional de informações é ou não ilegal mediante o Direito Internacional encontra-se na Carta da ONU, no seu n.º 4 do art. 2º, onde refere que “*os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objectivos das Nações Unidas.*”.

⁹ Consultar <http://www.amnesty.org/> onde constam inúmeros artigos relacionados com tortura e “rendition”. A Amnistia Internacional tem desenvolvido uma tenaz campanha de denúncias e de sensibilização no sentido de parar as atrocidades que têm sido cometidas pelo governo norte-americano em clara violação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e Convenção contra a tortura das NU.

Portanto, toda a vez que uma acção desempenhada por agentes de um SI ou outros ao seu serviço, que vise minar as estruturas de um determinado Estado, ela se igualará a um acto de agressão e portanto incorrerá num ilícito internacional. Para atestar esta ideia recorramos ao exemplo do envolvimento da CIA na guerra civil na Nicarágua de 1983 a 1984. Este caso é especialmente interessante para o Direito Internacional, pois em 1984, a Nicarágua deu entrada no Tribunal Internacional de Justiça (TIJ, o órgão judicial supremo da ONU), com uma acção contra os EUA acusando-os de cometer actividades militares e paramilitares no seu território¹⁰, entre as quais apontam: sabotagens em portos, aeroportos e instalações petrolíferas; concepção, organização e apoio à guerrilha nas mais variadas formas, ataques a unidades navais e espionagem, como tal, as classificou como um acto de agressão e de ingerência dos assuntos internos.

Após as várias diligências, o TIJ não deu como provado o envolvimento directo de norte-americanos em operações militares, pelo menos em todas as fases do conflito, mas considerou ter-se feito prova da sua participação no planeamento, direcção e execução dos actos clandestinos a favor dos *Contras* contando com apoio logístico e de actividades de informações, na tentativa de desestabilizar o governo nicaraguense (TIJ, 1986, p. 164). Assim, o tribunal decidiu como ilegais a prática de actividades de informações assim como todas as outras a elas associadas como, atacar, minar, armar, treinar, equipar, e financiar os *Contra* que objectivavam a mudança do regime político vigente, pelos EUA por violarem vários princípios de Direito Internacional e tratados, o que resultou na sua condenação (TIJ, 1986, p. 167)¹¹.

Por a actividade operacional da CIA ter extravasado a mera obtenção do dado negado, desembocando numa manifesta interferência nos assuntos internos da Nicarágua, implicou a violação do Direito Internacional. Nessa sequência, salienta-se que a condenação que resultou deste caso deve ser interpretada como uma condenação ampla ao acto de agressão em si ao invés de uma condenação específica da actividade de informações, independentemente da imputabilidade que se possa atribuir à CIA em toda a sua esfera de acção no apoio dado aos *Contras*. Com este exemplo, poderemos concluir que de uma forma geral, as acções cobertas incorrem num crime internacional.

¹⁰ Caso: "Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)".

¹¹ O TIJ baseou-se em grande parte, no texto da Declaração de Princípios de Direito Internacional Relativos às Relações Amigáveis e Cooperação entre Estados – resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1970 2625 (XXV), 24 de Outubro de 1970 (Disponível em: <http://www.whatlaw.org/en/conv/0703.htm>), em especial nos princípios que estabelecem a proibição do uso da força nas relações internacionais e o da proibição da ingerência nos assuntos internos.

Por último, quanto à contra-informação, o Estado tem o direito de proteger a sua informação sensível, por meio da classificação dos documentos e do estabelecimento de normas penais para punir aqueles que procurem indevidamente esses conhecimentos sigilosos. Pelo que, a prática da contra-informação decorre da soberania estatal sobre os conhecimentos do seu domínio, e dessa forma não pode ser interpretada como ilegal pelo ordenamento jurídico internacional, cujo fundamento maior é justamente o poder soberano do Estado. Excepção é feita em caso de detecção ou alegados actos de espionagem no seu território e que no decurso da detenção do agente em causa haja uma violação dos direitos humanos, como aconteceu com Sarah Wikes¹² em Angola. Apesar de não se verificar a aplicação de sanções internacionais na maior parte dos casos, não deixa de haver uma pressão e contestação por parte da comunidade internacional que tem surtido algum efeito. Neste capítulo a Amnistia Internacional tem insistido com os Estados para que procedam em conformidade com os padrões internacionais de justiça.

2.2.1 Relações Diplomáticas e Consulares

A diferença entre a pesquisa de informação para fins de produção de informações e outras acções governamentais que envolvem a aquisição sistemática de informação sobre actores e problemas relevantes para o Estado é relativamente ténue. Ainda assim é possível visualizar essa diferença, se a ilustrarmos com o exemplo das relações diplomáticas.

Os governos obtêm informação do ambiente externo por via intitucional através de duas formas, pelos seus SI ou pela diplomacia, o que resulta numa natural interacção e por vezes até competição daí por vezes as informações serem entendidas como a nova “anti-diplomacia” (Herman, 2001, p. 29). Por esse motivo, afigura-se oportuno realizar uma análise baseada nas suas características intrínsecas, fronteiras, relações, para se perceber quais os riscos e as oportunidades que enfrentam no ordenamento jurídico internacional.

O tratado em vigor que regula esta actividade, a Convenção de Viena sobre Relações diplomáticas, de 1961, reconhece implicitamente a actividade de obtenção de informações como uma componente tradicional da diplomacia e

¹² Sarah Wykes é membro da Global Witness, organização de defesa dos direitos humanos, e foi detida a 18 de Fevereiro de 2007 sob a acusação de espionagem quando se encontrava de visita a Cabinda, para se reunir com representantes locais da sociedade civil. Esta activista tem desenvolvido um trabalho internacionalmente reconhecido, na área da transparência no sector petrolífero. Após ter sido presa, as autoridades angolanas negaram-lhe água, comida e o acesso ao apoio de um advogado por ela nomeado no dia da detenção. Depois de um movimento de senadores dos EUA, entre eles Barack Obama, se ter dirigido ao Presidente Eduardo dos Santos a solicitar a sua libertação, e outros apelos de ONG's, Sarah Wykes é libertada três dias depois.

nesse sentido procura estatuir os limites do que é aceitável (Chesterman, 2006, p. 1087). Deste modo, interessa antes de mais conhecer o enquadramento jurídico que regula a actividade diplomática no Estado anfitrião com interesse directo para o assunto em análise e para tal, serve-nos de base o seu art. 3º que estabelece o seguinte: *“As funções de uma missão diplomática consistem, nomeadamente, em:...d) Intear-se por todos os meios lícitos das condições existentes e da evolução dos acontecimentos no Estado acreditador e informar a esse respeito o Governo do Estado acreditante.”* Significa isto que, os Estados soberanos permitem que as representações formais dos diversos Estados acreditados nos seus territórios enviem relatórios de situação para os seus governos e que por exclusão de partes, quando estiverem em causa meios clandestinos, leia-se espionagem, incorrem na ilicitude.

Está previsto no art. 7º, a possibilidade de serem incluídos na missão diplomática, adidos militares, desde que aprovados pelo Estado acreditador ou que simplesmente se abstenham dessa exigência. O que é consistente com a prática comum do Estado acreditador ter profissionais de informações identificados em certas missões para efeitos de ligação (Chesterman, 2006, pp. 1087-1088).

Por outro lado, verifica-se um conjunto de normas que claramente procuram prevenir ou no mínimo restringir a obtenção de informações tais como as relativas à: possibilidade do Estado acreditador limitar o número e as categorias dos membros da missão (art. 11º); necessidade do consentimento do mesmo para instalar escritórios em locais diferentes do da sede da missão (art. 12º); acessibilidade a determinadas zonas, que por questões de segurança nacional pode ser restringida aos membros da missão (art. 26º); obrigatoriedade de instalar apenas uma antena radiotransmissora (art. 27º); ao dever de respeitar as leis e regulamentos, assim como de não se imiscuir nos assuntos do Estado acreditador (art. 41º nº 1); ao dever de não fazer uso das instalações da missão de forma incompatível com as funções da mesma (art. 41º nº 3).

Ainda assim, por vezes acontece que determinados diplomatas exercem eles próprios, actividades de espionagem, o que constitui um desvio grave das suas funções (Magalhães, 1996, pp. 120-121). Este facto poderá ser justificado pelos próprios privilégios e imunidades que estão consignados pela Convenção e nessa qualidade ser encarados no seu conjunto, como um facilitador de tal prática. Referimo-nos em concreto: à inviolabilidade das missões diplomáticas (art. 22º), o que significa que gozam da imunidade de que goza o próprio Estado acreditante (instalações, correspondência, arquivos ou outros bens); à inviolabilidade dos representantes diplomáticos (art. 29º), na medida em que estes não podem ser alvo de qualquer forma de prisão ou detenção; à imunidade pessoal face à jurisdição interna (penal, civil e administrativa), i.e., os representantes

diplomáticos não podem ser julgados pelos tribunais do Estado acreditador (art. 31º), no entanto, em cada jurisdição deverá estar previsto um processo-padrão pelo qual os requisitos da imunidade são estabelecidos; e da missão gozar de livre comunicação com o seu governo e restantes dependências (art. 27º) (Brownlie, 1997, pp. 374-378). Perante este quadro legal, em caso de detecção ou suspeição do exercício de acções de espionagem o pior efeito que pode ocorrer é o Estado acreditador declarar o diplomata *persona non grata* e consequentemente promover a sua expulsão, conforme prevê o art. 9º (Radsan, 2007, p. 621). A convenção não exige que esta decisão seja fundamentada, contudo, a fórmula tipicamente usada pelos Estados acreditadores é a de que o diplomata se envolveu em “actividades incompatíveis com o seu estatuto diplomático” (Chesterman, 2006, p. 1089).

Paralelamente, é normal um Estado destacar profissionais dos SI e integrá-los nas missões diplomáticas sob a capa de um qualquer funcionário que não um diplomata legítimo ao abrigo do art. 7º, sob reserva das disposições dos artigos 5º, 8º, 9º e 11º (ex: adido cultural, representante de um ministério, conselheiro político, membro do secretariado, etc.), pois esta cobertura permite uma melhor dissimulação e integração na sociedade, uma vez que usufruem do estatuto diplomático (Herman, 1996, p. 120). Este tipo de cobertura confere basicamente quatro vantagens: a primeira é que justifica perante as autoridades do Estado anfitrião, a sua presença por um período razoavelmente dilatado; a segunda, é que ao abrigo da imunidade diplomática, caso haja detecção das suas reais actividades, a Convenção determina que esses indivíduos sejam declarados *personae non gratae* e expulsos do país, ao invés de serem detidos e julgados criminalmente pelos tribunais do Estado acreditador; a terceira é que possibilita um contacto mais abrangente com as autoridades do Estado (quer ao nível dos vários sectores das estruturas públicas, como ao nível hierárquico das chefias dessas mesmas estruturas) a ser espionado; a quarta e última vantagem, é a segurança concedida pela embaixada e consulados quer no que diz respeito à protecção física da documentação angariada e produzida pelos profissionais dos SI, como na liberdade de comunicação destes com os seus serviços no Estado de origem.

No entanto, os profissionais que operam com este tipo de cobertura enfrentam algumas desvantagens inerentes à própria protecção diplomática dos membros da missão. Em primeiro lugar, é sobre os membros da missão que incide maior atenção por parte dos elementos responsáveis pela contra-informação do Estado anfitrião. Qualquer indivíduo para usufruir da imunidade tem que constar da relação do pessoal autorizado, por sua vez, os órgãos de contra-informação por rotina assumem que todos os que nela constem, são agentes de informações (Radsan, 2007, p. 622). Outra desvantagem é que dada

a natureza aparente das suas funções, há uma limitação quanto ao tipo de pessoas que estes podem contactar sem levantar suspeitas. E em última instância, quando se verifica um corte nas relações diplomáticas, os SI ficam amputados desta modalidade de pesquisa.

Desta situação resultará seguramente que fontes mais confidenciais dos embaixadores se sobreponham às fontes dos ditos agentes (Herman, 1996, pp. 9-15). Entretanto, as diferenças entre uma actividade e outra são relativamente claras, especialmente no tocante ao grau de fragilidade das fontes diplomáticas ou secretas de informação em relação às contramedidas de segurança dos alvos. Concretizando, a maioria das fontes de um diplomata são públicas e não cessam o fluxo de informação quando o governo do Estado anfitrião aumenta os seus níveis de segurança, ao contrário do que ocorre com as fontes dos profissionais de Informações.

Sintetizando, os esforços de obtenção de informação conduzidos através dos canais diplomáticos e através de acções de espionagem são reconhecidos como diferentes quer pela natureza dos actores envolvidos, como nos meios utilizados, embora possa ocorrer uma conduta dualística por parte do diplomata legítimo. O escrutínio e a vigilância reforçada que recai sobre os membros da missão por um Estado acreditador, não será compensador face aos ganhos da imunidade diplomática visto dificultar em larga escala a condução da prática de espionagem e por inerência, a sua eficácia. Pelas razões apontadas e quando os interesses estratégicos são elevados, os Estados optam igualmente pela inserção de agentes em território estrangeiro sem cobertura diplomática (Radsan, 2007, p. 622).

2.2.2 Controlo de Armamento

Como se constatou no ponto anterior, a pesquisa de informações é um componente de enorme importância e inevitável das relações diplomáticas. Esta assumpção ganha ainda mais peso num outro aspecto do Direito Internacional, o do controlo de armamentos pela sua importância na segurança internacional. O controlo de armamentos estabelece-se em regra por via de tratados, entendido como processo de criação de obrigações jurídicas entre Estados e que segundo Nguyen Dinh (2003, p. 120) o define como *“qualquer acordo concluído entre dois ou mais sujeitos de Direito Internacional, destinado a produzir efeitos de direito e regulado pelo Direito Internacional.”*

O controlo dos armamentos coloca o clássico “Dilema do Prisioneiro”, pelo que deve funcionar como um mecanismo chave para impedir os custos negativos associados a uma falta de confiança, através da troca de informação acerca das acções das partes contrárias (Chesterman, 2006, p. 1090). Daqui se pode inferir, que caberá aos SI a tarefa de providenciar este tipo de informação, quando se

verifiquem tentativas dos governos tentarem deliberadamente ocultar os seus programas militares. A confirmar esta ideia, M. Herman refere que durante as décadas de 60 e 70, o papel das informações foi determinante nas negociações de limitação do armamento estratégico nuclear entre os EUA e a URSS (1996, pp. 158-159). Apesar de ter sido inviável que as partes acordassem quanto ao estabelecimento de um regime de verificação como por exemplo, as inspecções aos locais de instalação das armas, conseguiram (durante algum tempo) pelo menos, a interdição de testes nucleares, a fixação de limites do quantitativo de ogivas e a tolerância da vigilância por satélite como meio de acesso à informação da conduta de ambas as partes, que eufemisticamente é referido com o termo “meios técnicos nacionais de verificação”. Estes acordos foram materializados nos tratados ABM e SALT I, assinados em Moscovo no ano de 1972.

Da leitura das disposições, se observa que ficou estabelecido o direito de colecta de informações com vista à avaliação do respeito das obrigações estipuladas do controlo de armamento. Contudo, o texto ressalva que tal actividade deverá ser coerente com os princípios gerais do Direito Internacional. Também está contemplada a proibição de interferência desta actividade pelo Estado alvo, assim como a limitação de acções de encobrimento por parte deste.

Posteriormente, com os tratados SALT II (versão final de 1979), INF (1987) e START (1991), foram sendo implementadas cada vez mais medidas de cooperação atinentes a uma transparência e um controlo mais efectivo por parte das duas superpotências, conferindo uma maior capacidade de colecta de informação, nomeadamente ao nível da abertura dos silos por períodos determinados, da limitação da encriptação e de *jamming* durante os voos de teste de certos mísseis (Herman, 1996, pp. 160-161).

O tratado Open Skies Agreement de 1992, traduziu-se numa aproximação mais regulada, que estabelece um regime para os voos de observação desarmados sobre os territórios dos Estados parte do referido acordo (art. I nº 1 e II nº 4). Mais do que garantir a não-interferência com a colecta de informações, o tratado define um tecto de operação de aeronaves específicas e tecnologia fotográfica usada que deve se encontrar disponível comercialmente a todos os Estados parte (art. III e IV). Acrescenta-se ainda que, as imagens recolhidas deverão estar ao dispor de qualquer Estado parte (art. IX).

Da forma como aqui se descreveu o uso das informações, é possível identificar duas funções segundo Chesterman, que caracterizam o seu papel neste contexto (2006, p. 1092). A primeira refere-se ao seu importante papel de monitorização do cumprimento de obrigações a que os Estados se encontram vinculados, podendo ser interpretado como um mecanismo de controlo de execução dos tratados. A segunda prende-se com o facto de que a obtenção regular de informações relativas ao objecto do tratado, constitui um meio

edificador de relações de confiança entre os Estados parte. Baker defende uma posição similar mas considera apenas a espionagem ao invés da colecta de informações a nível global, contudo, não deixa de ser interessante o paralelismo do seu raciocínio (2004, pp. 1102-1109). Este autor entende a espionagem como uma ferramenta funcional da segurança cooperativa que facilita por um lado a negociação cooperativa, e por outro, facilita o respeito das obrigações a que os Estados se vinculam.

3 - Considerações Finais

Pelo acima exposto, conclui-se que a actividade de informações estratégicas está muito ligada ao Direito Internacional. Quando os SI servem Estados democráticos que invariavelmente impõem mecanismos de controlo e fiscalização à sua actividade, estes se vêm confrontados com um dilema, o da legalidade versus adequação a que o interesse nacional obriga, quando estão em causa acções fora dos seus limites territoriais nacionais. À medida que os Estados se voltam para o exterior e se avança no aprofundamento das relações internacionais, torna-se natural que os decisores necessitem de informações de outros países. Nesse contexto, cresce a importância das informações estratégicas, e é natural que surjam conflitos quando agentes de um Estado entram na área de soberania de outro com interesses estratégicos ou operacionais. No entanto, a actividade dos SI não é antagónica ao Direito Internacional. Pelo contrário, este reconhece em várias instâncias a importância dessa actividade e ainda lhe dá um papel relevante na manutenção da estabilidade e segurança internacional, veja-se o caso concreto do controlo de armamentos. A maioria das técnicas operacionais utilizadas pelos SI, como a *Imint*, a *Sigint* e a *Humint* são lícitas, de acordo com a opinião doutrinária predominante, com normas costumeiras e com disposições convencionais. Não se quer dizer com isto que os SI têm “carta branca” para agir livremente fora de seus países: há que se respeitar a integridade territorial e a independência política dos outros Estados, preservando-se os princípios da *proibição do uso da força nas relações internacionais* e da *proibição da ingerência nos assuntos internos*. É quando os SI se desviam do seu caminho normal e passam a actuar nesse sentido, que estão a violar as normas de Direito Internacional.

As informações têm-se revelado decisivas em momentos particulares na guerra e na paz, mas fundamentalmente os governos servem-se delas para reduzir a incerteza do processo decisório em matéria de política externa e defesa, garantir de forma sistemática a segurança nacional e em último, obterem a melhor vantagem nas suas relações internacionais. Com o final da Guerra-fria, novos desafios se colocaram aos Estados e conseqüentemente ao sector das

informações. A natureza das ameaças alterou-se, sendo a tónica agora a da assimetria, ocupando o centro das atenções dos SI a conflitualidade intra-estatal, o terrorismo transnacional, a proliferação de ADM, o crime organizado transnacional e mais recentemente os riscos dos desequilíbrios ambientais e das pandemias. Como resposta para um combate efectivo, é essencial uma cooperação e partilha de informação mais intensa, pelo que se perspectiva futuramente que o papel dos SI ganhe relevância no sistema internacional e quiçá assistirmos à celebração de acordos e tratados que reconheçam e positivem a actividade das informações, enriquecendo desta forma a ordem jurídica internacional.

Bibliografia

- BAKER, Christopher D. (2004) – Tolerance of international espionage: a functional approach. Disponível em: http://ww.pegc.us/archive/Journals/baker_19_Am_U_Intl_L_Rev_1091.pdf .
- BROWNLIE, Ian (1997) – Princípios de Direito Internacional Público. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- CAMPBELL, Duncan (2001) – O mundo sob escuta. Lisboa: Frenesi.
- CHESTERMAN, Simon (2006) – The spy who came from the cold war: intelligence and international law. Disponível em: <http://students.law.umich.edu/mjil/article-pdfs/v27n4-chesterman.pdf>.
- DINH, Nguyen Quoc (2003) – Direito Internacional Público. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- ESCARAMEIA, Paula (1994) – Colectânea de leis de Direito Internacional. Lisboa: ISCSP.
- FLECK, Dieter (2007) – Individual and state responsibility for intelligence gathering. Disponível em: <http://students.law.umich.edu/mjil/article-pdfs/v28n3-fleck.pdf> .
- HERMAN, Michael (1996) – Intelligence power in peace and war. Cambridge University Press
- HERMAN, Michael (2001) – Intelligence services in the information age: theory and practice. New York: Routledge.
- MAGALHÃES, José Calvet de (1995) – A diplomacia pura. Lisboa: Bertrand.
- RADSAN, John (2007) – The unresolved equation of espionage and international law. Disponível em: <http://students.law.umich.edu/mjil/article-pdfs/v28n3-radsan.pdf>
- Tribunal Internacional Justiça (1986) – Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Sumário do julgamento. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=66&case=70&code=nus&p3=5>

8. O ESPAÇO COMO FONTE ESTRUTURAL DO PODER

TENENTE-CORONEL DE INFANTARIA LUÍS FERNANDO MACHADO BARROSO

Desde o lançamento do Sputnik em 1957 a corrida ao espaço nunca mais parou e alargou-se das superpotências da Guerra Fria para outros actores, como a China, Japão e Europa.

No semanário Expresso de 14 de Março de 2009, Miguel Monjardino apresentava as razões pelas quais a Europa deveria definir uma política espacial. Existem mais de vinte locais de lançamento de foguetões para o espaço e a importância militar é evidente e essencial para o domínio dos EUA em combate, mostrando que estamos numa nova idade espacial, “uma idade em que o espaço é cada vez mais importante em termos científicos, económicos, militares e geopolíticos para um número muito grande de actores [...] e arrisca-se a ser um domínio cada vez mais contestado e estratégico.” Monjardino descrevia uma série de acontecimentos aos quais se devia prestar muita atenção: em Janeiro, a JAXA, a agência espacial japonesa, lançou o satélite Ibuki, o primeiro satélite dedicado à monitorização do dióxido de carbono e metano à volta da Terra; Em Março, a NASA lançou o Kepler, um telescópio espacial que vai procurar planetas do tamanho da Terra na zona mais próxima da nossa galáxia; o vaivém Discovery prepara-se para partir com uma série de painéis solares para a Estação Espacial Internacional (EEI) para aumentar a autonomia energética da EEI e permitir a realização de mais experiências científicas no espaço; em 16 de Março, a Agência Espacial Europeia, a partir do cosmódromo de Plesetsk no Norte da Rússia, lançará o GOCE (Gravity Ocean Circulation Explorer), um satélite que vai investigar o campo gravitacional da Terra, cujos dados permitirão melhorar os nossos conhecimentos sobre a estrutura interna da Terra, oceanos e

alterações climáticas. Um número tão elevado mostra o interesse de cada vez mais países no investimento em meios espaciais.¹

Mendes Dias, num artigo da Revista Militar, apresenta as razões pelas quais o espaço terá implicações profundas numa guerra de futuro, apresentando um modelo de dinâmica de poder a partir dos ensinamentos das teorizações clássicas de Mackinder e Mahan.² É um excelente exemplo de como o espaço, tal como os factores humanos, circulação, recursos naturais e localização, pode ser considerado como uma fonte estruturante do poder. Para o autor, de acordo com Everett Dolman, a principal referência utilizada, está-se perante um novo campo da geopolítica, a Astropolítica (*Astropolitik*), que pode ser definida como a utilização do espaço extraterrestre para os fins da política e estratégia.³

A actual importância do espaço extraterrestre pode medir-se no esforço que é desenvolvido por alguns países para o tentar dominar. Parece mais ou menos claro que a vantagem na corrida ao espaço está do lado dos EUA mas, pelo menos em termos militares, a China e a Rússia são competidores a ter em conta.

Depois de ter disponibilizado comercialmente serviços de lançamento em 1985, a China juntou-se recentemente (2003) aos EUA e à Rússia ao ser o terceiro país a poder gabar-se de voos tripulados no espaço. No mínimo demonstra interna e externamente a sua capacidade tecnológica e económica para alcançar um lugar de destaque na competição pelo espaço, afirmando ao mesmo tempo e de forma inequívoca a força política, científica e tecnológica da China na cena internacional. Em termos militares o significado é a multiplicação do seu potencial estratégico que, somado ao desenvolvimento dos seus mísseis intercontinentais (ICBM) e à capacidade anti-satélite (ASAT), vê agora aumentar a sua capacidade de vigilância e anti-míssil a partir do espaço.⁴

A Rússia, herdeira da tradição espacial soviética e não podendo actualmente ombrear com os EUA, tem na China o seu principal competidor. Não obstante, os dois terem cooperado em projectos civis, a Rússia é o principal fornecedor de tecnologia à China e, acima de tudo, consideram os programas de desenvolvimento espacial dos EUA uma séria ameaça aos seus arsenais militares. De facto, para os russos o documento estratégico norte-americano *National Space Policy* (Outubro de 2006) é um passo para uma futura confrontação no espaço.⁵

¹ “A Europa e a Nova idade Especial”.

² Para um maior detalhe, consultar do mesmo autor “*Geopolítica: Teorização Clássica e Ensinamentos*”.

³ Dias, “O Espaço na Guerra Futura”, *Revista Militar*.

⁴ Cf. Descisciolo e tb. Erickson.

⁵ Cf. Weis, Cit., pp. 47-51.

O objecto deste trabalho insere-se no âmbito da geopolítica, definida como o estudo das constantes e variáveis do espaço acessível ao homem que se podem objectivar nas dinâmicas de poder necessárias à actividade política.^{6,7} Por conseguinte, tem profunda relação com a disciplina das relações internacionais porque esta estuda “o conjunto das relações entre entidades que não reconhecem um poder político superior, ainda que não estaduais, somando-se as relações directas entre entidades formalmente dependentes de poderes políticos autónomos”⁸ e que por sua vez reconhece como central, embora não exclusivo, o factor *poder*.⁹

Como hipótese de trabalho estabelecemos que **se o espaço extraterrestre é fonte estruturante de poder tem influência directa na sua essência: capacidade de moldar comportamentos. Por conseguinte, influencia de forma significativa os seus instrumentos: o militar; o económico; a informação; e o diplomático.**

O texto está organizado em cinco pontos: no primeiro conceptualiza-se o poder e os seus instrumentos na medida necessária à sua aplicação neste trabalho. No segundo ponto, a partir do texto de Mendes Dias como estado da arte, apresentamos um resumo da teoria de Everett Dolman que conceptualiza o espaço tal como a teorização geopolítica clássica de Halford Mackinder. No terceiro ponto estabelece-se uma relação entre espaço extraterrestre e estratégia na medida necessária ao método utilizado: análise da influência do espaço extraterrestre nos instrumentos de poder. No quarto ponto aplicamos a metodologia para evidenciar que se o espaço terrestre é fonte estrutural de poder então tem aplicação directa nos seus instrumentos. Optou-se por incluir a informação e a diplomacia num mesmo tópico de análise por se considerar que o efeito que a informação tem nas opiniões públicas estrangeiras é um poderoso instrumento de política externa. Por fim, no quinto ponto, conclui-se que o espaço extraterrestre, para além de ser plasmado na teorização geopolítica clássica, pela sua configuração envolvente, mitiga e valoriza os outros espaços como nenhum outro pode fazer.

⁶ Cf. Dias (2005), p. 60.

⁷ Considera-se “política” como a actividade relacionada com a aquisição, manutenção e exercício do poder num grupo ou sociedade. O seu significado engloba também a arte e ciência de governar os povos, pelo que para além de visar a manutenção do poder visa também o estabelecimento de objectivos ou metas a atingir pelo Estado (Cf. Lara, pp. 27-28).

⁸ Moreira, p. 18.

⁹ Cf. Idem, p. 221.

1 - Do Poder e seus Instrumentos

Hans Morgenthau, um dos mais importantes teorizadores do realismo político¹⁰, refere-se ao poder como um objectivo imediato necessário aos objectivos da política, sejam eles liberdade, segurança ou prosperidade.¹¹ Porém, para Morgenthau, a definição de poder coloca um dos mais difíceis e controversos problemas na ciência política já que seja qual for a sua definição deve cobrir o máximo de evidências ou seja, ser o mais abrangente possível.¹²

R. Dhal define o poder como a capacidade de levar os outros a fazer o que de outra forma não fariam.¹³ O mérito desta definição é poder afirmar que o poder é algo de concreto, mensurável e possível de converter em influência se o Estado (i.e. o seu governante) tiver a capacidade de conseguir uma alteração de comportamento de outros actores.¹⁴ Neste sentido, o poder é conceptualizado como um instrumento e não como um fim em si mesmo, e tem como significado a capacidade de influenciar ou alterar comportamentos numa determinada direcção, ou em alternativa, como capacidade de resistir a influências sobre os próprios comportamentos.¹⁵

Pode-se afectar o comportamento dos outros de três formas distintas: por coerção; por indução¹⁶; e por atracção. Um Estado pode alcançar os objectivos que pretende só porque outros o querem seguir porque admiram os seus valores ou admiram a sua abertura e prosperidade. Por conseguinte, nem só a capacidade coerciva (*hard power*), maioritariamente baseada na economia e instrumento militar, produz influência. Quando isso acontece estamos perante *soft power* que se baseia na capacidade de moldar as preferências de outros.¹⁷

Seja *hard power* ou *soft power*, para o objectivo deste trabalho o poder é tratado ao nível do Estado e é entendido como um meio que proporciona a capacidade de influência de comportamentos de acordo com o objectivo pretendido.

O poder diferencia-se de força porque esta representa os recursos ou capacidades que o actor pode utilizar para alcançar os seus objectivos.¹⁸ Estes dois conceitos estão intimamente relacionados porque o poder é a revelação da força em determinadas situações (ambiente e objectivo).¹⁹

¹⁰ O britânico Edward Hallet Carr e o norte-americano Reinhold Niebuhr, de acordo com Gomes Cravinho (pp. 115-137), foram, juntamente com Morgenthau, os pais da corrente realista.

¹¹ Morgenthau, p. 29.

¹² Idem, em nota de rodapé.

¹³ *Apud* Nye (2002), p.70.

¹⁴ Idem, *Ibidem*.

¹⁵ Cf. Santos, pp. 242-243.

¹⁶ *Inducement* no original. O termo *inducement* pode ser traduzido também por “*paga-mento*” ou “*política da cenoura*”.

¹⁷ Nye, 2008, pp. 94-95.

¹⁸ Cf. Couto, p. 40, *Op. Cit.*

¹⁹ Idem, p. 244.

É conveniente também estudar o poder do Estado distinguindo os seus determinantes geográficos (geografia, recursos naturais e população) e sociais (economia, sistema político, psicológico e informação). Embora, em termos teóricos e para facilitar a sua conceptualização, se possam diferenciar, os determinantes do poder estão intimamente relacionados. Por exemplo, os recursos naturais são um factor geográfico mas a sua utilização é determinada por factores sociais como a economia e o sistema político.²⁰

De acordo com Políbio Almeida, ao poder fundamentado nesses determinantes está também ligada a capacidade em os usar com eficácia.²¹ Ao poder do Estado passível de ser quantificado chama-se poder nacional e à capacidade de o aplicar afastado da sua fonte chama-se capacidade de projecção estratégica.²²

Todavia, embora os atributos físicos do poder nacional se mantenham relevantes, actualmente o poder tem-se tornado mais difuso, com o Estado a deixar de ser o seu único proprietário, devido à emergência de actores, que o têm moldado, e à globalização. São exemplos as áreas dos direitos humanos e políticas de protecção ambiental (p.e. o Tratado de Otawa e Protocolo de Quioto), que os Estados estão obrigados a respeitar; a proliferação de redes virtuais que ligam as pessoas a nível global sem olhar a fronteiras; as ideias, pessoas e coisas movimentam-se muito mais facilmente. É também importante aqui enfatizar que a economia, por ser globalizada e muito mais competitiva, assume uma relevância cada vez mais central nas relações internacionais, ao mesmo tempo que o instrumento militar tem vindo a perder a primazia tradicional de outrora, excepto no que respeita à defesa das fronteiras.

Para facilitar a aplicação do poder nacional do Estado é comum estruturar a sua aplicação em modelos que reduzam a complexidade das situações e responsabilização dos vários sectores político-estratégicos. Por conseguinte, de acordo com o objecto deste artigo, vamos utilizar o modelo clássico: Diplomático, Informacional, Económico e Militar.²³ Não obstante esta sistematização, é necessário reconhecer que aqueles não podem ser entendidos como elementos estanques já que a actividade política do Estado no sistema internacional pretende sempre integrá-los de forma holística.

O instrumento diplomático está intimamente associado à não coerção e é, normalmente, o primeiro a ser utilizado por ser considerado o instrumento da paz. Não obstante o seu principal recurso ser a negociação e os seus produtos

²⁰ Jablonsky, p. 148.

²¹ Refere-se concretamente à qualidade do governo como geratriz conjuntural do poder (pp. 204-206).

²² De acordo com Bessa, p. 143.

²³ De acordo com Nation, p. 165.

os acordos entre Estados, quando os seus interesses ao nível internacional estão em causa, a diplomacia é muitas vezes utilizada como instrumento de coação com a finalidade de isolar politicamente ou condicionar as atitudes do adversário.²⁴

A economia é cada vez mais uma actividade da qual muito depende a actividade e até a sobrevivência do Estado. Os conflitos modernos, desde os estritamente militares às disputas diplomáticas envolvem cada vez mais as questões económicas porque, em última instância é a capacidade económica que determina em grande medida a capacidade para levar a cabo a guerra. Quando utilizado de forma coerciva, a economia visa asfixiar economicamente o contendor ou a causar-lhe danos que o desequilibrem politicamente. Genericamente, expressa-se por boicotes, aquisição de serviços, exploração de dependências e manipulação de preços e serviços financeiros.²⁵

O militar é o mais poderoso instrumento ao dispor de um Estado para se afirmar na defesa dos seus interesses. Os outros instrumentos são também importantes nesse desiderato, mas o militar continua a representar um papel crucial, não sendo apenas a *ultima ratio*, mas também o primeiro e um factor constante na política internacional.²⁶ Por conseguinte, visa impor vontades e submeter adversários na sua mais básica forma de actuação: através do potencial de combate pela ameaça ou uso da força militar.²⁷

A informação tem dois efeitos principais: obter os elementos necessários para a tomada de decisão e um efeito de moldagem de percepções. No primeiro caso, a informação pode ser utilizada para poder aplicar-se a força de forma focalizada e mais eficaz. No segundo, também designado como coação psicológica, visa influenciar num sentido favorável à prossecução dos objectivos nacionais, o comportamento de adversários, actores neutrais e aliados. As técnicas utilizadas são a propaganda, doutrinação e esclarecimento.²⁸ A informação estabelece uma relação de interdependência entre os outros instrumentos porque cada um deles tem um impacto informacional.²⁹ Tem especial interesse referir a *internet*, as tecnologias de comunicação e os órgãos de comunicação social como os veículos mais importantes da informação.

²⁴ Cf. Ribeiro, p.73.

²⁵ Cf. Idem.

²⁶ Cf. Troxell, Ob. Cit., p. 209.

²⁷ Cf. Ribeiro, p. 73.

²⁸ Cf. Ribeiro, 72. Ao processo de utilização de informação de forma proactiva e contínua no âmbito do apoio à estratégia do Estado, identificando oportunidades e actuando contra ameaças chama-se comunicação estratégica (Cf. Murphy, p.179).

²⁹ Cf. Murphy, p. 175.

2 - *Astropolitik*

A teorização geopolítica clássica serviu de base para que Everett Dolman postulasse uma teoria aplicada ao espaço extraterrestre na sua obra "*Astropolitik: Classical geopolitics in Space Age*". A sua primeira premissa é a de que o espaço tem uma geografia própria com configurações passíveis de serem bem identificadas. Estas são os seus determinantes geográficos: o espaço solar; o espaço terrestre; e a terra. A interação entre estes determinantes produz uma certa "orografia gravitacional" onde é possível distinguir montes e vales. Na base do sistema encontra-se a massa da terra. Para sair da sua gravidade (um vale) e atingir uma órbita espacial é necessário despender muita energia. Uma vez em órbita a aeronave não necessita de energia e o seu movimento depende da mecânica dos corpos celestes. Essas trajetórias naturais – geoestacionárias – são os percursos ideais com passagens obrigatórias por determinados pontos.³⁰ Cada órbita tem a sua finalidade: a órbita de mais baixa altitude, entre os 150 km e 800 km, tem a sua utilização prioritária para satélites de vigilância e missões tripuladas; a órbita intermédia, entre os 800 km e os 35000 km, é o lugar preferencial para colocação dos satélites dos sistemas de *Global Positioning System* (GPS); a órbita mais elevada, acima dos 35000 km, é a utilizada pelos satélites de comunicações globais e meteorológicos. Nesta última, a órbita com relevante interesse estratégico é a geoestacionária, que acompanha o movimento terrestre.

O exercício de E. Dolman, plasmado na teoria de Mackinder (1919), coloca como *Heartland* os recursos do Sistema Solar e coloca o Espaço Terrestre como a Europa de Leste, invocando o seu controlo para o acesso ao espaço exterior e definindo-o como a região nevrálgica do seu modelo por conter os pontos de passagem obrigatórios para o Espaço Solar e para controlo da Terra. Neste último caso basta lembrar a importância militar que os satélites de comunicações, vigilância e meteorológicos têm para as operações militares.³¹

Tal como a teorização de Mackinder era uma orientação para a política britânica, a *Astropolitik* de E. Dolman apresenta-se com o mesmo objectivo para os EUA, devendo ser adoptada como "Estratégia Espacial" contra os países não democráticos com possibilidade de acesso ao espaço, como é o caso da China. Além do mais, tal como Haushofer postulava com o Tratado de Versalhes para a Alemanha, Dolman propõe a saída dos EUA do *Outer Space Treaty* (OST).³²

³⁰ Cf. Mendes Dias (2006). Cf. MacDonald.

³¹ Cf. Dias (2006), p. 678.

³² Cf. MacDonald, pp. 607-609.

De acordo com Marc Berkowitz, um antigo membro do gabinete do Secretário de Defesa dos EUA, o espaço extraterrestre será um “centro de gravidade” para o seu país por causa da sua importância vital para a economia e para as forças armadas.³³

3 - Estratégia e Espaço Extraterrestre

Os países desenvolvidos estão cada vez mais dependentes do espaço extraterrestre. A tecnologia espacial entra em casa, nos negócios, nas escolas, nos hospitais e nos governos através de aplicações relacionadas com transportes, saúde, ambiente, telecomunicações, educação, energia e operações militares. O espaço será cada vez mais utilizado “para concretizar os objectivos nacionais e influenciar o comportamento de terceiros.” Embora com uma clara dimensão e peso militar, o espaço tem outras dimensões que hoje são alvo da competição entre os EUA, Rússia, China e Japão.³⁴

Apesar da sua aplicação ser extensa, as actividades no espaço são normalmente divididas em quatro grandes áreas: civis, comerciais, informações e militares. As actividades civis no espaço têm por finalidade explorar o espaço a fim de aprofundar o conhecimento humano, onde se englobam, por exemplo, as missões a Marte e outros planetas. As actividades comerciais são desenvolvidas por empresas privadas para obter lucro, como por exemplo as empresas de telecomunicações. As actividades de informações têm por finalidade a obtenção de informações para fins da administração central. Por fim, as actividades militares desenvolvidas no espaço têm por finalidade a promoção da segurança através de acções ofensivas e defensivas.³⁵

A capacidade para explorar o espaço extraterrestre poderá acrescentar um enorme valor ao poder nacional, nomeadamente em termos económicos e militares. Na realidade, parece provável que, tal como aconteceu com a terra, mar e ar, a corrida ao domínio do espaço poderá culminar num conflito armado entre as entidades que o pretendam para protecção ou prossecução dos seus interesses.³⁶

Desde o advento do poder espacial, quatro escolas têm dominado o pensamento estratégico nesta área. São elas: *Sanctuary*, *Survivability*, *High-Ground* e *Control*.³⁷ A *Sanctuary School* tem por base a premissa de que a

³³ Citado por Hardesty, pp. 57-58.

³⁴ Monjardino, *Expresso* (14 de Março).

³⁵ Cf. Johnson, Pace & Gabbard, pp. 17-18.

³⁶ Farnsworth, *Op. Cit.*, p. 309.

³⁷ Mantivemos a denominação original para evitar traduções inadequadas.

defesa anti-míssil é fútil e a utilização do espaço para aviso prévio e controlo de armamentos deve ser proibido por tratado internacional. A *Survivability School* conclui que os satélites são inerentemente vulneráveis e não devem fazer depender a eficácia das forças terrestres em funções críticas. A *High-Ground School* rejeita a estratégia da certeza da destruição mútua assegurada e afirma que um sistema de defesa anti-míssil com base no espaço deve ser utilizado para defesa contra um ataque nuclear. Por último, a *Control School* faz uma analogia com o poder terrestre e marítimo orientada no livre movimento de satélites em tempo de paz mas desenvolvendo a capacidade de controlo do espaço extraterrestre em tempo de guerra.³⁸

As escolas de pensamento não evidenciam por si só uma estratégia para o espaço, mas sugerem factores determinantes para a condução de uma política de defesa que advogue o controlo e a possibilidade de emprego da força quando os interesses nacionais estão em causa.

As noções de segurança no espaço e através da sua utilização varia de acordo com os objectivos a alcançar pelos actores, através da avaliação das oportunidades e ameaças e na natureza das várias actividades. As actividades no espaço possibilitam a segurança económica ao nível global porque aumentam a interdependência ao mesmo tempo que reduz as vulnerabilidades individuais dos Estados. A segurança humana pode conhecer um valioso incremento pela aplicação de tecnologias que se servem do espaço, como a telemedicina ou experiências laboratoriais em estações orbitais. Ao mesmo tempo, a segurança ambiental pode ser incrementada através da capacidade de monitorar o sistema solar e a terra a partir do espaço.³⁹

Enquanto o espaço tem um papel determinante nas áreas acima referidas, o poder espacial está relacionado directamente com os assuntos estratégicos no contexto da segurança e defesa nacionais. A utilização da terminologia “poder espacial” diz respeito à capacidade de utilização do espaço para influenciar outros actores a fim de competir e lutar num ambiente que é inerentemente anárquico. Na tentativa de melhor se compreender a aplicação da teoria da estratégia ao espaço vamos socorrer-nos de uma analogia com a teoria do domínio dos mares efectuada por Julian S. Corbett. Contemporâneo de Alfred T. Mahan, Corbett formulou uma doutrina de emprego do poder naval que se diferenciou de Mahan por lhe acrescentar a relação com os outros determinantes de poder. Tal como Mahan, a teorização de Corbett apoiava-se na premissa de que o mar servia como uma “auto-estrada” para as actividades comerciais. Todavia, Corbett enfatizava que o controlo do mar servia essencialmente para

³⁸ Cf. Lupton.

³⁹ Cf. Hays & Lutes, p. 208.

influenciar os acontecimentos em terra. Acreditava que as marinhas não ganhavam guerras sozinhas mas o controlo das linhas de comunicações era determinante para a eficácia dos exércitos ao proteger, isolar ou projectar forças terrestres.⁴⁰

A aplicação de Corbett requer reconhecer que as operações com forças navais são diferentes das operações no espaço porque o ambiente, tecnologia e factores físicos são também diferentes. Todavia, alguns dos seus aspectos podem partilhar a mesma teoria, facilitando deste modo a aplicação da teoria da estratégia. As actividades no espaço têm implicações profundas no poder nacional em situações de paz e de guerra que inclui os instrumentos de poder. Além do mais, a utilização do espaço extraterrestre de forma coerciva tem impacto determinante no bem-estar das populações e nas actividades militares em terra, mar e ar.

De acordo com Klein, plasmar para o espaço as teorias de Corbett obriga a referir a interdependência do espaço extraterrestre com as outras dimensões e o comando do espaço. A interdependência com as outras dimensões mostra que, em termos estratégicos, as actividades no espaço são levadas a cabo em coordenação com as terrestres, aéreas e navais num todo coerente. O comando do espaço permite controlar as comunicações, projectar efeitos e isolar adversários. O controlo das comunicações para fins comerciais, civis e militares implica desde logo a importância estratégica do espaço, impondo o seu controlo antes que o adversário o faça. As comunicações espaciais materializam que o fluxo de informação necessária à actividade do Estado pode ser sustentado e inclui linhas de comunicação estratégicas essenciais à sua sobrevivência que servem o comércio e a informação. Através do ataque às comunicações espaciais é possível reduzir a capacidade de resistência nacional, pelo que, em caso de guerra, a primeira acção no espaço é assegurar o controlo das comunicações. A partir do momento que se assegura o controlo é possível bloquear o acesso ao espaço ao adversário, sendo possível interferir na capacidade de lançamento e de comunicações.⁴¹

Dependendo do modo como os actores definem e alcançam os seus objectivos, podem adoptar-se várias modalidades: manter o *statu quo*; expandir o poder; mitigar vulnerabilidades; e limitar ou constra ger a utilização do espaço extraterrestre a outros actores. Não obstante, um largo número de dilemas e desafios deparam-se aos actores espaciais na prossecução dos seus objectivos: os equipamentos espaciais são frágeis e muito vulneráveis; a linha

⁴⁰ Bartholomees, Jr., Ob. Cit., p. 35.

Não pretendemos fazer aqui uma exaustiva apresentação do trabalho de S. Corbett mas tão só referir os tópicos que servem para o argumento apresentado.

⁴¹ Klein, pp. 66-71.

que separa as actividades civis e militares é muito difícil de estabelecer; as capacidades para reduzir vulnerabilidades através do espaço podem reduzir a segurança no espaço; e, alcançar poder económico e sociocultural requer a manutenção duradoura do domínio espacial.⁴²

Ao nível do sistema, o poder espacial tem emergido como um factor cada vez mais preponderante. Primariamente moldado pela Guerra Fria, tem acompanhado a evolução do sistema internacional. Apesar de os EUA deterem praticamente o domínio espacial, aos actores espaciais é possível a adopção de políticas de cooperação ou individuais para se manterem relevantes no sistema. Isso inclui abordagens unilaterais; balança de poderes; e negociações para regulação da utilização do espaço para fins militares.⁴³

4 - O Espaço e os Instrumentos de Poder: As Evidências

a. Militar

De acordo com Colin S. Gray, ao longo dos tempos a geografia da guerra tem-se expandido gradualmente da dimensão terrestre e naval para o ar e, mais recentemente, para o espaço. Estas duas novas dimensões devem ser consideradas como uma extensão do campo de batalha terrestre e naval, porque as acções naquelas dimensões têm servido para adquirir e bater alvos em terra e mar.⁴⁴

O desenvolvimento tecnológico com aplicação militar, principalmente a partir dos anos 1980, iniciou o desenvolvimento de forças e doutrinas militares com grande dependência das imagens de satélite, das comunicações e dos sistemas GPS com resultados evidentes, em 1991 e 2003 no Golfo e em 2001 e 2002 no Afeganistão, nas operações das forças das coligações lideradas pelos norte-americanos.

Estes exemplos não correspondem à utilização do espaço como um campo de batalha porque o efeito directo da sua utilização é em terra, ar ou mar e não no espaço. Está-se perante a utilização do espaço como alavanca para a eficácia das operações militares na Terra, ou seja, perante a *militarização* do espaço. Quando os efeitos se produzem no espaço, seja a partir de plataformas aí estacionadas ou a partir de outra dimensão, entra-se no âmbito da *armamentização* do espaço.⁴⁵ E, neste caso, os preceitos legais da utilização do espaço são bastante restritivos.

⁴² Hays & Lutes, p. 208.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Gray, p. 292.

⁴⁵ Cf. Dias (2006), pp. 684-685.

O tratado das NU de 1967 sobre a utilização do espaço (OST) bane o emprego das armas nucleares e orienta a sua utilização para fins pacíficos. No entanto, temos de lembrar que nesse período do auge da Guerra Fria, o lançamento de mísseis intercontinentais (ICBM) já obrigava a trajetórias pelo espaço. Hoje em dia o tratado continua a manter-se relevante devido aos projectos do Irão ou Coreia do Norte e às iniciativas de defesa estratégica relativa ao escudo antimíssil e santuarização de territórios.⁴⁶ De facto, o primeiro grande problema da armamentização do espaço é a questão legal imposta pelo OST e por uma resolução da Assembleia Geral da ONU em 2000 para a Prevenção da Corrida ao Armamento no Espaço. Não obstante, a administração Bush, em 2001, estabeleceu o domínio no espaço como uma prioridade.⁴⁷ Já em 1988, as forças dos EUA, no âmbito do *Global War Game 88*, dedicaram especial importância à guerra no espaço, nomeadamente às acções anti-satélite (ASAT), mostrando a importância destes equipamentos para as forças militares.⁴⁸

Em Fevereiro de 2008 a China demonstrou mais uma vez a importância da utilização do espaço como fonte de poder militar, ao abater um seu satélite num teste que surpreendeu e chocou os EUA. A partir desse momento os EUA deixaram de ter o monopólio dessa capacidade e o espaço parece ter começado definitivamente a ser utilizado numa perspectiva ofensiva e não apenas como meio para defesa antimíssil ou como local para plataformas de comunicação e vigilância para melhorar a eficácia das operações em terra. Além do mais, a saída dos EUA do Tratado ABM (*Anti-Ballistic Missile*) e o actual vazio legal torna essa possibilidade mais clara.⁴⁹

As relações entre os EUA e a Rússia são também claramente influenciadas pela utilização do espaço. Desde que a administração Bush manifestou interesse na armamentização do espaço em conjugação com a iniciativa de defesa antimíssil, que os estrategistas russos temem que isso implique uma quebra decisiva na sua liberdade de acção estratégica, não apenas no emprego de armas nucleares mas também sobre as capacidades C3I com estruturas no espaço e em terra. Porque as operações terrestres, navais, incluindo submarinas, e no espaço estão cada vez mais interdependentes, a capacidade para projectar poder a partir do espaço parece ser um factor determinante no futuro. Esta percepção parece ter sido a razão para que os russos tenham assertado em Setembro de 2008 que pretendem construir um sistema de defesa espacial.⁵⁰ Além do mais, o

⁴⁶ Cf. MacDonald, p. 600.

⁴⁷ Cf. MacDonald, p. 600. Curiosamente Hardesty (p.57) afirma que a armamentização do espaço por parte dos EUA tem efeitos negativos a longo prazo porque é um investimento demasiado caro e é relativamente fácil anular as armas colocadas no espaço.

⁴⁸ Gile, pp. 123-125.

⁴⁹ Henry et. al., p. 62

⁵⁰ Cf. Blank, pp. 80-81.

projecto de Bush determinou que os russos admitissem que não têm escolha e que os terá levado a apoiar a China no desenvolvimento de sistemas para defesa, acesso e controlo do espaço.⁵¹

A Europa, por seu lado, está numa posição subalterna relativamente aos outros actores. Está apenas parcialmente envolvida na corrida ao espaço em programas civis levados a cabo pela Agência Espacial Europeia e estabelecidos na Política Espacial Europeia. Todavia, alguns Estados estão envolvidos individualmente, como a Grã-Bretanha e a França, em projectos relacionados com a sua segurança.

Apesar de estar a consolidar uma política de segurança e defesa europeia, a Europa ainda não conseguiu alcançar um instrumento militar dissuasor para além da participação dos seus membros na NATO. Isto poderá indicar que capacidades militares espaciais num futuro próximo poderão ser uma miragem. Não obstante, a Agência Espacial Europeia pretende estandardizar conceitos e equipamentos a fim de facilitar a implementação de sistemas C4ISR e telecomunicações militares para iniciar a implementação da PESD.⁵²

b. Económico

Os Estados utilizam a economia para alcançarem os seus objectivos, transformam os recursos económicos em objectivos nacionais e são afectados constantemente pelos eventos na economia mundial. A economia tem uma influência decisiva em todas as actividades da defesa nacional, até porque é a capacidade económica que cada vez mais determina a capacidade dos Estados poderem empenhar-se na protecção e alcance dos seus objectivos nacionais. Tradicionalmente ligada aos recursos financeiros e económicos para o desenvolvimento de capacidades militares, a economia tem vindo a definir-se como elemento central nas políticas de defesa. Situação económica, financeira e desenvolvimento são factores determinantes no sentimento público em relação a um conflito. Como elemento do poder nacional, a economia é central ao processo Objectivos – Meios – Modalidades. Como objectivo, a competição por recursos com enorme impacto nas condições de vida dos Estados, como o caso actual do petróleo, pode ser um motivo para entrar em guerra. Como meio é essencial para obter os recursos necessários à defesa nacional e ao bem-estar das populações. A intervenção em economias de outros países, de forma indirecta, através das suas companhias privadas, sinal evidente da globalização, garante uma determinada influência na política do país alvo. Como modalidade, a utilização de embargos, bloqueios e sanções limita o país alvo no acesso

⁵¹ Cf. Idem, pp. 84-85.

⁵² Cf. Montluc, pp. 21-22.

á economia mundial, restringindo a sua capacidade de sobrevivência.⁵³ A utilização do espaço extraterrestre para fins económicos é um claro exemplo da importância do instrumento económico como elemento de poder nacional.

A corrida ao espaço iniciou-se na lógica da Guerra Fria e tem vindo, desde então, a assumir-se como um negócio altamente rentável. A privatização do sector é um dado cada vez mais seguro, mas como os riscos desses investimentos são muito elevados, o mercado tem de ser global e tem de haver especialização de empresas em determinadas áreas, dificultando desde logo o domínio do sector por um só país ou região. Um caminho para afirmar o domínio do sector económico do espaço é utilizar os outros instrumentos de poder (diplomático, militar e informação) para desencorajar outros competidores, algo que hoje em dia é de sucesso altamente improvável. Outro caminho é utilizar as interdependências económicas e tecnológicas entre as empresas para desequilibrar e fragilizar capacidades.⁵⁴

A utilização do espaço tem vindo a ser um factor, embora às vezes desvalorizado, de extrema importância na globalização, pelo menos nas últimas décadas. A explosão das tecnologias de informação e comunicação tem sido enormemente acelerada através do alcance global que a utilização do espaço permite. São exemplos claros o desenvolvimento das telecomunicações, dos sistemas de navegação, observação espacial e meteorologia.

O paradigma económico da utilização do espaço é, actualmente, a utilização do satélite para criar lucro a partir do espaço. Mas de futuro, o paradigma pode ser a criação de riqueza no espaço, não se limitando a sua utilização à órbita terrestre. Apesar dos elevados custos destes empreendimentos, é previsível que nos próximos 50 anos se desenvolva o turismo espacial, manufactura espacial (por exemplo: medicamentos e criação de ligas metálicas) e produção mineira.⁵⁵

Com influência directa na economia, o poder espacial pode ser visto de duas formas distintas: como uma oportunidade de investimento económico e como uma demonstração de poder com a finalidade de impedir ou limitar o acesso a adversários para alcançar o domínio económico.⁵⁶

O espaço é um negócio à escala global, com limites estabelecidos pelos sistemas políticos, no qual as empresas privadas têm um papel determinante, mas que nunca foi tão grande como hoje. Inicialmente dependente dos EUA, o mercado internacional de construção e lançamento de satélites está cada vez mais disseminado e disponível.⁵⁷

⁵³ Cf. Chun.

⁵⁴ Cf. Hertzfeld.

⁵⁵ Cf. Montluc, p. 208.

⁵⁶ Cf. Hertzfeld, p. 210.

⁵⁷ Cf. Expresso.

c. Diplomacia e Informação

A armamentização do espaço parece começar a definir-se como um factor de poder para exploração pela diplomacia, tal como a posse de armas nucleares foi e é. O *National Space Policy* (Outubro 2006) de G. Bush define claramente a necessidade de liberdade de acção para a armamentização do espaço se os interesses norte-americanos estiverem em causa. Todavia, o teste anti-satélite chinês veio mostrar ao mundo o perigo de uma corrida à armamentização do espaço. A experiência chinesa não foi um acto de agressão contra nenhum país, mas demonstra que a China pode abater qualquer satélite na órbita mais baixa. Além do mais, vem demonstrar também que as plataformas em órbita são extremamente vulneráveis o que representa um verdadeiro “*calcanhar de Aquiles*” para os EUA, especialmente por causa da sua dependência nos satélites militares como elemento essencial para o alcance da hegemonia militar. De facto, domínio no espaço é um trunfo enorme para qualquer negociação que tenha como objecto a utilização do espaço de forma directa ou indirecta.

Mas o espaço não é apenas fonte de poder coercivo. Pode muito facilmente ser utilizado como fonte de *soft power*. Maximizar oportunidades para estabelecimento de abordagens multilaterais a fim de comunicar ideais políticos é uma linha de acção da política externa cada vez mais importante num mundo globalizado.

Durante o ano de 2006 um grupo de 14 agências espaciais liderado pela NASA trabalhou na elaboração da Estratégia de Exploração Global que traduz o racional para a exploração espacial, cujo primeiro objecto da exploração será a Lua. Não obstante, o que terá levado a NASA a liderar este processo terá sido a necessidade de estabelecer uma plataforma de colaboração internacional na exploração espacial.⁵⁸ Deste modo, dado o actual domínio na exploração espacial, nomeadamente em termos financeiros e científicos, os EUA pretendem estabelecer-se como um pólo agregador com enorme poder negocial. Concretamente, os EUA são o único país que actualmente tem um mandato político para a exploração espacial para além da órbita terrestre. Este facto garante à NASA o orçamento imensamente superior às outras agências e permite-lhe liderar o processo de colaboração. Este facto é muito importante porque o mecanismo de colaboração deve proteger e permitir alcançar os interesses norte-americanos e garantir a independência nas suas decisões.⁵⁹

Promover imagens positivas é um objectivo tão antigo como o das relações entre países e grupos sociais. É neste contexto que um novo campo do saber, a *diplomacia pública*, tem atraído recentemente a atenção dos estudiosos das

⁵⁸ Schaffer, p. 95.

⁵⁹ Cf. Idem, pp.96-97

relações internacionais e da estratégia. Começou a despertar o interesse quando a acção diplomática tradicional começou a ser escrutinada nos *media* e na opinião pública e foi largamente aprofundada durante a Guerra Fria com a finalidade de atrair para cada um dos pólos o maior número de apoios.⁶⁰ A diplomacia pública reconhece a relação entre pessoas, a coexistência e interdependência mútua de todos os actores no sistema internacional e é um elemento central na comunicação global.⁶¹ Neste ponto, a utilização do espaço desempenha um papel central porque é um dos pólos do sistema de comunicações global, que liga o Estado às redes globais de finanças, dos *media*, redes de organizações não governamentais, entre outras, que permitem considerar o sistema mundo como um só elemento.

É um lugar-comum afirmar que ter acesso a informação representa poder e isso é tanto mais importante se for disponibilizada com o objectivo de moldar percepções por meios não coercivos. De uma forma simples pode-se afirmar que quando a informação é utilizada por Estados ou organizações não governamentais para moldar atitudes da população que influenciem as decisões dos seus governos está-se perante *diplomacia pública*.⁶² Entre os instrumentos de comunicação podem incluir-se a utilização do *soft power* onde a credibilidade e reputação do país é um factor essencial. Além do mais, parece ser um aforismo cada vez mais relevante nas relações internacionais afirmar que a política se tornou uma luta pela credibilidade.⁶³

A exploração do espaço, aos olhos da opinião pública, é também sinónima da capacidade para desvendar os segredos do universo. Essa capacidade prova também que as proezas de um Estado para alcançar objectivos altivos se trata de tornar-se uma superpotência espacial em sentido lato, porque, acima de tudo, se trata de prestígio como primeira motivação no desenvolvimento das actividades civis no espaço. Estas podem ser agrupadas em quatro áreas específicas: exploração espacial, ciência espacial, segurança ambiental e habitabilidade no espaço. A exploração espacial atrai as nações com tradições e/ou aspirações de expansão. A ciência espacial é um factor estratégico de extrema importância que permite assegurar a independência tecnológica e promove a identidade científica de uma sociedade. A segurança ambiental, preocupação cada vez mais indispensável, responde às necessidades da humanidade de forma holística. A habitabilidade do espaço pode ser, num futuro não muito distante, a chave para a sobrevivência da espécie humana.⁶⁴

⁶⁰ Gilboa, p. 55.

⁶¹ Guaratne, p. 759.

⁶² Gilboa, Ob. Cit., p. 59.

⁶³ Cf. Nye (2008), p. 100.

⁶⁴ Hays & Lutes, p. 207.

5 - Considerações Finais

Mesmo que não se tivesse optado por uma simples reflexão, como aquela que aqui se pretendeu transmitir, as constantes notícias que todos os dias proliferam nos *media e internet* acerca do desenvolvimento da indústria espacial era desde logo um motivo para que se considerasse o espaço extraterrestre como um factor de extrema importância para os Estados.

Inicialmente utilizado como um instrumento na comunicação estratégica (propaganda) empreendida pelas duas superpotências no auge da Guerra Fria, passou depois a ser focalizado em termos militares, nomeadamente através da iniciativa de defesa estratégica de R. Reagan. Actualmente, além da valência militar, que continua a ser central, o espaço extraterrestre é cada vez mais um negócio à escala global.

Será então fonte estrutural de poder? As evidências da actual indústria espacial e a tentativa de assegurar um lugar de destaque no Espaço revelam desde logo a sua importância. É-o também na medida em que, ao poder ser aplicado nos instrumentos do Estado como elemento primário, pode por si só moldar comportamentos. Não obstante, a capacidade para a utilização do Espaço não substitui as outras capacidades militares nem substitui as capacidades económicas nem diplomáticas.

Tal como o espaço geográfico terrestre, o mar e o ar são fontes estruturantes de poder, também o espaço extraterrestre o é, até porque é possível plasmar os pressupostos geopolíticos das teorias clássicas. Além do mais, porque a configuração do espaço extraterrestre envolve os outros três, pode ser considerado ainda mais importante mas igualmente interdependente: necessita, por exemplo, de bases de lançamento e de instalações industriais em terra.

Plasmar Mackinder ou Mahan para o espaço extraterrestre é um exercício muito importante para se perspectivar o que será o futuro controlo do espaço, se isso vier de facto a acontecer. O que não se pode negar é que o espaço extraterrestre é visivelmente utilizável por todas as formas de coação.

Bibliografia

- ALMEIDA, Políbio F. A. Valente de – *Do Poder do Pequeno Estado: Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das Potências*, Lisboa: ISCSP, 1990.
- ALTMANN, Jurgen – Offensive Capabilities of Space-based Lasers. *Security Dialogue*, nº 17 (1986), pp. 151-158.
- BARTHOLOMEES Jr., J. Boone – A Survey of the Theory of Strategy. In BARTHOLOMEES Jr., J. Boone (Ed.) – *U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, Vol. I, Carlisle, PA: USAWC, Strategic Studies Institute, 2008, pp. 13-49.

- BESSA, António Marques – *O Olhar de Leviathan: Uma Introdução à Política Externa dos estados Modernos*. Lisboa: ISCSP, 2001.
- BLANK, Stephen J. – *Russia and Arms Control: Are There Opportunities for the Obama Administration?*. Carlisle, PA: USAWC, Strategic Studies Institute, March 2009.
- CHUN, Clayton K. S. – Economics: A Key Element of National Power. In BARTHOLOMEES Jr., J. Boone (Ed.) – *U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, Vol. I. Carlisle, PA: USAWC, Strategic Studies Institute, 2008, pp. 249-260.
- COUTO, Abel Cabral – *Elementos de Estratégia*, Vol. I. Lisboa: IAEM, 1988.
- CRAVINHO, João Gomes – *Visões do Mundo: As Relações internacionais e o Mundo Contemporâneo*, 3ª Edição. Lisboa: ICS, Imprensa de Ciências Sociais, 2006.
- DIAS, Carlos Manuel Mendes – O Espaço na Guerra Futura. *Revista Militar*, Vol. 56, 6/7 (Junho/Julho de 2006), pp. 663-710.
- *Geopolítica: Teorização Clássica e Ensinos*. Lisboa: Prefácio, 2005.
- DESCISCIOLO, Dominic – China's Space Development and Nuclear Strategy. In GOLDSTEIN, Lyle J. (Ed.) & ERICKSON, Andrew S. – *China's Nuclear Force Modernization*, Naval War College Newport Paper N° 22 (2005).
- EXPRESSO. Primeiro Caderno. 14 de Março de 2009.
- FARSWORTH, Jeffrey A., – Spacepower: A Strategic Assessment and a Way Forward. In BARTHOLOMEES Jr., J. Boone (Ed.) – *U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, Vol. I. Carlisle, PA: USAWC, Strategic Studies Institute, 2008, pp. 309-322.
- GILBOA, Eytan – Searching for a Theory of Public Diplomacy". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, N° 616 (2008), pp. 55-76.
- GILE, Robert H. – *Global Wargame: Second Series (1984-1988)*. Naval War College Newport Paper, N° 20. Newport: NWC, 2004.
- GRAY, Colin S. – The Influence of Space Power upon History. *Comparative Strategy*, N° 15 (1996), pp. 293-308.
- GUARATNE, Shelton A. – Public Diplomacy, Global Communication and World Order: An Analysis Based On Theory of Living Systems. *Current Sociology*, N° 53 (2005), pp. 749-772.
- HARDESTY, David C. – Space-Based Weapons: Long Term Strategic Implications and Alternatives. *Naval War College Review*, Vol. 58 (2), Spring 2005, pp. 45-70.
- HAYS, Peter L. & LUTES, Charles D. – Towards a Theory of Spacepower. *Space Policy*, 23 (2007), pp. 206-209.
- HENRY, Philippe, Et. Al. – The Militarization and Weaponization of Space: Towards a European Space Deterrent. *Space Policy* 24 (2008), pp. 61-66.
- HERTZFELD, Henry R. – Globalization, Commercial Spacepower in the USA. *Space Policy*, 23 (2007), pp. 210-220.

- JABLONSKY, David – National Power. In BARTHOLOMEES, J. Boone, *U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, Vol. I. Carlisle, PA: USAWC, Strategic Studies Institute, 2008, pp. 145-162.
- JOHNSON, Dana J., PACE, Scott, GABBARD, C. Bryan – *Space: Emerging Options for National Power*. Santa Monica, Calif.: RAND, 1988.
- LARA, António de Sousa – *Ciências Políticas – Metodologia, Doutrina e Ideologia*. Lisboa: ISCSP, 1998.
- LUPTON, David E. – *On Space Warfare: A Space Power Doctrine*. Airpower Research Institute, Alabama: Maxwell Air Force Base, June 1998.
- KLEIN, Jonh J. – Corbett in Orbit: A Maritime Model for Strategic Space Theory. *Naval War College Review*, Vol. LVII (2), Winter 2004, pp. 59-74.
- KLINGER, Janeen M. – Political Economy and National Security: A Prime. In *U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, Vol. I. Carlisle, PA: USAWC, Strategic Studies Institute, 2008, pp. 235-248.
- MACDONALD, Fraser – Anti-Astropolitik: Outer Space and the Orbit of Geography. *Progress in Human Geography*, Vol. 31 (5), 2007, pp. 592-615.
- MONTLUC, Bertrand de – The New International Political and Strategic Context for Space Policies. *Space Policy*, N° 25 (2009), pp. 20-28.
- MOREIRA, Adriano – *Teoria das Relações Internacionais*. 3ª Edição, Coimbra: Almedina, 1999.
- MORGHENTHAU, Hans J. – *Politics Among Nations: The Struggle for power and Peace*, 17th Edition. NY: McGraw-Hill, 2006.
- MURPHY, Dennis M. – Strategic Communication: Wielding the Information Element Power. In BARTHOLOMEES Jr., J. Boone (Ed.), in *U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, Vol. I. Carlisle, PA: USAWC, Strategic Studies Institute, 2008, pp. 175-187.
- NATION, R. Craig – National Power. In BARTHOLOMEES Jr., J. Boone (Ed.), in *U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, Vol. I. Carlisle, PA: USAWC, Strategic Studies Institute, 2008, pp. 163-174.
- NYE, Jr, Joseph S. – *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva, 2002.
- – Public Diplomacy and Soft Power. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 2008 (616), pp. 94-109.
- RIBEIRO, António da Silva – *Planeamento da Acção Estratégica Aplicada ao Estado*. Lisboa: Editorial Minerva, 1998.
- SANTOS, Victor Marques dos – *Introdução à Teoria das Relações Internacionais. Referências de Enquadramento Teórico-Analítico*. Lisboa: ISCSP, 2007.
- SCHAFFER, Audrey M. – What do Nations Want from International Collaboration for Space Exploration? *Space Policy*, N° 24 (2008), pp. 95-104.

TROXELL, Jonh F. – Military Power. In BARTHOLOMEES Jr., J. Boone (Ed.), in *U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, Vol. I. Carlisle, PA: USAWC, Strategic Studies Institute, 2008, pp. 209-234.

U.S. National Space Policy, 31 August, 2006.

WEITZ, Richard – *China-Russia Security Relations: Strategic Paralelism Without Partnership or Passion?*. USAWC: Strategic Studies Institute, August 2008.

WOETZEL, Robert K. – Military Uses of Space. *International Relations*, Nº 2 (1963), pp. 417-426.